

ADVIES OVER HET UITVOERINGS- EN
IMPLEMENTATIEBESLUIT ASIEL- EN
MIGRATIEPACT 2026

Advies

1. Introductie

Het voorliggende wetsvoorstel heeft betrekking op het besluit tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb 2000), het Uitvoeringsbesluit Grenzen en veiligheid en enkele andere besluiten in verband met de uitvoering en implementatie van het EU Asiel- en migratiepact 2026 (Uitvoerings- en implementatiebesluit Asiel- en migratiepact 2026).

Leeswijzer

Dit advies start met enkele algemene opmerkingen over wetssystematiek. We besteden aandacht aan de samenloop van het Asiel- en migratiepact met nationale asielwetten en het niveau van regelgeving. Daarna gaan we in op verschillende onderdelen van de uitvoering en implementatie van het pact. Dit doen we per Europees instrument en in grote lijnen in de volgorde van de procedure die de asielzoeker of migrant doorloopt. Dat betekent dat eerst de Screeningsverordening aan de orde komt, dan de Procedureverordening, de Kwalificatieverordening en als laatste de herschikte Opvangrichtlijn.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Samenloop Asiel- en migratiepact en nationale asielwetten

Eén van de doelen van het pact is om de verschillen tussen de asielstelsels van de lidstaten te verkleinen. Op die manier wordt het minder aantrekkelijk voor migranten om van de ene naar een andere lidstaat door te reizen, omdat ze in elke lidstaat dezelfde procedure moeten doorlopen en in elke lidstaat een vergelijkbaar voorzieningenniveau bestaat. Volgens de memorie van toelichting en de relevante besluiten onderschrijft de regering dit uitgangspunt. De regering wil daarom zo goed mogelijk gevolg geven aan de verplichtingen die het pact oplegt. Op verschillende punten in de voorgestelde regelgeving komt dit naar voren. In de uitvoerings- en implementatiewet wordt bijvoorbeeld zoveel mogelijk harmonisatie beoogd van de regelgeving op het terrein van vrijheidsbeperking en -ontneming (grensdetentie en vreemdelingenbewaring). Volgens de regering is dat nodig voor een doeltreffende uitvoering van het pact en is de uitvoeringspraktijk gebaat bij eenvormigheid.¹

Op andere onderdelen in de voorgestelde wet- en regelgeving lijkt de regering echter een andere weg in te slaan. Dit geldt met name voor onderwerpen waar de uitvoering en implementatie van het pact samenloopt met de invoering van het tweestatusstelsel en de Asielnoodmaatregelenwet, wetsvoorstellen die ten tijde van dit schrijven bij de Eerste Kamer voorliggen.² In zijn advies over de

¹ Memorie van toelichting bij de Uitvoerings- en implementatiewet (Mvt), onder punt 3.1; Nota van toelichting bij het gewijzigde Vreemdelingenbesluit (Nvt), onder punt 3.1.

² [Asielnoodmaatregelenwet \(36.704\) - Eerste Kamer der Staten-Generaal](#)
[Wet invoering tweestatusstelsel \(36.703\) - Eerste Kamer der Staten-Generaal](#)

Als die wetten worden aangenomen gelden zij tot de inwerkingtreding van de Uitvoerings- en implementatiewet voor het Asiel- en migratiepact 2026. De ingevoerde maatregelen komen hiermee niet te vervallen, maar worden voortgezet door de identieke wijzigingen die in de Uitvoerings- en implementatiewet zijn opgenomen. Deze wijzigingen komen daarom

Uitvoerings- en implementatiewet heeft de Adviesraad al toegelicht dat de maatregelen in de nationale asielwetten niet voortvloeien uit de uitvoering en implementatie van het pact.³ De politieke wens om deze maatregelen door te voeren betekent een bijkomende belasting van de uitvoering, bovenop de verplichtingen die het pact aan de lidstaten stelt. **Die 'nationale kop' op de Europese wetgeving kan mogelijk afbreuk doen aan de effectiviteit van de gezamenlijke Europese uitvoering van het pact.**⁴

Het belangrijkste voorbeeld hiervan is de introductie van het tweestatusstelsel, waarin wordt gedifferentieerd tussen rechten van vluchtelingen enerzijds en subsidiair beschermden anderzijds. Het belangrijkste doel hiervan is om het recht op gezinshereniging van subsidiair beschermden moeilijker toegankelijk te maken, door strengere eisen te stellen dan aan gezinshereniging voor vluchtelingen. De regering laat hiermee het huidige stelsel los waarin vluchtelingen en subsidiair beschermden dezelfde materiële rechten hebben. Zij kiest dus niet voor eenvormigheid, maar voor differentiatie, ook als dit meer werk oplevert voor de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en de rechtspraak.⁵

De differentiatie tussen vluchtelingen en subsidiair beschermden en de uitvoerings- en implementatiewet moeten eraan bijdragen 'het strengste asielbeleid ooit' te realiseren. Dit asielbeleid moet een afschrikwekkende werking hebben op asielzoekers met de bedoeling dat zij voor een ander land kiezen om hun asielverzoek in te dienen. Het voorgenomen onderscheid mag wel van het migratiepact, maar vloeit er niet uit voort. De Kwalificatieverordening voorziet zelfs expliciet in de mogelijkheid dat lidstaten aan de verschillende statussen wel dezelfde rechten toekennen.⁶ De beweging in Nederland van geharmoniseerde rechten voor vluchtelingen en subsidiair beschermden naar differentiatie draagt niet bij aan de doelstelling van de Kwalificatieverordening om de verschillen tussen vluchtelingen en subsidiair beschermden te verkleinen. De Adviesraad beveelt aan dat de regering nader onderbouwt waarom toch voor deze aanvullende wijzigingen van de regelgeving wordt gekozen.

ook terug in de wijziging van de relevante besluiten die worden aangepast in verband met de uitvoering en implementatie van het pact.

³ [Advies over uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en Migratiepact | Adviesraad Migratie](#)

⁴ De samenloop van het pact met de nationale asielwetten betekent ook dat in de memorie van toelichting veel aandacht wordt besteed aan de rechtvaardiging en het inpassen van de aanvullende nationale maatregelen in de systematiek van het pact. De uitvoering en implementatie van het pact krijgen daardoor naar verhouding minder aandacht, terwijl dat het hoofddoel van de wetgeving is.

⁵ [Uitvoeringstoets - wet invoering tweestatusstelsel - augustus 2025; Advies Raad voor de rechtspraak over het wetsvoorstel introductie van een tweestatusstelsel en het aanscherpen van de vereisten bij nareis.pdf](#).

⁶ Punt 48 van de preambule bij de Kwalificatieverordening. Dit komt ook tot uiting in de tekst van hoofdstuk VII van de verordening, waarin de rechten zijn neergelegd die aan vluchtelingen en subsidiair beschermden worden toegekend. In de meeste bepalingen in dat hoofdstuk worden de rechten van beide groepen begunstigen gelijkgesteld en in één adem genoemd.

Aanbeveling 1

Onderbouw in de toelichting bij het ontwerpbesluit waarom naast de uitvoering en implementatie van het Asiel- en migratiepact aanvullende nationale maatregelen worden ingevoerd.

Voor de evaluatie van de samenloop tussen het pact en de nationale asielwetten en de individuele maatregelen daarin, verwijst de Adviesraad in algemene zin ook naar zijn eerdere adviezen: [het advies over de uitvoerings- en implementatiewet voor het asiel- en migratiepact](#) en de adviezen over [de invoering van een tweestatusstelsel](#) en [de Asielnoodmaatregelenwet](#). De focus in dit advies ligt op de onderdelen van het voorstel die de Adviesraad nog niet eerder heeft behandeld en de uitwerking van verschillende onderdelen van de uitvoerings- en implementatiewet in het Vreemdelingenbesluit.

2.2. Niveau van regelgeving

De regering constateert dat de combinatie van verordeningen en nationale wetgeving ter implementatie van richtlijnen het rechtsgebied bijzonder complex maakt. Om de coherentie van het asielstelsel te waarborgen, wordt binnen de grenzen van het verplichte schrappen van nationale regels en het aanvullend stellen van uitvoeringsregels zoveel mogelijk aangesloten bij de bestaande wetssystematiek. De centrale rol van verlening van een asielvergunning blijft behouden als uitkomst van de asielprocedure en startpunt van de vaststelling van rechten. De bevoegdheden van de minister van Asiel en Migratie (hierna: de minister) om asielverzoeken af te doen op verschillende gronden blijven ook in de wet geregeld (inwilligen, afwijzen, niet in behandeling nemen, buiten behandeling stellen, niet-ontvankelijk verklaren en intrekken). In de context van de Asiel- en migratiebeheerverordening (de opvolger van de Dublinverordening), blijft het overdrachtsbesluit centraal staan. Als laatste wordt bestaande terminologie zoveel mogelijk behouden, bijvoorbeeld door gebruik te blijven maken van de term 'aanvraag' in plaats van 'verzoek'.⁷

De regering hanteert als uitgangspunt het behoud van nationale ijkpunten om ervoor te zorgen dat de Europese regels in de verordeningen van het pact en de nationale implementatiewetgeving voor de Europese richtlijnen die voortbestaan goed op elkaar worden afgestemd. Toch is de gehanteerde systematiek niet op alle punten logisch. De Adviesraad vraagt zich af of het vasthouden aan het bestaande stelsel in die situaties nog steeds bijdraagt aan het waarborgen van consistentie, continuïteit en coherentie. Of dat het wellicht een te behouden visie is op de mogelijkheden die het pact brengt. In sommige situaties kan het loslaten van het bestaande systeem wel een meerwaarde hebben die de regering actiever zou moeten onderkennen.

⁷ Nvt bij de wijziging van het Vb 2000, onder punt 2.2, p. 9-10.

De Adviesraad stelt in het bijzonder vraagtekens bij de vele gedelegeerde bevoegdheden. 'Omwille van de continuïteit en de consistentie in de uitvoering' kiest de regering ervoor om veel onderdelen van het pact niet op het niveau van een wet in formele zin, maar op een lager niveau van regelgeving te regelen.⁸ **In het consultatietraject over de uitvoerings- en implementatiewet werden ook al zorgen geuit over de geschiktheid van het gekozen niveau van regelgeving en de afbakening van bevoegdheden.**⁹ **In het nader rapport bij de uitvoerings- en implementatiewet doet de regering weinig met deze kritiek.** EU-rechtshandelingen die een integrerend onderdeel uitmaken van de Nederlandse rechtsorde bieden volgens haar weinig beleidsruimte en komen daarom eerder in aanmerking voor delegatie naar een lager niveau van regelgeving. Mede met het oog op de complexiteit van de stelselwijziging die het pact brengt, is de uitvoerings- en implementatietermijn volgens de regering ook te kort om alle nieuwe regels op wetsniveau te regelen.¹⁰ Daarnaast verdraagt opnemings op wetsniveau zich volgens de regering niet altijd met het belang van een goede uitvoering. Omdat het pact veel van uitvoeringsorganisaties vraagt, moet hen zoveel mogelijk tijd worden gegund hun praktijk aan te passen op een wijze die uitvoerbaar en daarna zo nodig bij te stellen is. Dat is volgens de regering in het bijzonder aan de orde bij de erkenning, toelating of accreditatie van organisaties die een rol (kunnen) krijgen bij de juridische counseling en de criteria die daar eventueel voor gaan gelden.

De Adviesraad vindt die redenen onvoldoende om veelvuldige delegatie volledig te rechtvaardigen. Wat betreft de nationale beleidsruimte bestaan er bijvoorbeeld grote verschillen tussen verschillende onderdelen van het pact. De regering zou per onderdeel moeten toelichten hoe die beleidsruimte eruit ziet en of er nationale keuzes worden gemaakt die wel of niet worden voorgelegd aan het parlement. **Dat het parlement niet snel genoeg werkt, is in elk geval geen goede reden voor delegatie.** Dat geldt eens te meer omdat het parlementaire proces onnodig wordt opgehouden door het parallel aanbieden van de twee nationale asielwetten waarvan de inhoud ook in de uitvoerings- en implementatiewet is opgenomen. De regering forceert dus twee keer hetzelfde debat, terwijl bepaalde andere onderdelen buiten de invloedssfeer van het parlement worden gehouden.

Het belang om de hoofdlijnen van de nationale invulling van Europese kaders op wetsniveau te regelen is nog groter waar het gaat om volledig nieuwe procedures die volgens het Europees recht moeten worden ingesteld.¹¹ Dat geldt bijvoorbeeld voor het inrichten van de screeningsprocedure en het toezicht daarop. Dit systeem

⁸ Het betreft de voorgestelde artikelen 2ff, 2hh, 9, 27a, 29, 29a, 29b, 29c, 29d, 30b, 32, 32a, 36, 38, 41, 55.0a, 59b, 106aa van de Vw 2000 en artikel 2 van de Uitvoeringswet EU-verordeningen grenzen en veiligheid.

⁹ In het wetsvoorstel wordt bijvoorbeeld geregeld dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels kunnen worden gesteld over de toekenning van taken en bevoegdheden uit de verschillende verordeningen, zonder deze bevoegdheid verder te concretiseren. Zie advies Raad van State, 27 oktober 2025, [W03.25.00165/II, Kamerstukken II 2025/26, 36871](#), nr. 2.2. Daarin wordt bijvoorbeeld verwezen naar artikel 27a van de Vw 2000 (nieuw).

¹⁰ Nvt bij de wijziging van het Vb 2000, onder punt 2.2, p. 8-10.

¹¹ Punten 2.19, 2.23, 2.24, 4.43 en 9.8 van de [Aanwijzingen voor de regelgeving](#).

is een cruciaal onderdeel in de uitvoering van het pact. Het is daarom niet wenselijk om te volstaan met een delegatiegrondslag en al het andere aan de uitvoering over te laten. Dit geldt nog eens te meer omdat de waarborgen voor de onafhankelijkheid van bepaalde actoren in de migratieketen nog onvoldoende verankerd zijn in het systeem – althans, vooralsnog is dat onvoldoende toegelicht. Zowel de screening als het toezicht op de screening valt bijvoorbeeld onder de verantwoordelijkheid van de minister. Iets vergelijkbaars geldt voor de kwaliteit en onafhankelijkheid van de juridische counseling voor asielzoekers en de accreditatie daarvan. Uit de voorgestelde regelgeving blijkt dat de IND dit op zich moet nemen, maar dat is ook de organisatie die asielverzoeken beoordeelt. De onafhankelijkheid en kwaliteitswaarborgen van deze instanties en regelingen zouden in de Vreemdelingenwet moeten worden opgenomen.

Als het gaat om vreemdelingenbewaring is de vraag naar het niveau van regelgeving ook van groot belang. In ons advies over de Uitvoerings- en implementatiewet hebben we erop gewezen dat bewaring een inbreuk is op het recht op vrijheid en dat de inperking van grondrechten meer wettelijke waarborgen vereist. Bovendien is de bewaringssystematiek in de Vreemdelingenwet en het -besluit op dit moment weinig coherent. De uitvoering- en implementatie van het pact is een goede kans om dit systeem kritisch onder de loep te nemen. In hoofdstuk 6 van dit advies gaan we hier verder op in.

Een ander concreet voorbeeld waarbij de keuze voor delegatie onduidelijk is, gaat over de regels over de wijze van kennisgeving en het tijdstip waarop de migrant wordt geacht de kennisgeving te hebben ontvangen.¹² Omdat dit vrij technische materie is, is het op zichzelf begrijpelijk dat dit onderwerp niet in de Vreemdelingenwet zelf wordt geregeld. **Het is voor de migrant echter wel van groot belang dat de regels over kennisgeving ondubbelzinnig en gemakkelijk vindbaar zijn, bijvoorbeeld omdat op de datum van kennisgeving de beroepstermijnen gaan lopen.** Regulering in het Vreemdelingenbesluit in plaats van subdelegatie naar het Vreemdelingenvoorschrift ligt daarom voor de hand. Bovendien zijn deze regels in principe ook niet erg veranderlijk, dus in dit geval is de noodzaak om flexibiliteit te behouden ook geen rechtvaardiging om dit punt op een lager niveau dan het Vreemdelingenbesluit te reguleren.

Een algemener punt is dat de regering in de Vreemdelingenwet op sommige plaatsen verwijst naar invulling in specifieke lagere regelgeving, zoals het Vreemdelingenbesluit of de Vreemdelingencirculaire. En op andere punten volstaat de regering met een verwijzing naar 'een ministeriële regeling', terwijl niet altijd duidelijk is wat daarmee wordt bedoeld. In navolging van het bovenstaande, verdient het aanbeveling dat de regering over de hele linie zo specifiek mogelijk is met het aanwijzen van lagere regelgeving waarin bepaalde onderwerpen nader worden uitgewerkt.

¹² Artikel 37, onderdeel b, Vw 2000 (nieuw) en artikel 3.109 Vb 2000 (nieuw).

De Adviesraad heeft er begrip voor dat de regering er belang aan hecht om de flexibiliteit en slagvaardigheid van de uitvoering te waarborgen. Tegelijkertijd is de motivering van de vele delegatiegrondslagen op dit moment te pragmatisch, te weinig specifiek en weinig coherent. De Adviesraad beveelt aan om de delegatiegrondslagen in het ontwerpbesluit te heroverwegen en indien die worden gehandhaafd de keuzes nader te motiveren.¹³

Aanbeveling 2

Heroverweeg de delegatiegrondslagen in het ontwerpbesluit en motiveer nader indien delegatiegrondslagen worden gehandhaafd.

3. De screeningsprocedure en het toezicht daarop

Elke migrant die een asielverzoek indient of wordt aangehouden door de grensautoriteiten in verband met een onrechtmatige grensoverschrijding moet de screeningsprocedure doorlopen. Die procedure is erop gericht om de identiteit van de migrant vast te stellen, gezondheids- en veiligheidsrisico's te identificeren en kwetsbaarheden van de migrant te onderkennen. Vervolgens wordt de migrant doorgestuurd naar de juiste asielprocedure (snelle of normale behandeling), naar een andere verantwoordelijke lidstaat, of naar de terugkeerprocedure. De minister is aangewezen als verantwoordelijke autoriteit om de screening uit te voeren. De IND neemt deze taak voor haar rekening. In de asielgrensprocedure ligt die bevoegdheid bij de Koninklijke Marechaussee (KMar).¹⁴

Onafhankelijk toezichtmechanisme

Om een zorgvuldige screening te waarborgen, verplicht de Screeningsverordening lidstaten om in een onafhankelijk toezichtmechanisme te voorzien.¹⁵ De toezichthouder monitort de naleving van het internationaal- en Europees recht, inclusief het EU-Handvest, met name wat betreft de toegang tot de asielprocedure, non-refoulement, het belang van het kind en bewaring. Daarnaast moet er een functionerend klachtenmechanisme zijn en moeten onderbouwde beschuldigingen van grondrechtenschendingen spoedig en doeltreffend worden behandeld. Zo nodig moet de toezichtautoriteit aanvullend onderzoek instellen. De toezichthouder voert zijn taken uit met behulp van controles ter plaatse, steekproefsgewijs en onaangekondigd. De lidstaten moeten daarnaast passende waarborgen bieden om te garanderen dat het toezichtmechanisme onafhankelijk is.¹⁶

¹³ Zie advies Raad van State, 27 oktober 2025, W03.25.00165/II, *Kamerstukken II 2025/26*, 36871, nr. 4, p. 5-6.

¹⁴ Artikel 2, tiende lid, Screeningsverordening; artikel 2ff Vw 2000 (nieuw).

¹⁵ Artikel 10 Screeningsverordening; ov. 27 van de preambule bij de Screeningsverordening.

¹⁶ Artikel 10, tweede lid, Screeningsverordening.

De verplichting om in een onafhankelijk toezichtmechanisme te voorzien ligt bij de minister.¹⁷ De toezichttaken zijn gedelegeerd en verdeeld tussen de Inspectie van Justitie en Veiligheid (IJ&V) en het College voor de Rechten van de Mens (CvRM). De Nationale ombudsman is niet actief betrokken, maar migranten behouden de mogelijkheid om individuele klachten bij de ombudsman in te dienen. Deze inrichting van het toezichtmechanisme lijkt in overeenstemming te zijn met de aanwijzingen die de Screeningsverordening daarvoor geeft. Toch zijn er nog vragen over de operationalisering die na nadere uitwerking beoordeeld dienen te worden. Hoe is bijvoorbeeld de taakverdeling tussen beide instanties? In de Vreemdelingenwet en in het aangepaste Vreemdelingenbesluit staat de IJ&V bijvoorbeeld niet expliciet vermeld als toezichthouder. Volgens de wetgever vloeit deze taak voort uit de algemene taakstelling van de inspectie. Voor het toezicht op de KMar worden de Politiewet en de Wet veiligheidsregio's aangepast.¹⁸ Vanuit het oogpunt van rechtszekerheid verdient het de voorkeur om ook dat deel van de toezichthoudende taak in de Vreemdelingenwet op te nemen en nader te regelen in het Vreemdelingenbesluit. Over het CvRM vermeldt de wet alleen dat die deelneemt aan de werking van het onafhankelijk toezichtmechanisme, overeenkomstig de taken en bevoegdheden op grond van de Wet college voor de rechten van de mens.¹⁹

De zeer algemene beschrijving van de betrokken actoren bij het toezicht op de screening maakt het weinig inzichtelijk hoe dit mechanisme concreet gaat functioneren. Dat hindert een goede evaluatie van de effectiviteit en de individuele waarborgen voor asielzoekers die door de screening gaan. Dit knelt eens te meer omdat de minister in de screeningsprocedure meerdere belangen behartigt. De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor zowel de screening als het onafhankelijke toezicht daarop ligt bij de minister. De vraag is of de vereiste onafhankelijkheid van het toezichtmechanisme op deze manier voldoende gewaarborgd is.²⁰ Het belang hiervan vereist dat de regering hier in de regelgeving nader invulling aan geeft.

De Adviesraad beveelt aan dat de regering beter uitwerkt en onderbouwt op welke manier het toezicht op de screening wordt vormgegeven, welke rol de verschillende betrokken instanties daarbij hebben en welke waarborgen voor onafhankelijkheid worden ingebouwd. Zij moet ook uitwerken of en hoe een klachtenmechanisme wordt ingericht voor asielzoekers die negatieve ervaringen hebben. Een klachtenmechanisme is noodzakelijk zodat zij misstanden zelf effectief aan de orde kunnen stellen. Bovendien is de mogelijkheid een klacht in te dienen een belangrijke voorwaarde om te garanderen

¹⁷ Artikel 2hh Vw 2000 (nieuw).

¹⁸ Mvt bij de Uitvoeringswet, onder 8.3 (p. 97); artikel 65 Politiewet en art. 57 Wet veiligheidsregio's worden aangepast om het toezicht op de screeningstaak van de KMar door de inspectie mogelijk te maken.

¹⁹ Artikel 2ii Vw 2000; artikel 1.35 Vb 2000 (beiden nieuw).

²⁰ Advies Raad van State van 27 oktober 2025, W03.25.00165/II, *Kamerstukken II 2025/26*, 36871, nr. 4, punt 5.2.

dat onderbouwde beschuldigingen van mensenrechtenschendingen snel en doeltreffend worden beoordeeld.²¹

Aanbeveling 3

Motiveer nader op welke manier het toezicht op de screening wordt vormgegeven, welke rol de verschillende betrokken instanties daarbij hebben en welke waarborgen voor onafhankelijkheid worden ingebouwd.

Het toezichtmechanisme mag zich daarnaast niet beperken tot mechanismes voor reactief toezicht, maar moet ook proactief ingezet kunnen worden om mensenrechtenschendingen te voorkomen.²² De mogelijkheid om jaarlijks aanbevelingen te doen is hier een voorbeeld van. De verordening geeft de monitoringsautoriteit die bevoegdheid, maar het is geen verplichting. De Adviesraad beveelt aan dat de regering uitgebreider toelicht op welke manier de monitoringsautoriteit van deze bevoegdheden gebruik gaat maken.²³

Een ander punt is dat het toezicht is beperkt tot de screeningsprocedure die aan de grens plaatsvindt. Niet rechtmatig verblijvende migranten die op het grondgebied van een lidstaat worden aangetroffen worden echter ook gescreend.²⁴ Deze screening in onder meer asielzoekerscentra en politiebureaus valt buiten het werkgebied van de toezichtautoriteit. Hetzelfde geldt voor grenstoezicht en handhaving en de begeleiding van de migrant voorafgaand en nadat de screeningsprocedure plaatsvindt. Het Europees recht verplicht dit ook niet, maar het is wel een risico in de toezichtsystematiek.²⁵ De Adviesraad beveelt aan dat de regering toelicht op welke manier toezicht wordt gehouden op de screening van migranten op het grondgebied.

Aanbeveling 4

Licht toe op welke manier toezicht wordt gehouden op de screening van migranten op het grondgebied.

²¹ Artikel 10, derde lid, Screeningsverordening. Zie ook hierboven.

²² Advies Raad van State van 27 oktober 2025, W03.25.00165/II, *Kamerstukken II 2025/26*, 36871, nr. 4, punt 5.3.

²³ Een ander voorbeeld om proactief de naleving van mensenrechten te verzekeren is de periodieke training en bijscholing van screeningsmedewerkers.

²⁴ Artikel 7 Screeningsverordening.

²⁵ I. Goldner Lang, 'National independent monitoring mechanisms for fundamental rights compliance at the EU's external borders' (2024) 9(3) *European Papers*, p. 1216-1227.

Kwetsbare personen

De beperkte nationale wetgeving ter uitvoering van de Screeningsverordening roept niet alleen vragen op over de algemene waarborgen om mensenrechtenschendingen te voorkomen, maar ook over de specifieke waarborgen voor kwetsbare groepen asielzoekers. De verordening bepaalt bijvoorbeeld dat tijdens de screening een voorlopige medische controle wordt uitgevoerd door gekwalificeerd medisch personeel, om vast te stellen of een asielzoeker medische hulp nodig heeft. Een voorlopige beoordeling van de kwetsbaarheid van asielzoekers of migranten die de screeningsprocedure doorlopen wordt verricht door gespecialiseerd en daartoe opgeleid personeel van de screeningsautoriteiten. Dit hoeft geen gekwalificeerd medisch personeel te zijn, maar zij kunnen zich daar wel door laten bijstaan.²⁶

Nergens in de Vreemdelingenwet of het Vreemdelingenbesluit wordt toegelicht wat wordt bedoeld met 'gekwalificeerd medisch personeel' en of dat artsen moeten zijn of dat eerder ondersteunend medisch personeel wordt ingezet. Hetzelfde geldt voor 'gespecialiseerd personeel van de screeningsautoriteiten'. Er wordt ook nergens bepaald wat deze specialisatie inhoudt en welke waarborgen daarvoor worden ingesteld. Daarnaast wordt niet toegelicht of de autoriteiten gebruik zullen maken van de mogelijkheid om zich tijdens de screening ook voor de beoordeling van kwetsbare migranten te zullen laten bijstaan door gekwalificeerd medisch personeel of niet.

De Adviesraad beveelt aan om in de Vreemdelingenwet of het Vreemdelingenbesluit een verwijzing op te nemen naar een nader uit te werken kwalificatiekader waaruit blijkt wanneer medisch personeel 'gekwalificeerd' is en wie welke taken in de screeningsprocedure mogen uitvoeren.

Aanbeveling 5

Leg in de regelgeving een kwalificatiekader vast waarin wordt uitgewerkt wanneer medisch personeel 'gekwalificeerd' is en wie welke taken in de screeningsprocedure mogen uitvoeren.

4. Kortere procedures zonder verlies van zorgvuldigheid

Een belangrijk doel van het pact is vereenvoudiging van procedures, zodat asielzoekers deze sneller kunnen doorlopen en spoedig duidelijk is of iemand kan blijven of moet terugkeren naar zijn land van herkomst. Dit betekent kortere en geüniformeerde procedures voor de behandeling van een asielverzoek, die in alle lidstaten gelden. De Procedureverordening biedt hiervoor het kader. De gewone en de versnelde asielprocedure die de verordening introduceert komen in de plaats

²⁶ Artikel 12 Screeningsverordening.

van de huidige algemene en verlengde procedure. Nationale procedureregels die het pact niet voorschrijft, worden waar mogelijk geschrapt.

De vereenvoudiging van de asielprocedure moet bijdragen aan snellere besluitvorming. Dit voornemen past bij de kortere doorlooptijden die de Procedureverordening voorschrijft. **Het huidige voorstel schiet echter teveel door in het uitkleiden van de procedure. Bijna alle waarborgen voor een zorgvuldige besluitvorming worden afgeschaft.** Het wegvallen hiervan brengt het risico met zich mee dat de nieuwe procedure in strijd komt met verplichte Europese kwaliteitswaarborgen en met de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Bovendien wordt het zwaartepunt van de administratieve procedure hiermee verschoven naar de rechtspraak.

Kernpunten van het bestaande kader

Bij het nemen van besluiten over mensen moet de overheid zich houden aan de verplichting dat besluitvorming zorgvuldig is en goed wordt gemotiveerd.²⁷ Als een belanghebbende het niet eens is met het bestuursorgaan, kan hij beroep instellen, maar niet voordat een bestuurlijke heroverweging heeft plaatsgevonden. De bestuurlijke heroverweging bestaat eruit dat de instantie die het besluit genomen heeft zelf opnieuw evalueert of er redenen bestaan om toch tot een andere uitkomst te komen.²⁸

Omdat een bezwaarprocedure de besluitvorming verlengt en het asielsysteem vraagt om snelle doorlooptijden, heeft de regering bij de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 de mogelijkheid tot bezwaar in de asielprocedure afgeschaft.²⁹ Hier werd de voorwaarde aan gesteld dat dit er niet toe mag leiden dat de rechter met een onvolledig dossier wordt geconfronteerd, waarin de feiten en het standpunt van de partijen onvoldoende duidelijk is. Dat is de reden dat het voornemen is geïntroduceerd, waarin de minister de asielzoeker informeert over de redenen voor het voorgenomen besluit.³⁰

Europeesrechtelijk is het van belang dat asielzoekers goed worden geïnformeerd over de inrichting van de asielprocedure, hun rechten en verplichtingen, voorzieningen waarop ze een beroep kunnen doen en de mogelijke uitkomsten.³¹ Meer specifiek hebben ze in alle fasen van de procedure het recht om daadwerkelijk een juridisch adviseur of een andere counselor te raadplegen over hun verzoek en daarmee samenhangende aangelegenheden.³² De counseling is bedoeld om asielzoekers zo goed mogelijk voor te bereiden op hun gehoor en moet dus

²⁷ Artikel 3:2 Awb: zorgvuldigheidsbeginsel; artikel 3:4 Awb: beginsel van een evenredige belangenafweging; artikel 3:46 Awb: motiveringsbeginsel.

²⁸ W. Konijnenbelt e.a. 'Hoofdstukken van bestuursrecht'. Artikelen 7:1 en 7:11 Awb.

²⁹ Artikel 79 Vw 2000 voorziet in een rechtstreeks beroep tegen asielbesluiten bij de bestuursrechter dat niet wordt voorafgegaan door een bezwaarprocedure. Conform artikel 4:7 Awb wordt wel de gelegenheid geboden tot het geven van een zienswijze op uitgebracht voornemen om een besluit te nemen.

³⁰ Uit de mvt bij de Vw 2000, *Kamerstukken II* 1998/99, 26 732, nr. 3, p. 44, m.b.t. artikel 37 (nu artikel 39) Vw 2000.

³¹ Artikel 8, tweede lid, Procedureverordening; artikelen 15 en 18 Procedureverordening.

³² Artikel 15, eerste lid, Procedureverordening.



ingericht zijn op een manier die geschikt is om deze doelstelling te behalen. Die zorgvuldigheid past goed bij het Nederlandse zorgvuldigheidsbeginsel en het uitgangspunt dat alle relevante informatie voor de besluitvorming al tijdens de administratieve fase op tafel komt.

Wat verandert er?

Het aanmeldgehoor wordt afgeschaft. De functie hiervan wordt deels overgenomen door het proces Ontvangst en Voorbereiding Asielaanvraag (OVA) waarin de door het EU-recht voorgeschreven screening wordt verricht. De rust- en voorbereidingstijd wordt afgeschaft, evenals de voornemenprocedure. Dit betekent dat de IND na een beoordeling van het gehoor direct een besluit neemt zonder dat de asielzoeker vooraf een zienswijze kan indienen op het voorgenomen besluit. De mogelijkheid dat de asielzoeker correcties en aanvullingen indient op het verslag van een gehoor blijft wel bestaan.³³ Op die manier behoudt hij de mogelijkheid om eventuele onjuistheden recht te zetten en aanvullende feiten en omstandigheden aan te voeren voordat een besluit wordt genomen. Ook kunnen punten meegegeven worden waarmee de IND bij het nemen van een besluit rekening moet houden. Vanaf het moment van de correcties en aanvullingen krijgt de asielzoeker kosteloze rechtsbijstand door een advocaat.³⁴

Als bijna elke procedurestap die de Procedureverordening niet dwingend voorschrijft, wordt geschrapt, komt er onevenredig veel gewicht te liggen op de correcties en aanvullingen. Bovendien is dat ook het moment dat de advocaat zijn cliënt moet leren kennen, zich moet inlezen en snel moet kunnen schakelen om te beoordelen of het verslag van het gehoor een adequate weergave is van de verklaringen van de asielzoeker, waar hij niet bij was. Als de asielzoeker dan pas voor het eerst met een advocaat spreekt, kan het gebeuren dat hij sommige relevante feiten en omstandigheden pas dan identificeert. Die heeft hij dan niet in het gehoor naar voren kunnen brengen.

Een andere belangrijke tekortkoming van de correcties en aanvullingen als enige moment waarop de asielzoeker kan reageren op informatie van de IND is, dat in het gehoor van het verslag niets staat over de vraag of de IND de verklaring van de asielzoeker geloofwaardig vindt, terwijl dat één van de kernelementen is van het asielrelaas en de beoordeling daarvan. Het benoemen van inconsistenties in de verklaringen van de asielzoeker hoort hier ook bij. Het wegvallen van het voornemen betekent dat hij hierop niet meer kan reageren en dat wordt niet goedge maakt door de mogelijkheid om correcties en aanvullingen in te dienen op het verslag van het gehoor.

Een laatste element in de gewijzigde procedure die de regering op dit moment voorstaat is, dat met het wegvallen van het voornemen én de rust- en voorbereidingstijd én de juridische vertegenwoordiging er weinig ruimte meer is

³³ Artikel 3.109b Vb 2000.

³⁴ Zie ook het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 dat in een apart traject wordt aangepast.

voor de asielzoeker om zich voor te bereiden op de vereiste openheid die noodzakelijk is voor een goede weergave van het relaas. De nieuwe procedure komt er kort gezegd op neer dat een asielzoeker de screening ondergaat, dan in het kader van de juridische counseling een groepsinstructie krijgt over de procedure, maar geen individueel onderhoud meer heeft met een advocaat. Daarna moet hij naar een gehoor waarin het hele relaas, inclusief alle moeilijke of traumatische momenten moeten worden uiteengezet, terwijl de asielzoeker geen of nauwelijks kans heeft gekregen om zich daarop voor te bereiden.³⁵ Het is aannemelijk dat het relaas in die situatie door het wegvallen van al die waarborgen vaak niet in één keer volledig wordt uiteengezet. Cultuurverschillen, zoals minder openheid in een nieuwe situatie, of psychologische barrières, zoals trauma of ervaringen waarover iemand misschien niet zo gemakkelijk praat, kunnen hier mede oorzaak van zijn. Dat kan de effectiviteit van het gehoor doorkruisen omdat hij of zij zich gezien de omstandigheden minder vrij voelt om over zijn of haar ervaringen te spreken.

Het schrappen van de verschillende procedurestappen moet eraan bijdragen om de doorlooptijden van de asielprocedure te verkorten. Ten dele zullen de wijzigingen hier wel aan bijdragen, maar zij kunnen hierdoor niet volledig worden gerechtvaardigd. **Uiteindelijk ligt het probleem van de achterstanden die op dit moment spelen namelijk niet bij de doorlooptijden van de procedure zelf, maar in de wachttijd voordat de procedure überhaupt wordt opgestart.**

Hoe kan het beter?

De Adviesraad adviseert allereerst om in de hervorming van de asielprocedure niet alleen maar waarborgen te schrappen, maar ook na te denken over alternatieve procedurestappen die bijdragen aan een zorgvuldige voorbereiding. De regering is hier nationaal- en Europeesrechtelijk ook toe verplicht. Het nationale recht gaat ervan uit dat de administratieve fase voorziet in een vorm van bestuurlijke heroverweging, waardoor de rechter niet met een onvolledig dossier wordt geconfronteerd. Daarom werd het wegvallen van de bezwaarprocedure destijds gecompenseerd met het optuigen van de voornemenprocedure. Het aanvullend laten vallen van de voornemenprocedure en veel andere procedurele waarborgen, staat op gespannen voet met dit uitgangspunt.

Ook de Procedureverordening vereist dat asielzoekers zorgvuldig worden voorbereid op het gehoor, zodat alle relevante informatie wordt opgehaald om het asielverzoek te beoordelen. In de aangepaste regelgeving is het gehoor echter eigenlijk pas het eerste moment waarop de asielzoeker wordt gevraagd naar zijn vluchtmotieven, zonder dat daar veel voorbereiding aan voorafgaat. De Adviesraad adviseert daarom om het wegvallen van waarborgen op te vangen met een extra stap die aan het gehoor voorafgaat, bijvoorbeeld een eerste gesprek met een

³⁵ De bezuiniging op de financiering van Vluchtelingenwerk draagt ook eraan bij dat asielzoekers minder goed zijn voorbereid.

advocaat. De advocaat kan de asielzoeker dan alvast informeren over de relevante feiten en omstandigheden die hij aan de IND moet laten weten en daarbij mede uitgaan van de situatie van de asielzoeker. Daarnaast is het raadzaam om toe te staan dat de advocaat bij het gehoor aanwezig is, zodat advocaat en asielzoeker snel kunnen schakelen en onverwijld correcties en aanvullingen op het verslag kunnen indienen. **De regering kan ook kiezen voor een andere aanvullende procedurele stap om de asielzoeker beter voor te bereiden op het gehoor, zolang de aanvulling geschikt is om dat doel te bereiken.**

In de tweede plaats adviseert de Adviesraad om in het verslag van het gehoor ook een voorlopige beoordeling te geven van de geloofwaardigheid van het relaas en eventuele inconsistenties alvast te benoemen, zodat de asielzoeker daarop kan reageren en opmerkingen daarover kunnen worden meegenomen bij de besluitvorming. Dat draagt bij aan de kwaliteit van het samengestelde dossier. Zowel in de administratieve fase als tijdens de beroepsgang hebben alle partijen daar baat bij. Verder moet in het Vreemdelingenbesluit worden verduidelijkt welke termijn voor correcties, opmerkingen en aanvullingen wordt gehanteerd.

Uitzondering op correcties en aanvullingen

In de gewijzigde procedure is de mogelijkheid om correcties en aanvullingen in te dienen de enige overgebleven gelegenheid voor de asielzoeker om buiten het gehoor om inbreng te hebben op de besluitvorming van de IND. Uit de toelichting bij het besluit blijkt echter dat de minister deze procedurestap ook kan overslaan. Dit kan als de correcties en aanvullingen volgens hem geen wezenlijke bijdrage leveren aan de zorgvuldigheid van de besluitvorming of als er een belang bestaat om snel tot een besluit te komen.³⁶ Er moet in dat geval wel een opname van het gehoor beschikbaar zijn dat als bewijs in de beroepsprocedure wordt toegelaten.³⁷

Het is de vraag of de procedure aan snelheid wint door af te zien van het bieden van de mogelijkheid tot het indienen van correcties en aanvullingen. Een migrant behoudt namelijk, bij monde van zijn advocaat, de mogelijkheid om uit eigen beweging correcties, aanvullingen en nadere informatie aan de IND toe te sturen, ook als hem geen mogelijkheid voor correcties en aanvullingen is gegeven. Daarmee is het afschaffen van de mogelijkheid hiervan symbolisch en onnodig. Indien de correcties en aanvullingen niet beoordeeld zijn door de IND bij het nemen van een besluit op het asielverzoek, zullen de correcties en aanvullingen betrokken moeten worden bij de toetsing in beroep. Dit leidt tot een verzwaring van de beroepsprocedure.

Het belang van het indienen van correcties en aanvullingen wordt groter met het afschaffen van de voornemenprocedure. Vanuit het oogpunt van rechtsbescherming vindt de Adviesraad het onwenselijk dat het aan de minister wordt overgelaten in welke gevallen de asielzoeker wel of niet de mogelijkheid

³⁶ De wijze waarop de minister hieraan toepassing geeft wordt in de Vreemdelingencirculaire geregeld. Nvt bij wijziging van het Vreemdelingenbesluit, onder punt 5.4, p. 26.

³⁷ Artikel 15, vierde lid, Procedureverordening; artikel 83bb Vw 2000 (nieuw).

wordt geboden om correcties en aanvullingen in te dienen. De Adviesraad beveelt aan om in het Vreemdelingenbesluit uit te werken in welke omstandigheden de minister mag afzien van het bieden van de mogelijkheid om correcties en aanvullingen in te dienen.

Aanbeveling 6

Werk in het Vreemdelingenbesluit uit in welke omstandigheden de minister mag afzien van het bieden van de mogelijkheid om correcties en aanvullingen in te dienen.

Waarborgen voor het vervolledigen van het asielfdossier

Het behouden van de mogelijkheid voor correcties en aanvullingen, zonder afwijkingen, past ook het beste bij het uitgangspunt dat een besluit zijn grondslag vindt in een volledig dossier en er geen onduidelijkheid bestaat over de verklaringen van de verzoeker waarop het besluit mede wordt gebaseerd.³⁸ De regering licht toe dat de IND verschillende 'inspanningen' zal verrichten om dit uitgangspunt te waarborgen.³⁹ De Adviesraad vraagt zich af of deze inspanningen daadwerkelijke verbeteringen zijn ten opzichte van het huidige procedure, die eraan bijdragen dat het dossier waarop een asielbeslissing wordt genomen volledig is. Hieronder volgen enkele voorbeelden.

Verzoekers die in de versnelde procedure worden behandeld worden er in het gehoor op gewezen dat hun kans op het verkrijgen van asiel erg klein is en dat er een mogelijkheid is dat hun asielverzoek wordt afgedaan als kennelijk ongegrond. Het is dan aan de verzoeker om in het gehoor aannemelijk te maken dat asielbescherming toch noodzakelijk is. Het is onduidelijk in hoeverre deze waarborg afwijkt van, of verder gaat dan, de vraagstelling in een regulier gehoor, waarin de asielzoeker dat ook moet toelichten.

Aan het einde van het gehoor zal de IND nóg nadrukkelijker vragen of alle elementen in voldoende mate naar voren zijn gekomen en of de verzoeker voldoende in de gelegenheid is geweest om te reageren op omstandigheden die de geloofwaardigheid negatief kunnen beïnvloeden. Het wordt echter niet toegelicht hoe extra nadruk wordt gegeven aan deze verificatie of wat het effect hiervan zal zijn op de opbrengst van het gehoor.

Als na het gehoor blijkt dat er nieuwe relevante feiten zijn die bij de beoordeling van het verzoek een rol kunnen spelen wordt per zaak nagegaan of dit aanleiding geeft om de verzoeker aanvullend te horen of om een schriftelijke reactie te vragen. Het is onduidelijk hoe wordt beoordeeld of er nieuwe omstandigheden aan het licht zijn gekomen en hoe wordt bepaald of die een nader gehoor of nadere reactie van de verzoeker vereisen.

³⁸ Nvt bij de wijziging van het Vb 2000, onder punten 5.3-5.4, p. 25-27.

³⁹ Nvt bij de wijziging van het Vb 2000, onder 5.4, p. 27.

In het besluit wordt inzichtelijk uiteengezet dat en waarom het verzoek niet wordt ingewilligd. Daarbij wordt rekening gehouden met de verklaringen van de verzoeker en zijn uitleg voor ontbrekende elementen, inconsistenties en tegenstrijdigheden. Het wordt niet toegelicht op welke manier deze inzichtelijke besluitvorming afwijkt van de algemene zorgvuldigheids- en motiveringsplicht van een uitvoeringsinstantie die ook in de Awb is neergelegd.

Om te voorkomen dat er toch zaken bij de rechter terechtkomen die daar evident niet thuis horen, worden beroepszaken nu al waar mogelijk gescreend door de IND. Die screening wordt met het oog op het vervallen van het voornemen geïntensiveerd. Op die manier wordt sneller onderkend of een besluit nadere toelichting of een verweerschrift behoeft of alsnog moet worden ingetrokken. Het is onduidelijk welke criteria hiervoor worden gehanteerd en of er al resultaten zijn die iets zeggen over de effectiviteit van deze screening.

De verzoeker moet voortaan tijdens het gehoor de mogelijkheid krijgen om omstandigheden aan te voeren voor de beoordeling of uitzetting op grond van artikel 64 Vw 2000 achterwege moet blijven. Hoe wordt de verzoeker uitgelegd dat hij ook moet verklaren over zijn gezondheidssituatie en de vraag of uitzetting op grond daarvan moet worden uitgesteld? Dat is namelijk best een omschakeling in de thematiek die op dat moment aan de orde is. Een goede uitleg hiervan is dus noodzakelijk.

Aanbeveling 7

Licht toe hoe verbeteringen in de praktijk door de IND worden geïmplementeerd en wat de effecten daarvan zijn op het volledig maken van het asieldossier.

De Adviesraad beveelt aan om in de toelichting bij het ontwerpbesluit nader toe te lichten hoe deze verbeteringen in de praktijk worden geïmplementeerd en wat de effecten daarvan zijn op het volledig maken van het asieldossier.

5. Kwalificatie van begunstigden van internationale bescherming

5.1. Nut en noodzaak van nieuwe rechtsvormen voor erkenning van de asielstatus en de daaraan verbonden rechten

Een belangrijke wijziging in de herziene regelgeving is dat de regering voortaan een onderscheid maakt tussen een verblijfsvergunning en een verblijfstitel. De verblijfsvergunning is niet langer een document dat aan de asielstatushouder wordt verstrekt, maar een fictief op zichzelf staand rechtsfeit dat als grondslag dient voor het ontstaan van rechtmatig verblijf.⁴⁰ Dat rechtmatig verblijf bestaat zolang de verblijfsvergunning niet wordt ingetrokken.⁴¹ Het document dat wordt afgegeven om dit verblijfsrecht te kunnen bewijzen wordt de *verblijfstitel* genoemd.⁴² Waar de vergunning en de titel in het huidige recht door elkaar heen worden gebruikt, worden ze onder het nieuwe recht dus strikt gescheiden en wordt met beide begrippen ook iets anders bedoeld. De verblijfstitel wordt afgegeven voor een duur van drie jaar of minder en kan worden verlengd zolang de verblijfsvergunning niet is ingetrokken. Het verlopen van de verblijfstitel betekent dus niet het verlies van het verblijfsrecht. Dat is namelijk afhankelijk van het bestaan van de verblijfsvergunning die wordt verleend op basis van de criteria in de Kwalificatieverordening en die blijft bestaan als de verblijfstitel is verlopen.

Het gemaakte onderscheid tussen de verblijfsvergunning en de verblijfstitel is volgens de regering noodzakelijk omdat het EU-recht dit vereist. In de Kwalificatieverordening en in de jurisprudentie wordt volgens haar een onderscheid gemaakt tussen de verlening van de status als begunstigde van internationale bescherming enerzijds en de afgifte van een verblijfstitel anderzijds die een machtiging is waaruit het rechtmatig verblijf op het grondgebied van een lidstaat blijkt.⁴³ Dit betekent volgens de regering dat het systeem waarin een geldigheidsduur werd gekoppeld aan de verblijfsvergunning niet kan blijven bestaan. Daarom heeft zij de verblijfstitel waaruit het rechtmatig verblijf van de asielstatushouder blijkt als aparte rechtsfiguur geïntroduceerd. De ingangsdatum van de verblijfsvergunning zegt niets over de vraag wanneer de hoedanigheid van vluchteling is ontstaan en is vooral bedoeld als ingangsdatum voor de toekenning van materiële rechten die aan de asielstatus verbonden zijn.⁴⁴

⁴⁰ Artikel 8, aanhef en onder c, Vw 2000.

⁴¹ HvJ 24 juni 2015, C-373/13, [ECLI:EU:C:2015:413](#), (H.T.), punt 95; ABRvS 9 mei 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:1253](#).

⁴² Artikel 9, tweede lid, Vw 2000 (nieuw). Artikel 24, eerste lid, Kwalificatieverordening bepaalt dat een begunstigde van internationale bescherming recht heeft op een verblijfstitel. Artikel 3, sub 12, van de Kwalificatieverordening bepaalt dat verblijfstitel verwijst naar een machtiging van een lidstaat conform een voorgeschreven model waaruit blijkt dat een onderdaan van een derde land of staatloze legaal op het grondgebied van die lidstaat mag verblijven. Hierop moet een geldigheidsduur staan vermeld.

⁴³ Artikel 20, derde lid, en artikel 3, sub 12, Kwalificatieverordening; HvJ EU 24 juni 2015, C-373/13, [ECLI:EU:C:2015:413](#) (H.T.), punt 95; AbRvS 9 mei 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:1253](#).

⁴⁴ Ov. 21 Kwalificatierichtlijn; ov. 22 Kwalificatieverordening. Het onderscheid dat hiermee wordt gemaakt tussen verblijfsvergunning en verblijfstitel is volgens de regering niet in strijd met het declaratoire karakter van de erkenning van de vluchtelingenstatus. Ter onderbouwing van deze keuze verwijst zij naar Europese en nationale jurisprudentie. In het

Hoewel het onderscheid tussen de verblijfsvergunning en de verblijfstitel bedoeld is om de rechtspositie van asielstatushouders te verduidelijken, lijkt het op het eerst gezicht eerder een averechts effect te hebben. Door de wijzigingen ontstaan er nu vier ijkpunten in de procedure: (I) het ontstaan van de hoedanigheid van vluchteling; (II) het besluit tot verlening van de vluchtelingenstatus; (III) de toekenning van de verblijfsvergunning asiel; en (IV) de toekenning van de verblijfstitel.⁴⁵ Daarbij komt nog dat de verblijfsvergunning zelf geen fysieke vorm heeft en het bestaan ervan alleen blijkt uit het besluit op het asielverzoek en uit de afgegeven verblijfstitel. **Dat roept de vraag op wat deze rechtsfiguur dan feitelijk is.**

De Adviesraad vindt dit systeem onnodig ingewikkeld en ziet een eenvoudigere oplossing om het onderscheid tussen de verlening van de asielstatus en het verstrekken van een verblijfstitel te waarborgen. Dit kan ook door de verblijfsvergunning/-titel los te koppelen van het besluit waarmee de asielstatus wordt verleend. Dat besluit blijft dan onafhankelijk van de verblijfsvergunning/-titel bestaan, waarmee ook de internationale bescherming en de daaraan gekoppelde rechten blijven bestaan. Het verstrijken van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning/-titel heeft op die manier geen effect op de rechten die een asielstatushouder geniet, zolang de asielstatus niet met een nieuw besluit wordt ingetrokken.⁴⁶

In het besluit waarin de asielstatus wordt verleend kan dan ook de datum van het asielverzoek worden vermeld. Die verwijzing is bedoeld om te verduidelijken dat op die datum de hoedanigheid van vluchteling reeds was ontstaan en dat die datum de peildatum is voor de leeftijd van de verzoeker als het gaat om gezinshereniging.⁴⁷

De Adviesraad beveelt dus aan om de verblijfsvergunning als apart rechtsfiguur te laten vervallen en te volstaan met het onderscheid tussen het besluit waarmee de asielstatus wordt verleend en de verblijfsvergunning/-titel als document waaruit het rechtmatig verblijf blijkt en waaraan een geldigheidsduur is verbonden.⁴⁸ Dat sluit ook aan bij

arrest HT overweegt het Hof dat het recht op een verblijfstitel één van de rechten is die is verbonden aan de verlening van de vluchtelingenstatus en dat het verlopen of verliezen van die verblijfstitel niet betekent dat de vluchtelingenstatus zelf ook is geëindigd. Dat betekent dat hij ook zonder de verblijfstitel de toegang tot de rechten in de Kwalificatierichtlijn behoudt, zolang de vluchtelingenstatus niet is ingetrokken. Artikel 20, derde lid, en artikel 3, sub 12, Kwalificatieverordening; HvJ EU 24 juni 2015, C-373/13, ECLI:EU:C:2015:413 (*H.T.*), punt 95; AbRvS 9 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1253, onder 5.1.2.

⁴⁵ Als vijfde ijkpunt is er ook nog het moment van indiening van het asielverzoek dat doorslaggevend is voor de leeftijdsbepaling van een alleenstaande minderjarige vreemdeling die gezinshereniging met zijn ouders beoogt. Zie HvJ 12 april 2018, C-550/16, EU:C:2018:248 (*A en S*).

⁴⁶ In dat geval is er alleen een asielstatus, die blijkt uit het nationale besluit en die geldig blijft tot de intrekking ervan. En een asielvergunning, waaruit het rechtmatig verblijf blijkt en waaraan een geldigheidsduur verbonden is.

⁴⁷ Zie HvJ 12 april 2018, C-550/16, EU:C:2018:248 (*A en S*).

⁴⁸ Artikelen 8-9 Vw 2000.

de betekenis die in het maatschappelijk verkeer normaal aan het woord 'vergunning' wordt toegedicht.⁴⁹

Aanbeveling 8

Laat de verblijfsvergunning als apart rechtsfiguur vervallen en volsta met het onderscheid tussen het besluit waarmee de asielstatus wordt verleend en de verblijfsvergunning/-titel als document waaruit het rechtmatig verblijf blijkt en waaraan een geldigheidsduur is verbonden.

Het voorstel van de Adviesraad betekent dat er minder nationale rechtsvormen nodig zijn om aan de vereisten in het EU-recht te voldoen. **Het hele systeem wordt zo gemakkelijker, toegankelijker en overzichtelijker en volgens de memorie van toelichting is dit één van de doelstellingen van de regering.**

Gezinsleden

Meereizende en nareizende gezinsleden krijgen een verblijfsrecht dat is afgeleid van het verblijfsrecht van de asielstatushouder. Meereizende gezinsleden krijgen tegelijkertijd met de asielstatushouder rechtmatig verblijf. Voor nareizende gezinsleden wordt een verblijfsaanvraag ingediend nadat de asielstatushouder het besluit heeft ontvangen waarmee Nederland zijn asielstatus erkent.⁵⁰ Hierdoor krijgen zij per definitie en logischerwijs pas op een later moment rechtmatig verblijf in Nederland dan de asielstatushouder die voor hen de aanvraag heeft ingediend.

Onder het bestaande recht wordt de geldigheidsduur van het verblijfsrecht van gezinsleden van een asielstatushouder gekoppeld aan de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning asiel. Door de invoering van het onderscheid tussen de verblijfsvergunning asiel en de verblijfstitel, wordt de geldigheidsduur van het verblijfsrecht van gezinsleden voortaan gekoppeld aan de geldigheidsduur van de verblijfstitel van de asielstatushouder.⁵¹ De verblijfstitel van *meereizende* gezinsleden wordt tegelijkertijd met de verblijfstitel van de asielstatushouder en met dezelfde geldigheidsduur verleend en kan tegelijkertijd en voor dezelfde duur worden verlengd, totdat zijn asielstatus wordt ingetrokken.⁵² Omdat voor *nareizende* gezinsleden van een asielstatushouder pas op een later moment een verblijfsaanvraag wordt ingediend en zij pas later in Nederland arriveren, wordt hun verblijfstitel per definitie enige tijd later verstrekt dan de verblijfstitel van de asielstatushouder. De geldigheidsduur van die verblijfstitel is ten minste één jaar

⁴⁹ In het reguliere migratierecht is de vergunning bijvoorbeeld wel nog het document dat de migrant bij zich draagt, waaruit blijkt dat hij rechtmatig verblijf heeft.

⁵⁰ Voor familieleden van subsidiair beschermden geldt bovendien dat het gezin ook aan de aanvullende voorwaarden voor nareis moet voldoen, waaronder het verlopen van de wachttermijn van twee jaar.

⁵¹ Met de verblijfstitel wordt hier dus verwezen naar het document waaruit het rechtmatig verblijf van de asielstatushouder blijkt.

⁵² Artikel 23, tweede lid, van de Kwalificatieverordening; Nvt bij de wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000, onder punt 4.5, p. 20.

en kan ook verlengd worden tot de maximale geldigheidsdatum van de verblijfstitel van de asielstatushouder. Ook voor hen geldt het uitgangspunt dat de geldigheidsduur van hun verblijfstitel, de datum waarop de verblijfstitel van de asielstatushouder verstrijkt, niet kan overschrijden.⁵³

Anders dan de asielstatushouder, hebben meereizende en nareizende gezinsleden die zelf geen aanspraak maken op asiel, geen asielstatus op basis waarvan zij rechtmatig in een lidstaat kunnen verblijven. Zij zijn in plaats daarvan afhankelijk van de verlening van een verblijfsrecht. Als dit verblijfsrecht wordt gekoppeld aan zijn verblijfstitel en niet aan zijn asielstatus of, zoals de regering voorstaat, zijn verblijfsvergunning, verliezen de gezinsleden hun verblijfsrecht als die titel verloopt en die niet op tijd is verlengd. Tegelijkertijd heeft een asielstatushouder, zolang die status niet is ingetrokken en hij aan de voorwaarden daarvoor blijft voldoen, het recht op gezinshereniging onder de Gezinsherenigingsrichtlijn.

Door de voorgestelde koppeling van het verblijfsrecht van gezinsleden aan de verblijfstitel van de asielstatushouder kan dus de situatie ontstaan dat hij wel een status en een verblijfsrecht heeft en recht heeft op gezinshereniging, terwijl de gezinsleden hun verblijfsrecht verliezen omdat zijn of hun verblijfstitel niet op tijd is verlengd. Dat is een onwenselijke situatie die in de regelgeving opgelost moet worden. Dit kan door voor gezinsleden van asielstatushouders dezelfde ont koppeling van het besluit waarmee de verblijfstatus wordt verleend (of vergunning) en het verblijfsdocument (of titel) door te voeren als voor asielstatushouders zelf.⁵⁴ Hun verblijfsrecht volgt dan uit het besluit om hen als gezinslid van een asielstatushouder te erkennen. Daarnaast krijgen ze een document waaruit dat rechtmatig verblijf blijkt. Het verstrijken van de datum van het document heeft geen gevolgen voor het verblijfsrecht, zolang het rechtmatig verblijf niet is ingetrokken.⁵⁵ Op die manier wordt het systeem overzichtelijker en blijft het uitgangspunt gehandhaafd dat het verblijfsrecht en het document van gezinsleden afhankelijk zijn van het behoud van het verblijfsrecht en het document van de asielstatushouder.

De Adviesraad beveelt aan om het verblijfsrecht van gezinsleden niet te beperken tot een verblijfstitel waarvan de geldigheid afhankelijk is van de verblijfstitel van de asielstatushouder. In plaats daarvan moet er een besluit komen waarin hun status als gezinslid wordt erkend, waar het rechtmatig verblijf uit volgt. De verblijfstitel die aan hen wordt verleend kan op dat besluit worden gebaseerd. Het verstrijken van de geldigheid daarvan heeft dan

⁵³ Artikel 13, tweede en derde lid, van de Gezinsherenigingsrichtlijn. Familieleden van vluchtelingen en subsidiair beschermden worden op dit punt wel met elkaar gelijkgesteld. Zie artikel 9, tweede t/m vierde lid, Vw 2000 (nieuw).

⁵⁴ De gewijzigde wetgeving spreekt van een onderscheid tussen vergunning en titel. Het alternatief dat in dit advies wordt voorgesteld is om het onderscheid te behouden tussen verblijfsrecht enerzijds en verblijfsvergunning of verblijfsdocument anderzijds.

⁵⁵ In het voorstel van de regering wordt het besluit waarmee de regering het verblijfsrecht erkend, aangemerkt als de vergunning. Het document dat wordt afgegeven als bewijs daarvan wordt de verblijfstitel genoemd. In het voorstel dat we in de vorige paragraaf doen, bestaat alleen het besluit en de vergunning. In dat systeem valt de verblijfstitel als aparte rechtsfiguur weg.

geen effect op het voortbestaan van hun status als gezinslid en het daaraan gekoppelde verblijfsrecht.

Aanbeveling 9

Neem ten aanzien van gezinsleden van asielstatushouders een besluit waarin hun status als gezinslid wordt erkend. Het rechtmatig verblijf moet volgen uit dit besluit.

5.2. Voorwaarden voor nareis en het recht op gezinshereniging

In het voorliggende ontwerpbesluit zijn maatregelen opgenomen om het recht op gezinshereniging van migranten met een subsidiaire beschermingsstatus te beperken. Deze maatregelen maken ook onderdeel uit van het wetsvoorstel invoering tweestatusstelsel. In een eerder [advies](#) is de Adviesraad uitvoerig op deze maatregelen ingegaan.⁵⁶ De aanbevelingen die de Adviesraad in dat advies heeft gedaan zijn door de minister niet overgenomen. Gelet op de kwetsbaarheid van deze beleidsvoorstellen in het kader van de toetsing aan het recht op gezinsleven, vastgelegd in artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), brengt de Adviesraad de kern van dat advies nogmaals onder de aandacht.

Het recht op gezinshereniging van subsidiair beschermden wordt vergaand beperkt door aanvullende voorwaarden te stellen. Er wordt een wachtermijn ingevoerd: gezinshereniging is pas mogelijk twee jaar nadat de asielstatus aan de subsidiair beschermde (de referent) is verleend. De referent moet huisvesting hebben en moet voldoen aan een middelenvereiste.⁵⁷ **Deze cumulatie van voorwaarden maakt het voor subsidiair beschermden vrijwel onmogelijk binnen afzienbare tijd aan de voorwaarden voor gezinshereniging te voldoen. De Adviesraad vindt het aannemelijk dat dit in een aanzienlijk aantal zaken in strijd met het recht op gezinshereniging zal worden verklaard.** Mede omdat het middelenvereiste als een harde norm wordt gehanteerd. In het arrest *Chakroun* oordeelde het Hof dat geen hard middelenvereiste mag worden opgelegd, maar dat er altijd ruimte moet zijn voor afwijkingen in individuele gevallen.⁵⁸ In het nieuwe artikel 3.107aa Vreemdelingenbesluit 2000 is vastgelegd dat de flexibiliteit die in het reguliere gezinsherenigingsbeleid wordt toegepast ten aanzien van het middelenvereiste niet geldt in nareiszaken van subsidiair beschermden. De Adviesraad vindt deze regeling juridisch kwetsbaar en adviseert de regering hiervan af te zien.

⁵⁶ Advies van de Adviesraad Migratie over de wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met de inwerkingtreding van de Wet invoering tweestatusstelsel.

⁵⁷ De norm is een inkomen dat minimaal gelijk is aan het minimumloon inclusief vakantiebijslag.

⁵⁸ HvJ 4 maart 2010, C-578/08, [ECLI:EU:C:2010:117](#) (*Chakroun*).

Aanbeveling 10

Zie af van de invoering van een middelenvereiste met een harde norm voor gezinshereniging van subsidiair beschermde.

De regering heeft ervoor gekozen om het nieuwe beleid onmiddellijk van toepassing te laten zijn op alle lopende en nieuw in te dienen nareisaanvragen.⁵⁹ In beginsel staat het de wetgever vrij om een keuze te maken of aan nieuw beleid eerbiedigende of onmiddellijke werking toe te kennen. Ten aanzien van nareisaanvragen doet zich echter de bijzonderheid voor dat in de uitvoering grote achterstanden zijn ontstaan. Veel asielzoekers zitten al langer in de procedure dan het EU-recht toestaat.⁶⁰ De verandering van het toepasselijk recht terwijl bij de asiel- dan wel de nareisaanvraag van een andere rechtspositie werd uitgegaan, is in veel zaken te wijten aan de vertraging die de behandeling van deze aanvragen heeft opgelopen in de uitvoering. Deze vertraging die voor rekening komt van de uitvoering mag er niet toe leiden dat aanvragers een slechtere rechtspositie krijgen.⁶¹ Het probleem van het toerekenen van vertraging in de procedure aan asielmigranten in die zin dat hun aanvraag anders wordt beoordeeld, wordt nog versterkt door mogelijke strijd met het gelijkheidsbeginsel. Het kan namelijk zo zijn dat twee aanvragen die op dezelfde dag zijn ingediend anders worden beoordeeld, afhankelijk van het tijdstip waarop die aanvragen daadwerkelijk worden behandeld. Dat procedurele verschil kan geen rechtvaardiging zijn voor een differentiatie in toelatingsvoorwaarden.

Op grond van al het voorgaande verwacht de Adviesraad dat het juridisch onhoudbaar is om nieuwe regelgeving onmiddellijk toe te passen op aanvragen die zijn ingediend voordat de nieuwe regelgeving in werking is getreden en adviseert de regering hiervan af te zien.⁶²

Aanbeveling 11

Zie af de onmiddellijke werking van nieuwe regelgeving met betrekking tot gezinshereniging op aanvragen die voor de inwerkingtreding van de gewijzigde Vreemdelingenwet zijn ingediend.

6. Vrijheidsbeperkende en vrijheidsontnemende maatregelen

Asielzoekers die mogelijk zullen onderduiken kunnen in bewaring worden gesteld tijdens de asielpcedure of voor hun overdracht naar een andere lidstaat.

⁵⁹ Dat wordt geregeld in een nieuw tweede lid van artikel 1.27 Vb 2000.

⁶⁰ HvJ 8 mei 2025, C-662/23, (*Zimir*).

⁶¹ Ter vergelijking: HvJ 12 april 2018, C-550/16, EU:C:2018:248 (*A en S*), punten 52 en 54.

⁶² Zie ook: [Advies wijziging Vb 2000 i.v.m. inwerkingtreding Wet invoering tweestatusstelsel](#), p. 6 e.v.

Hetzelfde geldt voor migranten die een afwijzing hebben ontvangen en worden uitgezet naar hun land van herkomst. Het pact biedt enkele hervormingen van het stelsel en introduceert een nieuwe grond voor bewaring. Omdat bewaring hoofdzakelijk wordt geregeld door de herschikte Opvangrichtlijn, blijft de Nederlandse regelgeving hierover grotendeels in stand. De wijzigingen in het pact worden hieraan toegevoegd. De keuzes die de wetgever hierin maakt passen goed in het bewaringsstelsel en bieden ook vereenvoudiging. Tegelijkertijd ziet de Adviesraad nog ruimte voor verbetering van de systematiek en verduidelijking van de voorwaarden voor inbewaringstelling.

6.1. Wat verandert er?

Inhoudelijk zijn er vier materiële wijzigingen in de voorwaarden voor inbewaringstelling die in het oog springen. Om meer eenvormigheid in de criteria voor inbewaringstelling te brengen wordt *allereerst* het onderscheid tussen een onderduikrisico (voor uitzetting) en een 'significant' onderduikrisico (voor overdracht) afgeschaft.⁶³ In beide situaties moeten in het Nederlandse stelsel minimaal twee objectieve feiten bestaan die een risico op onderduiken indiceren. Deze feitelijke aanwijzingen werden tot nu toe onderscheiden in 'zware en lichte gronden'. Onder het bestaande systeem was dat onderscheid noodzakelijk omdat voor een 'significant onderduikrisico' tenminste één zware grond aanwezig moest zijn. Onder het nieuwe recht worden de voorwaarden voor inbewaringstelling met het oog op uitzetting en overdracht gelijkgesteld, in die zin dat tenminste twee gronden uit een samengevoegde lijst met gronden aanwezig moeten zijn waaruit een onderduikrisico blijkt. Het onderscheid tussen zware en lichte gronden heeft hierdoor geen juridische relevantie meer en wordt onder het nieuwe recht afgeschaft.

De *tweede* materiële wijziging is dat aan de bepaling in het Vreemdelingenbesluit, waarin de gronden voor de verschillende vormen van bewaring worden uiteengezet, een lid wordt toegevoegd. Dit lid benadrukt het belang van een geïndividualiseerde beoordeling van het onderduikrisico in een concreet geval. Dit betekent dat voor de oplegging van een maatregel niet kan worden volstaan met de vaststelling dat er twee gronden zijn waaruit een onderduikrisico blijkt, maar dat ook moet worden toegelicht waarom dat risico in het individuele geval bestaat.

De *derde* materiële wijziging is dat er een reden voor inbewaringstelling van asielzoekers tijdens hun procedure bijkomt. Een asielzoeker kan voortaan ook in bewaring worden gesteld als hij een vrijheidsbeperkende maatregel opgelegd heeft gekregen en zich daaraan niet heeft gehouden.⁶⁴ De Adviesraad heeft erop gewezen dat het niet naleven van een eerder opgelegde vrijheidsbeperkende maatregel ook nu al een grond is die wordt meegewogen bij de beoordeling van

⁶³ Vgl. artikel 28 Dublinverordening (604/2013) en artikel 44 Asiel- en migratiebeheerverordening (2024/1351).

⁶⁴ Artikel 10, vierde lid, onder c, van de herschikte Opvangrichtlijn (2024/1346); Artikel 59b, eerste lid, onder e, Vw 2000 (nieuw).

het bestaan van een onderduikrisico.⁶⁵ Die grond wordt onder het pact in feite verheven van een mee te wegen omstandigheid naar een zelfstandige mogelijkheid voor inbewaringstelling. De Adviesraad stelde daarom vraagtekens bij de manier waarop deze grond in de praktijk moet worden getoetst. De wijziging van het Vreemdelingenbesluit geeft op dit punt houvast. Van belang is dat het niet naleven van een vrijheidsbeperkende maatregel alleen kan leiden tot vrijheidsontneming als het onderduikrisico blijft voortbestaan. Om te kunnen vaststellen dat dat zo is, moet er ten minste nog een andere grond zijn waaruit het onderduikrisico blijkt.⁶⁶ Daarmee veranderen de voorwaarden voor inbewaringstelling van asielzoekers hangende de procedure niet wezenlijk ten opzichte van het bestaande recht. Ook nu is het niet-naleven van een vrijheidsbeperkende maatregel één van de gronden die kan wijzen op het bestaan van een onderduikrisico en kan die samen met een tweede grond het opleggen van een vrijheidsontnemende maatregel rechtvaardigen.⁶⁷

De vierde materiële wijziging die moet worden vermeld, is dat het kader voor het opleggen van vrijheidsbeperkende maatregelen sterk wordt uitgebreid, waardoor hiervoor veel meer waarborgen gaan gelden. Op dit moment staat in de wet alleen maar dat in het belang van de openbare orde of de nationale veiligheid een vrijheidsbeperkende maatregel kan worden opgelegd.⁶⁸ In het Vreemdelingenbesluit wordt toegelicht dat die maatregel eruit kan bestaan dat de migrant in of buiten een aangewezen gebied moet verblijven.⁶⁹ De wet noch het besluit bevatten concrete criteria of waarborgen voor het opleggen van een vrijheidsbeperkende maatregel. Alleen uit beleidsregels kan nog worden afgeleid dat het openbare orde begrip in dit geval ziet op 'mogelijke betrokkenheid bij ordeverstoringen' die de vrijheidsbeperving redelijkerwijs kunnen rechtvaardigen.⁷⁰ Het pact en de implementatie daarvan vullen deze leemte op en bieden een veelomvattender kader voor vrijheidsbeperkende maatregelen.⁷¹ Daarbij wordt bijvoorbeeld de mogelijkheid om opheffing van een vrijheidsbeperkende maatregel te verzoeken van beleid naar algemeen verbindend voorschrift verheven.⁷² Verder wordt een duidelijk criterium voor het opleggen van vrijheidsbeperving geïntroduceerd, namelijk wanneer ten minste één grond voor het bestaan van een onderduikrisico kan worden tegengeworpen. De lijst van gronden is hetzelfde als voor vrijheidsontneming.⁷³

⁶⁵ Zie: [Advies over uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en Migratiepact | Adviesraad Migratie](#).

⁶⁶ Artikel 5.7, vijfde lid en artikel 5.6, tweede lid, Vb 2000 (nieuw).

⁶⁷ Artikel 4.29 Vb 2000 jo. artikel 5.1b, vierde lid, onder a, Vb 2000. Hieruit blijkt dat het niet voldoen aan de voorwaarden van vrijheidsbeperving ook nu al een rol kan spelen in de beoordeling van een onderduikrisico in het kader van het opleggen van een vrijheidsontnemende maatregel. In dat geval kan bijvoorbeeld art. 59, eerste lid, onder b, Vw 2000 worden toegepast als de asielzoeker beschikbaar moet blijven voor de procedure en er een onderduikrisico bestaat.

⁶⁸ Artikel 56 Vw 2000.

⁶⁹ Artikel 5.1 Vb 2000.

⁷⁰ Par. A5/5.1-5.2 Vc 2000.

⁷¹ Artikelen 8 en 9 van de herschikte Opvangrichtlijn; artikel 55.0a Vw 2000 (toewijzing aan een geografisch gebied) en artikel 56 Vw (beiden nieuw); artikelen 4.51a en 4.51b Vb 2000 en artikelen 5.1-5.4a Vb 2000 (beiden nieuw).

⁷² Artikel 5.4a Vb 2000 (nieuw).

⁷³ Artikel 5.6, tweede lid, Vb 2000 (nieuw).

Vrijheidsbeperkende maatregelen en de toewijzing aan een geografisch gebied

Voor de inkadering van vrijheidsbeperkende maatregelen brengen het pact en de implementatie daarvan noemenswaardige verbetering. Er bestaat wel nog enige verwarring over het onderscheid tussen verschillende soorten vrijheidsbeperkingen. De herschikte Opvangrichtlijn introduceert de mogelijkheid voor 'toewijzing aan een geografisch gebied' waarin asielzoekers zich vrij kunnen bewegen en waarvoor geen administratief besluit nodig is.⁷⁴ Daarnaast bestaat de mogelijkheid om de 'bewegingsvrijheid te beperken' door te besluiten dat een asielzoeker op een specifieke plaats moet verblijven om redenen van openbare orde of om onderduiken te voorkomen.⁷⁵ De toelichting in het Vreemdelingenbesluit dat een vrijheidsbeperkende maatregel eruit kan bestaan dat de migrant in of buiten een aangewezen gebied moet verblijven, blijft ongewijzigd.⁷⁶ Het onderscheid tussen deze definitie van een vrijheidsbeperkende maatregel en de toewijzing aan een geografisch gebied is op deze manier niet duidelijk, behalve dat in het ene geval een administratief besluit nodig is en in het andere geval niet. De Adviesraad beveelt aan om het Vreemdelingenbesluit op dit punt aan te passen en het onderscheid tussen beide maatregelen te verduidelijken.

Aanbeveling 12

Verduidelijk in het Vreemdelingenbesluit het onderscheid tussen een vrijheidsbeperkende maatregel en de toewijzing aan een geografisch gebied.

Daarnaast is er een technisch punt wat betreft de implementatie van deze bepalingen van de Opvangrichtlijn. Zowel bij toewijzing aan een geografisch gebied als bij het opleggen van een vrijheidsbeperkende maatregel heeft een asielzoeker de mogelijkheid om toestemming te verkrijgen om het toegewezen gebied of de aangewezen plaats tijdelijk te verlaten.⁷⁷ Voor de toewijzing aan een geografisch gebied is deze mogelijkheid opgenomen in de wet. Voor de vrijheidsbeperkende maatregel staat de mogelijkheid alleen in het Vreemdelingenbesluit en niet in de wet. De Adviesraad beveelt aan om de implementatie van de herschikte Opvangrichtlijn op dit punt gelijk te trekken.

Aanbeveling 13

Regel op eenzelfde niveau van regelgeving de mogelijkheid van een migrant om toestemming te verkrijgen een toegewezen geografisch gebied of een aangewezen plaats tijdelijk te mogen verlaten.

6.2. Niveau van wetgeving voor bewaringsgronden

In ons [advies over de uitvoerings- en implementatiewet voor het asiel- en migratiepact](#), is toegelicht dat vrijheidsbeperkende en

⁷⁴ Artikel 8, eerste en vierde lid, herschikte Opvangrichtlijn.

⁷⁵ Artikel 9 herschikte Opvangrichtlijn.

⁷⁶ Artikel 5.1, eerste lid, Vb 2000.

⁷⁷ Artikel 8, vijfde lid en artikel 9, derde lid, herschikte Opvangrichtlijn.

vrijheidsontnemende maatregelen een inbreuk maken op het recht op vrijheid. Toepassing van deze maatregelen moeten daarom bij wet zijn voorzien, een legitiem doel hebben en evenredig zijn.⁷⁸ 'Bij wet voorzien' betekent dat de norm wordt vastgelegd in de Vreemdelingenwet 2000 en ingekaderd in het Vreemdelingenbesluit 2000. In grote lijnen voldoet de Nederlandse wetgeving aan deze vereisten, maar er zijn opvallende verschillen tussen bewaringsgronden.⁷⁹

Voorafgaande aan de inhoudelijke bespreking van de verschillende gronden voor bewaring en de systematiek van de wet is het noodzakelijk om de gebruikte terminologie toe te lichten.

Juridische gronden voor bewaring: Hiermee wordt verwezen naar de grondslag in de wet voor bewaring met verschillende doelstellingen. Het kan gaan om bewaring met het oog op uitzetting⁸⁰ of overdracht⁸¹, bewaring hangende de asielprocedure⁸², of vrijheidsontneming in de grensprocedure.⁸³

Bewaringsbelang: In de verschillende juridische gronden wordt veelal (doch niet consequent) melding gemaakt van de openbare orde, nationale veiligheid of het grensbewakingsbelang. Deze begrippen zijn meestal niet verder ingevuld of nader geduid, maar de referentie ernaar lijkt een soort rechtvaardiging te zijn voor de inbewaringstelling als de in de wet genoemde situaties zich voordoen en aan de criteria voor inbewaringstelling wordt voldaan.

Onderduikrisico: De meeste juridische gronden voor bewaring vereisen dat er een onderduikrisico bestaat dat verder wordt ingevuld aan de hand van feitelijke gronden. Dit onderduikrisico kan ook worden aangemerkt als een criterium voor inbewaringstelling.⁸⁴

Redenen of (feitelijke) gronden voor bewaring⁸⁵: In de Terugkeerrichtlijn, de herschikte Opvangrichtlijn en de Asiel- en migratiebeheerverordening wordt met 'redenen voor bewaring' verwezen naar objectieve omstandigheden waaruit een

⁷⁸ E.g. HvJ 6 oktober 2020, C-245/19, ECLI:EU:C:2020:795 (*État luxembourgeois*), punt 76; HvJ 21 juni 2022, C-817/19, ECLI:EU:C:2022:491 (*Ligue des droits humains*), punt 117; ABRvS 3 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1387, onder 7.

⁷⁹ ABRvS 13 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1528, onder 6 e.v..

⁸⁰ Artikel 59, eerste lid, Vw 2000.

⁸¹ Artikel 59a Vw 2000.

⁸² Artikel 59b Vw 2000.

⁸³ Artikelen 6 en 6a Vw 2000. Vrijheidsontneming kan worden opgelegd na een toegangswijgering of in afwachting van een toegangswijgering wanneer de migrant een asielverzoek heeft ingediend.

⁸⁴ In de Europese regelgeving staat 'onderduikrisico'. In de Nederlandse regelgeving staat 'onttrekkingsrisico'. De twee begrippen betekenen in principe hetzelfde, maar voor de duidelijkheid wordt in dit advies steeds gesproken van 'onderduikrisico'. Na de implementatie van het pact, zal in de nationale wetgeving bovendien ook steeds 'onderduikrisico' in plaats van 'onttrekkingsrisico' worden gebruikt. Het is goed dat dit wordt gestroomlijnd.

⁸⁵ Artikel 8, derde lid, herschikte Opvangrichtlijn en artikel 10, eerste lid, herschikte Opvangrichtlijn.

onderduikrisico blijkt.⁸⁶ In dezelfde instrumenten worden deze redenen gelijkgesteld met 'feitelijke gronden' voor bewaring.⁸⁷ Dat is ook de term die de wetgever gebruikt in het Vreemdelingenbesluit.⁸⁸ Om die reden gebruikt de Adviesraad het begrip 'gronden' voor de feitelijke omstandigheden die worden gebruikt ter invulling van het onderduikrisico.

Voor *inbewaringstelling tijdens de asielprocedure* regelt de Vreemdelingenwet, dus het hoogste niveau van regelgeving, de situaties waarin dit mogelijk is.⁸⁹ Voor de situatie waarin een asielzoeker beschikbaar moet blijven voor de asielprocedure wordt het criterium dat een onderduikrisico bestaat in de wet genoemd.⁹⁰ Voor de situatie waarin de identiteit of de nationaliteit van een asielzoeker moet worden vastgesteld, wordt het onderduikrisico als criterium in het Vreemdelingenbesluit genoemd.⁹¹ Verder is bewaring mogelijk als de asielzoeker de procedure frustreert of als hij een gevaar is voor de nationale veiligheid.⁹² Het Vreemdelingenbesluit licht toe onder welke voorwaarden aan de criteria voor de verschillende soorten van inbewaringstelling tijdens de asielprocedure is voldaan, maar verwijst voor het overige hoofdzakelijk terug naar de wet.⁹³ In het besluit wordt ook het belang van de openbare orde genoemd, dat niet terugkomt in de wet.⁹⁴

Voor *inbewaringstelling met het oog op uitzetting*, vermeldt de wet alleen het belang van de openbare orde of nationale veiligheid.⁹⁵ Pas in het Vreemdelingenbesluit lezen we het criterium dat er een onderduikrisico bestaat.⁹⁶ Door deze opbouw lijkt het onderduikrisico een uitwerking te zijn van het openbare orde begrip. Het is echter opvallend dat openbare orde hier in de wet staat en ontduiking in het Vreemdelingenbesluit, terwijl dat voor bewaring tijdens de asielprocedure precies andersom is.

Voor *inbewaringstelling met het oog op overdracht* aan een andere lidstaat, staat alleen de juridische grond voor inbewaringstelling in de wet (overdracht).⁹⁷ Ook hier volgt het (significante) onderduikrisico als relevant criterium in het Vreemdelingenbesluit.⁹⁸ Na de implementatie van het pact wordt daar in het Vreemdelingenbesluit aan toegevoegd dat inbewaringstelling ook mogelijk is als dat noodzakelijk is met het oog op de bescherming van de openbare orde of

⁸⁶ Artikel 3, zevende lid, Terugkeerrichtlijn; artikel 2, elfde lid, herschikte Opvangrichtlijn; artikel 2, onder n, Dublinverordening; artikel 2, achttiende lid, Asiel- en migratiebeheerverordening.

⁸⁷ Artikel 15, tweede lid, Terugkeerrichtlijn; artikel 10, vierde lid, herschikte Opvangrichtlijn; artikel 44, vijfde lid, Asiel- en migratiebeheerverordening.

⁸⁸ Artikel 5.1b, derde en vierde lid, Vb 2000; artikel 5.6, eerste en tweede lid, Vb 2000 (nieuw).

⁸⁹ Artikel 59b, eerste lid, Vw 2000.

⁹⁰ Artikel 59b, eerste lid, onder b, Vw 2000.

⁹¹ Artikel 59b, eerste lid, onder a, Vw 2000; artikel 5.1c, eerste lid, Vb 2000; artikel 5.7, eerste lid, Vb 2000 (nieuw). Het verdient aanbeveling om dit gelijk te trekken en deze aanvullende voorwaarden voor beide situaties in de wet op te nemen.

⁹² Artikel 59, eerste lid, onder c en d, Vw 2000.

⁹³ Artikel 5.1c Vb 2000.

⁹⁴ Artikel 5.1a, tweede lid, Vb 2000. De nationale veiligheid wordt hier niet genoemd.

⁹⁵ Artikel 59, eerste lid, Vw 2000.

⁹⁶ Artikel 5.1a, eerste lid, Vb 2000.

⁹⁷ Artikel 59a Vw 2000.

⁹⁸ Artikel 59a Vw 2000; Artikel 5.1a, vijfde lid en artikel 5.1b, tweede lid, Vb 2000.

nationale veiligheid.⁹⁹ Deze toevoeging is in lijn met de tekst van de nieuwe Asiel- en migratiebeheerverordening, maar roept vragen op over de aard van de nationale veiligheid en openbare orde begrippen.¹⁰⁰ Bij inbewaringstelling tijdens de asielprocedure en met het oog op uitzetting lijken de openbare orde en nationale veiligheid begrippen eerder een achterliggend belang te zijn, waarvan het onderduikrisico een uitwerking is. Bij inbewaringstelling met het oog op overdracht, daarentegen, worden openbare orde en nationale veiligheid naast het onderduikrisico vermeld als alternatieve criteria waarmee een bewaringsmaatregel opgelegd kan worden. Er wordt alleen nergens uitgewerkt onder welke omstandigheden aan het openbare orde of nationale veiligheids criterium wordt voldaan.¹⁰¹

Voor *inbewaringstelling aan de grens of vrijheidsontneming* staan er geen criteria in de wet en kan uit het Vreemdelingenbesluit alleen worden afgeleid dat vrijheidsontneming bedoeld is ter bescherming van het grensbewakingsbelang.¹⁰² De enige uitzondering hierop geldt voor vrijheidsontneming na een toegangsweigering die volgt op een asielverzoek.¹⁰³ Voor die situatie staat in de wet zelf vermeld dat vrijheidsontneming het belang van de openbare orde of nationale veiligheid dient, op dezelfde manier als dat geldt voor bewaring met het oog op uitzetting. Hiervoor is echter geen onderduikrisico vereist.

Voor de oplegging van een *vrijheidsbeperkende maatregel*, ten slotte, vermeldt de wet alleen het belang van de openbare orde of nationale veiligheid.¹⁰⁴ Het Vreemdelingenbesluit werkt dit begrip voor vrijheidsbeperking nauwelijks uit, waardoor er weinig waarborgen bestaan voor de toepassing van deze maatregel. Met de implementatie van het pact wordt het onderduikrisico als criterium voor vrijheidsbeperking in de wet toegevoegd en wordt dit in het Vreemdelingenbesluit nader uitgewerkt. Hiermee ontstaat in feite de omgekeerde situatie ten opzichte van migranten die moeten worden overgedragen. Voor overdracht staan openbare orde en nationale veiligheid enerzijds en het bestaan van een onderduikrisico anderzijds naast elkaar in het Vreemdelingenbesluit en is onduidelijk hoe zij zich tot elkaar verhouden. Voor de vrijheidsbeperkende maatregel staan de beide elementen (na implementatie van het pact) in de Vreemdelingenwet en is evenmin duidelijk hoe zij zich tot elkaar verhouden.

Er bestaan dus grote verschillen in de systematiek van de verschillende juridische gronden voor bewaring in het niveau van regelgeving. Die verschillen zijn er ook

⁹⁹ Artikel 5.5, vierde lid, Vb 2000; Artikel 44, tweede lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening (2024/1351). Op p. 15 van het [advies over de uitvoerings- en implementatiewet](#) heeft de Adviesraad ook op deze mogelijkheid gewezen.

¹⁰⁰ Artikel 44, tweede lid, Asiel- en migratiebeheerverordening.

¹⁰¹ Het nationale veiligheids criterium voor bewaring tijdens de asielprocedure is hierop een uitzondering. Daarover vermeldt het Vreemdelingenbesluit dat in elk geval aan dat criterium is voldaan als vermoedelijk artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag kan worden tegengeworpen (oorlogsmisdaden). Artikel 5.1c, vierde lid, Vb 2000 en artikel 5.7, vierde lid, Vb 2000 (nieuw).

¹⁰² Artikel 6, eerste en derde lid en artikel 6a Vw 2000; artikel 5.1a, derde en vierde lid, Vb 2000.

¹⁰³ Artikel 6, zesde lid, Vw 2000.

¹⁰⁴ Artikel 56 Vw 2000.

in de manier waarop het vereiste van een onderduikrisico en het belang van de openbare orde en/of nationale veiligheid en/of grensbewaking in die gronden worden aangehaald. De implementatie van het pact brengt marginale verbetering, maar te weinig om van een coherente systematiek te spreken.

Overzicht bewaringsgronden en vermelding bewaringsbelangen en criteria

	Vreemdelingen-wet	Vreemdelingenbesluit	Uit-gewerkt ?	Openbare orde
Asiel-procedure	Alle situaties in Vw 2000. Onderduiken slechts voor één situatie vermeld	Nadere toelichting op het Vw 2000. Onderduiken voor een tweede situatie hier vermeld	Ja	Vb 2000
Uitzetting	-	Onderduiken als relevant criterium vermeld	Ja	Vw 2000
Overdracht	-	Onderduiken als relevant criterium vermeld	Ja	- Na pact in het Vb 2000
Vrijheids-ontneming	-	Grensbewakingsbelang wordt genoemd, maar onderduiken niet	Nee	Alleen in art. 6 (6) Vw 2000
Vrijheids-beperking	- Na implementatie pact wordt het onderduikrisico hier vermeld	-	Nee	Vw 2000

De Adviesraad beveelt aan om de wettelijke systematiek voor alle juridische gronden voor inbewaringstelling gelijk te trekken. Daarnaast moet worden verduidelijkt of het vereiste onderduikrisico een uitwerking is van de openbare orde en nationale veiligheid of dat het alternatieve vereisten zijn. De tekst van de Asiel- en migratiebeheerverordening en de bepalingen over vrijheidsbeperking in de herschikte Opvangrichtlijn wijzen op de tweede mogelijkheid, dat onderduiken en openbare orde en nationale veiligheid alternatieve criteria voor inbewaringstelling zijn. In dat geval moet het criterium van de openbare orde of openbare veiligheid als vereiste voor inbewaringstelling nader worden uitgewerkt op een manier die de rechter kan toetsen.

Omdat vrijheidsontneming en -beperking inbreuk maken op een grondrecht, adviseert de Adviesraad daarnaast om de hoofdcriteria voor inbewaringstelling voor alle juridische gronden in de Vreemdelingenwet op te nemen. Dat geldt in elk geval voor het onderduikrisico en eventueel ook voor de openbare orde en nationale veiligheid. In het Vreemdelingenbesluit kan dan worden uitgewerkt wanneer aan die criteria is voldaan, als er twee feitelijke gronden zijn waaruit het onderduikrisico blijkt, bijvoorbeeld.

Aanbeveling 14

Leg alle juridische gronden voor inbewaringstelling vast op hetzelfde niveau van regelgeving. Neem de hoofdcriteria op in de Vreemdelingenwet en de nadere regeling in het Vreemdelingenbesluit.

De aanbevolen wijzigingen doen recht aan de grondrechtelijke impact van vrijheidsontneming en -beperking en brengen coherentie in de wetssystematiek. Daarmee kan in feite ook al worden vooruitgelopen op de wijzigingen die de Terugkeerverordening zal brengen, waar op dit moment over onderhandeld wordt. Een coherent systeem maakt het gemakkelijker om toekomstige wetgeving goed in de wet in te passen, zonder dat er nieuwe onduidelijkheid ontstaat over de verhouding tussen verschillende criteria, belangen en gronden.

6.3. Een vrijbrief voor vrijheidsontneming?

Onder het nieuwe recht geldt voor alle soorten bewaring dat er tenminste twee gronden uit de lijst met alle gronden aanwezig moeten zijn waaruit een onderduikrisico blijkt.¹⁰⁵ Dat lijkt een goede waarborg tegen willekeurige inbewaringstelling, maar in de praktijk valt dat tegen.

Het criterium dat een onderduikrisico moet bestaan om iemand in bewaring te stellen komt uit de Europese regelgeving. De specifieke redenen en omstandigheden die in een individueel geval kunnen leiden tot vaststelling van dit risico, of (feitelijke) gronden, worden nationaalrechtelijk gedefinieerd aan de hand van objectieve criteria.¹⁰⁶ Bij de beoordeling daarvan moet het in beginsel gaan om een opzettelijke handeling of een feitelijke, niet buiten de macht van de migrant vallende omstandigheid dat hij niet beschikbaar is voor de bevoegde autoriteiten.¹⁰⁷ Omstandigheden die buiten de macht van de migrant vallen of hem niet verweten kunnen worden, mogen in beginsel dus niet worden meegewogen bij de beoordeling van het onderduikrisico.

De Nederlandse lijst met feitelijke gronden ter invulling van het onderduikrisico biedt praktische voordelen, maar werpt wel de vraag op of dit systeem voldoende individuele waarborgen biedt. Daarbij speelt mee

¹⁰⁵ Met uitzondering van vrijheidsontneming in de grensprocedure (artikel 6 Vw 2000).

¹⁰⁶ Artikel 2, elfde lid, herschikte Opvangrichtlijn; artikel 2, achttiende lid, Asiel- en migratiebeheerverordening; Artikel 3, zevende lid, Terugkeerrichtlijn.

¹⁰⁷ Ov. 23 considerans herschikte Opvangrichtlijn. Dit is een nieuw element in de herschikte Opvangrichtlijn en staat niet in de huidige Opvangrichtlijn (2013/33).

dat niet alle gronden verwijtbaar lijken te zijn en dat tussen verschillende gronden overlap bestaat. Als één omstandigheid aanleiding geeft om meerdere gronden tegen te werpen met dezelfde strekking, wordt het criterium dat er twee gronden moeten zijn uitgehold. Hetzelfde argument gaat op voor omstandigheden die buiten de feitelijke macht van de migrant liggen, maar wel kunnen worden tegengeworpen. Kunnen die dan wel op een reële manier als een indicatie van het bestaan van een onderduikrisico worden aangemerkt? Een laatste opmerking gaat over de uitzonderlijkheid van gronden voor inbewaringstelling. Sommige feitelijke gronden zijn naar hun aard vrijwel altijd aanwezig. Ook daarvoor kan de vraag worden gesteld of zij redelijkerwijs kunnen worden tegengeworpen als indicatie voor het bestaan van een onderduikrisico, met name met het oog op het ultimium remedium karakter van bewaring. Een bewaringsmaatregel mag alleen worden opgelegd als er geen andere mogelijkheden voor vreemdelingentoezicht meer voorhanden zijn.¹⁰⁸

Verwijtbare en niet-verwijtbare feitelijke gronden

Een omstandigheid in de lijst met gronden die volgens de Adviesraad niet aan een asielzoeker verweten kan worden is dat hij aan de grens of in de gewone procedure een asielverzoek heeft ingediend en dat verzoek niet in behandeling is genomen, niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond is verklaard.¹⁰⁹ Een asielzoeker heeft immers maar een beperkte invloed op de uitkomst van een asielverzoek. Het is daarom niet begrijpelijk dat de uitkomst van een administratieve procedure op zichzelf een indicatie is dat er een onderduikrisico bestaat.

Een andere omstandigheid die volgens de Adviesraad niet binnen de feitelijke macht van de asielzoeker ligt, is wanneer hij een overdrachtsbesluit heeft ontvangen en onmiddellijke overdracht of overdracht op zeer korte termijn noodzakelijk is ten behoeve van het realiseren van de overdracht binnen zes maanden na het akkoord van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van asielverzoek.¹¹⁰ Ook hier geldt dat hij geen invloed heeft op het verlopen van een termijn. Het is niet begrijpelijk dat een buiten zijn macht bestaande omstandigheid, namelijk een tijdsindicatie, kan worden tegengeworpen als grond voor bewaring.

Opvallend genoeg worden evident wel verwijtbare feitelijke omstandigheden die in de Europese regelgeving als voorbeeld worden vermeld niet allemaal opgenomen in de lijst met gronden. De Asiel- en migratiebeheerverordening definieert onderduiken als een gedraging waardoor een migrant niet beschikbaar blijft voor de autoriteiten.¹¹¹ De verordening noemt daarbij als eerste voorbeeld dat hij het grondgebied van een lidstaat heeft verlaten zonder toestemming van de bevoegde autoriteiten. In Nederland geeft het COA

¹⁰⁸ Ov. 20 Opvangrichtlijn; ov. 33 herschikte Opvangrichtlijn.

¹⁰⁹ Artikel 5.1b, derde lid, onder j, Vb 2000; Artikel 5.6, tweede lid, onder i en j, Vb 2000 (nieuw) (j is als een nieuwe grond toegevoegd in de herziene wetgeving).

¹¹⁰ Artikel 5.1b, derde lid, onder m, Vb 2000; Artikel 5.6, tweede lid, onder m, Vb 2000 (nieuw).

¹¹¹ Artikel 2, zeventiende lid, Asiel- en migratiebeheerverordening.

dan een MOB-melding, wat betekent dat een migrant met onbekende stemming vertrokken is. Onder het huidige recht is deze 'onttrekking aan het vreemdelingentoezicht' of 'onderduikrisico' een grond voor bewaring.¹¹² Na de herziening van het Vreemdelingenbesluit wordt deze grond echter samengevoegd met de grond dat de migrant Nederland niet op de voorgeschreven wijze is binnengekomen.¹¹³ Dat betekent dat het verlaten van het grondgebied zonder toestemming niet meer als op zichzelf staande grond kan worden tegengeworpen, terwijl de Asiel- en migratiebeheerverordening die optie wel geeft.

Het tweede voorbeeld dat de verordening geeft is wanneer de migrant verzuimt melding te doen van afwezigheid in een bepaald opvangcentrum of aangewezen gebied van verblijf als een lidstaat dat wel vereist. Die omstandigheid is inderdaad als grond aan de Nederlandse lijst toegevoegd.¹¹⁴ Het derde voorbeeld van een feitelijke omstandigheid die als grond voor bewaring kan worden meegewogen is wanneer de migrant verzuimt voor de bevoegde autoriteiten te verschijnen als zij dat vereisen. Ook die grond is niet (apart) opgenomen in de Nederlandse lijst.

Duplicatie van gronden

Bij het werpen van een nadere blik op de lijst met gronden voor inbewaringstelling lijken verschillende gronden ook herhaaldelijk terug te komen. Als één omstandigheid ertoe leidt dat meerdere gronden kunnen worden tegengeworpen, ondermijnt dit het idee dat er minimaal twee gronden (en dus omstandigheden) moeten zijn om iemand in bewaring te kunnen stellen.

De lijst bevat bijvoorbeeld drie gronden die allemaal gaan over de vaststelling van identiteit. Die gronden kunnen worden tegengeworpen als een migrant niet meewerkt aan de vaststelling van zijn identiteit, als hij onjuiste of tegenstrijdige gegevens heeft verstrekt en/of als hij zich zonder noodzaak heeft ontdaan van zijn reis- of identiteitsdocument.¹¹⁵

Een ander voorbeeld is de overlap tussen de grond dat een migrant een terugkeerbesluit heeft ontvangen en daaraan niet heeft voldaan en de grond dat hij te kennen heeft gegeven dat hij niet wil meewerken aan zijn verplichting tot terugkeer.¹¹⁶ Als equivalent voor migranten die moeten worden overgedragen, bevat de lijst een grond voor de migrant die na een overdrachtsbesluit niet uit eigen beweging vertrokken is en een grond voor de migrant die niet meewerkt aan zijn overdracht.¹¹⁷ Wellicht kan hierin wel enig nuanceverschil worden gelezen,

¹¹² Artikel 5.1b, derde lid, onder b, Vb 2000.

¹¹³ Artikel 5.1b, derde lid, onder a, Vb 2000. Na implementatie samengevoegd in artikel 5.6, tweede lid, onder a, Vb 2000.

¹¹⁴ Artikel 5.6, tweede lid, onder o, Vb 2000 (nieuw).

¹¹⁵ Artikel 5.1b, derde lid, onder d en f, Vb 2000; artikel 5.6, tweede lid, onder c en e, Vb 2000 (nieuw).

¹¹⁶ Artikel 5.1b, derde lid, onder c en i, Vb 2000; artikel 5.6, tweede lid, onder b en h, Vb 2000 (nieuw).

¹¹⁷ Artikel 5.1b, derde lid, onder k en l, Vb 2000; artikel 5.6, tweede lid, onder k-l, Vb 2000 (nieuw).

maar dat is eerder gradueel dan fundamenteel. De Adviesraad overweegt daarom dat die verschillende gronden niet cumulatief moeten worden tegengeworpen.

Een andere vermeldenswaardige duplicatie van gronden is wanneer een migrant zich niet aan een vrijheidsbeperkende maatregel heeft gehouden. Onder het huidige recht wordt deze omstandigheid betrokken als een wettelijke verplichting die op de migrant rust en waaraan hij zich niet heeft gehouden.¹¹⁸ In het pact is deze omstandigheid als situatie waarin een bewaringsmaatregel kan worden opgelegd tijdens de asielprocedure toegevoegd aan de herschikte Opvangrichtlijn en als nieuwe situatie waarin bewaring mogelijk is, geïmplementeerd in de wet.¹¹⁹ In die situatie moet wel nog steeds een onderduikrisico bestaan.¹²⁰ In de herziening van de gronden in het Vreemdelingenbesluit wordt het niet voldoen aan een vrijheidsbeperkende maatregel vervolgens opnieuw als extra grond voor inbewaringstelling toegevoegd. Dit is opnieuw een duplicatie van relevante omstandigheden naar verschillende gronden van inbewaringstelling, maar het is dus eenvoudigweg ook niet noodzakelijk om hem toe te voegen.

Veelvoorkomende feitelijke gronden

Een laatste zorg gaat over gronden in de lijst die naar hun aard altijd aanwezig zijn. Dit geldt bijvoorbeeld voor de grond dat de migrant niet op de voorgeschreven wijze is binnengekomen.¹²¹ Deze grond geldt feitelijk voor iedereen die om asiel verzoekt. Zelfs migranten die met een visum zijn binnengekomen en die daarna een asielverzoek indienen zijn volgens de minister niet van plan om zich te houden aan de doelstelling die aan het visum verbonden is. Ook zij zijn daarom niet op de voorgeschreven wijze binnengekomen. Veel andere migranten zijn juist irregulier binnengekomen omdat er geen legale mogelijkheden waren om naar een veilig land te reizen. Wellicht wordt het tegenwerpen van deze grond wel bemoeilijkt door samenvoeging met de grond dat de migrant zich enige tijd aan het vreemdelingentoezicht moet hebben onttrokken, maar dat zal de praktijk moeten uitwijzen.

Een andere grond die bijna altijd aanwezig is dat de migrant geen vaste woon- of verblijfplaats heeft en/of niet beschikt over voldoende middelen van bestaan.¹²² Veel migranten die in Nederland aankomen hebben geen middelen en krijgen (mede) daarom opvang van het COA. Zelfs als ze wel iets van middelen hebben, hebben ze veelal geen regelmatige nieuwe inkomsten, waardoor die middelen alsnog ontoereikend zijn om te voorkomen dat deze grond wordt tegengeworpen. Ze wonen meestal in een azc en hebben dus geen vaste woon- of verblijfplaats, uitzonderingen daargelaten. Dit geldt eens te meer als de opvang wordt beëindigd, omdat een asielverzoek wordt afgewezen of wanneer de migrant moet worden

¹¹⁸ Artikel 5.1b, vierde lid, onder k, Vb 2000; artikel 5.6, tweede lid, onder p, Vb 2000 (nieuw); artikel 4.29 Vb 2000.

¹¹⁹ Artikel 10, vierde lid, onder c, herschikte Opvangrichtlijn; artikel 59b, eerste lid, onder e, Vw 2000 (nieuw).

¹²⁰ Artikel 5.7, vijfde lid en artikel 5.6, tweede lid, Vb 2000 (nieuw).

¹²¹ Artikel 5.1b, derde lid, onder a, Vb 2000; artikel 5.6, tweede lid, onder a, Vb 2000 (nieuw).

¹²² Artikel 5.1b, vierde lid, onder c en d, Vb 2000; artikel 5.6, tweede lid, onder r en s, Vb 2000 (nieuw).

overgedragen naar een andere lidstaat.¹²³ Het ontbreken van middelen en een vaste verblijfplaats hangt dus samen met de aard van het asielverzoek, dat juist erop gericht is om hulp te verkrijgen. Is het dan redelijk om die omstandigheden als grond tegen te werpen als indicatie voor het bestaan van een onderduikrisico?

Een laatste veel voorkomende, inherent aanwezige grond, die we hier noemen is dat de migrant zich niet heeft gehouden aan de verplichtingen die het vreemdelingtoezicht hem oplegt.¹²⁴ Het vreemdelingtoezicht beslaat zoveel aspecten dat het bijna onvermijdelijk is dat de migrant wel een verplichting daarin niet is nagekomen. Bovendien bestaat ook hier weer overlap met de andere gronden. Niet op de voorgeschreven wijze het land binnenkomen, het ontbreken van middelen en geen gehoor geven aan een terugkeerbesluit zijn bijvoorbeeld gedragingen die behalve als aparte grond voor inbewaringstelling ook als het niet voldoen aan verplichtingen in het vreemdelingtoezicht worden aangemerkt.¹²⁵ De Adviesraad beveelt daarom aan om deze laatste grond te schrappen en te volstaan met specifieke gronden in plaats van een algemene verwijzing naar het vreemdelingtoezicht.

Aanbeveling 15

Schrap de algemene grond voor inbewaringstelling 'dat de migrant zich niet heeft gehouden aan de verplichtingen die het vreemdelingtoezicht hem oplegt'.

Bewaring ten behoeve van de overdracht naar een andere lidstaat

Mede in het licht van de analyse hierboven, maakt de Adviesraad zich in het zorgen over de situatie van asielzoekers die in het kader van de asiel- en migratiebeheerverordening moeten worden overgedragen aan een andere lidstaat. Het onderduikrisico dat voor hun inbewaringstelling is vereist, is versoepeld door het vereiste dat dit risico 'significant' moet zijn in de nieuwe wetgeving te laten vervallen. Daarnaast is er voor hen een aanvullende reden voor inbewaringstelling bijgekomen, namelijk het belang van de openbare orde of nationale veiligheid (ook al is de verhouding daartussen onduidelijk).¹²⁶ **En asielzoekers die moeten worden overgedragen verliezen hun recht op opvang, waarmee automatisch de grond van geen vaste woon- of verblijfplaats kan worden tegengeworpen.**¹²⁷ **Het sluiten van de LVV maakt dit des te**

¹²³ Artikel 21 herschikte Opvangrichtlijn.

¹²⁴ Artikel 5.1b, vierde lid, onder a, Vb 2000; artikel 5.6, tweede lid, onder p, Vb 2000 (nieuw).

¹²⁵ E.g. artikelen 4.3, 4.5 en 4.39 Vb 2000.

¹²⁶ Artikel 44, tweede lid, Asiel- en migratiebeheerverordening.

¹²⁷ Artikel 18, eerste lid, Asiel- en migratiebeheerverordening. De verordening voegt wel toe dat het wegvallen van het recht op opvang niet afdoet aan de verplichting om een levensstandaard te waarborgen die in overeenstemming is met het Unierecht, het Handvest en internationale verplichtingen. De vraag welke vorm die minimale voorzieningen moeten krijgen in Nederland is een vraag die op dit moment nog niet beantwoord is. HvJ 12 september 2024, C-352/23, ECLI:EU:C:2024:748 (*Changu*).

schrijnender. ¹²⁸ Het resultaat is dat asielzoekers die moeten worden overgedragen feitelijk standaard in bewaring kunnen worden geplaatst.

Het belang van een individuele beoordeling

Behalve redactionele wijzigingen, voorziet de wijziging van het Vreemdelingenbesluit ook in de toevoeging van een nieuw lid aan de bepaling waarin de gronden voor inbewaringstelling staan vermeld. Hierin staat dat het bestaan van een onderduikrisico in ieder geval aan de hand van de feiten en omstandigheden van het individuele geval wordt toegelicht. Daarnaast wordt voor een aantal gronden vermeld dat nader moet worden gemotiveerd waarom uit de daarin genoemde omstandigheden volgt dat een onderduikrisico bestaat. Die gronden komen deels overeen met de gronden waar we hierboven opmerkingen over hebben gemaakt. Het gaat onder andere om de situatie waarin het asielverzoek van een migrant in de grensprocedure niet in behandeling is genomen, niet-ontvankelijk is verklaard of is afgewezen als kennelijk ongegrond.¹²⁹ De situatie waarin een overdrachtsbesluit is ontvangen en de termijn bijna verstrekt wordt hier ook vermeld.¹³⁰ Hetzelfde geldt voor het ontbreken van een vaste woon- of verblijfplaats, de aanwezigheid van voldoende middelen en het niet voldoen aan de verplichtingen van het vreemdelingentoezicht.¹³¹

Voor een deel codificeert deze nieuwe bepaling de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over de motivering van feitelijke gronden.¹³² Voor een gedeelte ligt het ook nog open hoe de verplichting om individueel te motiveren meer individuele bescherming biedt en het karakter van bewaring als ultimum remedium beter kan waarborgen. Als deze individuele beoordeling meer gewicht krijgt, dan vallen de hierboven genoemde bezwaren tegen de lijst van gronden ten dele mogelijk weg. Als de interpretatie en toepassing ervan beperkt blijft tot de huidige motiveringsplicht, dan blijven de bovengenoemde punten voor de Adviesraad Migratie wel een reële zorg.

Gemiste kans voor herziening bewaringsgronden

De lijst met feitelijke gronden in de Nederlandse wetgeving waaruit een onderduikrisico blijkt is een praktisch instrument met concrete handvatten om te toetsen of het opleggen van een bewaringsmaatregel gerechtvaardigd is. Tegelijkertijd is de lijst op bepaalde punten onvoldoende doordacht, zijn niet alle gronden verwijtbaar, zit er herhaling in en zijn sommige gronden naar hun aard

¹²⁸ In punt 4 op p. 19 van het [advies over de uitvoerings- en implementatiewet](#) heeft de Adviesraad ook op deze mogelijkheid gewezen.

¹²⁹ Artikel 5.1b, derde lid, onder j, Vb 2000; artikel 5.6, tweede lid, onder i, Vb 2000 (nieuw). Het valt op dat de grond onder (j) in de nieuwe wetgeving niet in deze bepaling staat vermeld. Omdat de grond nieuw is, heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State hier nog geen oordeel over gegeven, maar gezien de overeenkomstigheid ligt het voor de hand dat deze grond op dezelfde manier gemotiveerd moet worden als de grond onder (i) (grensprocedure v. gewone procedure).

¹³⁰ Artikel 5.1b, derde lid, onder m, Vb 2000; artikel 5.6, tweede lid, onder m, Vb 2000 (nieuw).

¹³¹ Artikel 5.1b, vierde lid, onder a, c en d, Vb 2000; artikel 5.6, tweede lid, onder p, r en s, Vb 2000 (nieuw).

¹³² ABRvS 25 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:829.

altijd aanwezig. Hierdoor wordt het vereiste dat er minimaal twee gronden aanwezig zijn gemakkelijk vervuld en is het al te gemakkelijk om een bewaringsmaatregel op te leggen. De uitvoering en implementatie van het pact is een uitgelezen kans om de lijst kritisch onder de loep te nemen en bovenstaande punten te adresseren. De regering heeft deze kans slechts gedeeltelijk benut, maar bovenstaande punten zijn hier niet mee opgelost. De Adviesraad beveelt aan om de lijst met gronden alsnog kritisch te bekijken, herhaling van gronden en gronden die naar hun aard (bijna) altijd aanwezig zijn zoveel mogelijk te laten vallen, en de verplichting voor een individuele beoordeling van het bestaan van een onderduikrisico toe te lichten of nader in te vullen.

Aanbeveling 16

Beoordeel de lijst met gronden kritisch, schrap herhaling van gronden en gronden die naar hun aard (bijna) altijd aanwezig zijn. Licht de verplichting om een individuele beoordeling te maken van het bestaan van een onderduikrisico in de toelichting bij het ontwerpbesluit nader toe.

Het belang hiervan wordt nog onderstreept doordat het vereiste dat onderduiken in beginsel moet gaan om een opzettelijke handeling of een feitelijke, niet buiten de macht van de verzoeker vallende omstandigheid, in het pact nieuw is toegevoegd aan de beschikbare Opvangrichtlijn.¹³³ Uit de Uitvoeringswet, het gewijzigde Vreemdelingenbesluit en de toelichtingen daarop blijkt niet op welke manier de wetgever daar rekening mee heeft gehouden.

Aanbeveling 17

De Adviesraad beveelt aan dat de regering in de toelichting bij de wijzigingen alsnog motiveert op welke manier rekening wordt gehouden met deze wijziging in de beschikbare Opvangrichtlijn.

7. De rechten van het kind

Het belang van het kind moet op grond van het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK) en het EU-Handvest een eerste overweging zijn bij beslissingen die (mede) betrekking hebben op kinderen.¹³⁴ Het belang van het kind wordt in een groot aantal bepalingen in de verordeningen en de beschikbare Opvangrichtlijn genoemd, maar is nergens uitgewerkt.¹³⁵ De Adviesraad heeft er

¹³³ Ov. 23 considerans beschikbare Opvangrichtlijn. Dit is een nieuw element in de beschikbare Opvangrichtlijn en staat niet in de huidige Opvangrichtlijn.

¹³⁴ Artikel 3 IVRK en artikel 24 EU-Handvest.

¹³⁵ E.g. artikelen 2, 22, 23, 33 en 54 [Procedureverordening \(2024/1348\)](#); artikel 20 [Kwalificatieverordening \(2024/1347\)](#); artikelen 10 en 13 [Screeningsverordening \(2024/1356\)](#); artikelen 2, 23, 25, 36 t/m 39, en 48 [Asiel- en Migratiebeheerverordening](#)

in [het advies over de uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en Migratiepact 2026](#) op aangedrongen om de algemene norm dat de belangen van het kind een eerste overweging vormen bij alle maatregelen betreffende kinderen op te nemen in de Vreemdelingenwet 2000 en deze algemene norm nader uit te werken in een afwegingskader in het Vreemdelingenbesluit 2000. De Adviesraad vindt dit van belang omdat het hierdoor gemakkelijker wordt om het belang van het kind in de uitvoering toe te passen en dit ook beter toetsbaar wordt.¹³⁶ Het belang hiervan wordt nogmaals benadrukt omdat de regering geen uitvoering heeft gegeven aan deze aanbeveling van de Adviesraad. Een afwegingskader waarin staat welke elementen bij de beoordeling worden betrokken en op welke wijze, kan in de uitvoering zeer behulpzaam zijn. In het onderstaande belicht de Adviesraad twee instrumenten die onderdeel uitmaken van het pact: 1) vreemdelingenbewaring en 2) de uitoefening van dwang bij het verstrekken van biometrische gegevens.

Aanbeveling 18

Leg het belang van het kind geformuleerd in artikel 3, eerste lid, van het IVRK en artikel 24 EU-Handvest vast in de Vreemdelingenwet en voorzie deze norm van een afwegingskader in het Vreemdelingenbesluit.

Bewaring van minderjarigen

De invoering van het pact geeft hernieuwde urgentie aan het belang om de betekenis van het belang van het kind in het migratierecht verder uit te werken, omdat hiermee ingrijpende veranderingen worden geïntroduceerd ten aanzien van kinderen, waaronder niet-begeleide minderjarigen. Zo bepaalt de herziene Opvangrichtlijn dat minderjarigen alleen als het in hun belang is in bewaring worden gesteld.¹³⁷ Dit uitgangspunt brengt met zich mee dat bewaring van minderjarigen hoogst zelden voorkomt en goed gemotiveerd wordt waarom vrijheidsontneming in het belang van de minderjarige wordt geacht. In de gewijzigde regelgeving wordt dit uitgangspunt nog onvoldoende benadrukt. De Adviesraad adviseert om de regelgeving en de toelichting bij het ontwerpbesluit op dit punt aan te vullen.

Aanbeveling 19

Leg in de regelgeving en in de toelichting bij het ontwerpbesluit vast dat minderjarigen alleen bij hoge uitzondering in bewaring worden gesteld en alleen indien dit in het belang van de minderjarige wordt geacht.

'Proportionele dwang' bij verstrekking biometrische gegevens door minderjarigen

De Adviesraad wijst verder op artikel 14, eerste lid, van de Eurodac-verordening. Hierin is vastgelegd dat geen enkele vorm van geweld tegen minderjarigen mag

[\(2024/1351\)](#); punten 44 en 47 uit de preambule van de [Eurodac-verordening \(\(2024/1358\)](#); artikelen 13 en 26 van de [herschikte Opvangrichtlijn \(2024/1346\)](#).

¹³⁶ Zie ook: ABRvS 15 december 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:4685](#), pt. 3-4.

¹³⁷ Artikel 13, tweede lid, [herschikte Opvangrichtlijn \(2024/1346\)](#).



worden gebruikt om ervoor te zorgen dat zij voldoen aan de verplichting om biometrische gegevens te verstrekken. Desalniettemin kunnen minderjarigen, indien dit op grond van het toepasselijke Unie- of nationale recht is toegestaan, als uiterste redmiddel aan proportionele dwang worden onderworpen om ervoor te zorgen dat zij wel aan die verplichting voldoen. Bij het uitoefenen van die proportionele dwang moeten de lidstaten de waardigheid en fysieke integriteit van de minderjarige eerbiedigen. Hierbij mag niet uit het oog verloren worden dat de toepassing van dwang een uiterst redmiddel is en daarom met grote terughoudendheid moet worden toegepast. Waar het minderjarigen betreft moet het belang van het kind nadrukkelijk in overweging worden genomen.

Net als 'onderduikrisico' is 'proportionele dwang' een norm die niet zonder nadere inkadering in de uitvoeringspraktijk kan worden toegepast. Ook hier is duiding van de norm noodzakelijk om te waarborgen dat grondrechten niet worden geschonden. Ook lichte dwang tot medewerking aan de verstrekking van biometrische gegevens kan inbreuk maken op de menselijke waardigheid en fysieke integriteit van personen.¹³⁸ Dit geldt nog sterker voor minderjarigen, die over het algemeen minder weerbaar zijn. In overeenstemming met de voorwaarden die gelden om een inbreuk op deze rechten te kunnen maken, adviseert de Adviesraad om de norm 'proportionele dwang' vast te leggen in de Vreemdelingenwet en in te kaderen in het Vreemdelingenbesluit. Hierin moet worden uitgewerkt wanneer er sprake is van proportionele dwang en welke grenzen daaraan worden gesteld. **Alleen op die manier kan beter worden voldaan aan (internationaal)rechtelijke normen dat beperking van vrijheden kenbaar, voorzienbaar en proportioneel moet zijn om een inbreuk op grondrechten te kunnen rechtvaardigen.**

Aanbeveling 20

Leg de norm 'proportionele dwang' vast in de Vreemdelingenwet 2000 en werk in het Vreemdelingenbesluit 2000 uit welke grenzen daaraan worden gesteld.

¹³⁸ Het recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer en onaantastbaarheid van het lichaam. Deze rechten zijn neergelegd in artikelen 10 en 11 van de Grondwet en artikel 3 van het EU-Handvest.

Adviesraad Migratie

De Adviesraad Migratie is een onafhankelijk adviesorgaan, ingesteld bij wet. De Raad adviseert regering en parlement in brede zin over migratie. De advies- en kennisproducten gaan over wetgeving, beleid en strategie.

Missie en visie

Als Adviesraad Migratie dragen we bij aan een realistisch en robuust migratiebeleid. Een migratiebeleid dat samenhangt met ontwikkelingen op andere beleidsterreinen (arbeidsmarkt, zorg etc.), zowel in Nederland als daarbuiten. Om de kwaliteit van het migratiebeleid verder te verbeteren geven wij gevraagd en op eigen initiatief advies aan het kabinet en parlement. Vanuit onze onafhankelijkheid combineren wij wetenschappelijke inzichten en praktijkervaringen uit Nederland en Europa. We kijken daarbij naar zowel kansen en risico's van migratie en hebben oog voor langetermijnontwikkelingen. Op deze manier dragen we bij aan de verdieping van het maatschappelijk debat over migratie.

Colofon

'Advies over het uitvoerings- en implementatiebesluit Asiel- en migratiepact 2026'

Uitgave van de Adviesraad Migratie, Den Haag februari 2026

Uitgebracht aan de minister van Asiel en Migratie

Adviesraad Migratie

Koningskade 4

2596 AA Den Haag

www.adviesraadmigratie.nl

06 - 46 84 09 07

