

Gevraagd advies Landelijke Adviescommissie Rechtsbijstand Asiel en Vreemdelingenbewaring over wetsvoorstel tweestatusstelsel en asielnoodmaatregelenwet

21 februari 2025

Samenvatting

De Landelijke Adviescommissie Rechtsbijstand Asiel en Vreemdelingenbewaring (LARAV) is door het bestuur van de Raad voor Rechtsbijstand gevraagd om binnen een week advies te geven over de gevolgen voor de rechtsbijstand van de wetsvoorstellen Asielnoodmaatregelenwet en de Wet invoering tweestatusstelsel waaronder in elk geval over de volgende drie hervormingen:

1. Invoering van een tweestatusstelsel.
2. Beperking nareismogelijkheden.
3. Afschaffen voornemenprocedure.

De LARAV is gevraagd om in haar advies met name in te gaan op de impact op het aantal af te geven toevoegingen en een inschatting te geven van het aantal uren (en daarmee punten) per toevoeging in het forfait aan de hand van de opgestelde best practice.

De LARAV verwijst in dit verband ook naar haar eerdere advies over “Invulling juridische counseling op grond van het Asiel- en Migratiepact” van 13 februari 2025.

De LARAV komt tot de volgende adviezen:

- Het formuleren van overgangsrecht is noodzakelijk om een stijging van het aantal af te geven toevoegingen te voorkomen. Het ontbreken van overgangsrecht leidt tot een toename van het aantal af te geven toevoegingen, vanwege juridische onduidelijkheid over welk toetsingskader van toepassing is.
- Voer eerst maatregelen op grond van het EU Asiel- en Migratiepact (Pact) in en bezie hoe de uitvoerbaarheid daarvan is, alvorens andere veranderingen te bewerkstelligen. Het EU Pact heeft rechtstreekse werking en leidt op zich al tot een majeure verandering voor de Migratieketen. Ketenpartners als de IND en de rechtspraak verzochten reeds om één verandermoment. Ook voor de asieladvocatuur en de Raad voor Rechtsbijstand is één verandermoment wenselijk al dan niet noodzakelijk.
- Voer een uitvoerbaarheidstoets uit.
- De afschaffing van de voornemenprocedure in de asielprocedure wordt ontraden. Dit leidt tot een afbreuk van de rechtsbescherming en een toename van beroepsprocedures, met als gevolg een toename van het aantal toevoegingen in beroep en een ophoging van de punten van die toevoegingen.
- De invoering van het tweestatusstelsel wordt ontraden vanwege de toename in werklast voor de IND, de advocatuur en de rechtspraak. Het aantal toevoegingen neemt niet alleen toe voor wat betreft toevoegingen asiel, maar ook voor de toevoegingen regulier vanwege de beperkingen op de nareismogelijkheden voor subsidiair beschermden.

- Het doenvermogen van de asielzoeker en asielstatushouder is onvoldoende betrokken in de wetsvoorstellen. Het doenvermogen van met name asielzoekers die buiten hun schuld om niet op een gehoor verschijnen, asielzoekers die een volgend asielverzoek indienen en asielstatushouders die driejaarlijks hun vergunning moeten verlengen beperkt de toegang tot het recht voor deze groepen.
- De samenhang met het wetsvoorstel verbetermaatregelen toeslagen is onvoldoende onderzocht. Het huidige wetsvoorstel raakt rechtsbelangen op andere terreinen met mogelijk een toename van gerechtelijke procedures in aanpalende rechtsgebieden, zoals het sociale zekerheidsrecht.
- Alle maatregelen in samenhang bezien leveren een forse toename op van het beroep op rechtsbijstand, wat naar verwachting zal leiden tot een flinke toename aan kosten.

1. Inleiding

Dit advies gaat over de wetsvoorstellen Asielnoodmaatregelenwet en Wet invoering tweestatusstelsel, waarover op 20 december 2024 advies is gevraagd bij de Afdeling advisering van de Raad van State.¹ Ter toelichting op de Asielnoodmaatregelenwet en de Wet invoering tweestatusstelsel merken wij het volgende op.

Het doel van de wetsvoorstellen is voor de Minister van Asiel & Migratie om de asielketen per direct en duurzaam te ontlasten en de instroom van asielzoekers in Nederland te verminderen. Het wetsvoorstel bevat daartoe acht maatregelen. Wij richten ons in dit advies op de invoering van een tweestatusstelsel, beperking nareis mogelijkheden en het afschaffen van de voornemenprocedure.

De LARAV constateert dat er al veel adviezen zijn uitgebracht richting de minister voor Asiel en Migratie, waarbij zij met name verwijst naar de adviezen van de Raad van State, de Raad voor de Rechtspraak en de NOvA.² De LARAV wil daar in haar advies nadrukkelijk naar verwijzen en op voortbouwen, met name wat betreft de werkzaamheden van de advocaat en de rechtspositie van de asielzoeker en de asielstatushouder. In al deze adviezen wordt benadrukt

¹ Voorstel tot Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de introductie van een tweestatusstelsel en het aanscherpen van de vereisten bij nareis, <https://wetgevingskalender.overheid.nl/Regeling/WGK027263>; Voorstel Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 en de Algemene wet bestuursrecht in verband met maatregelen om de asielketen te ontlasten en de instroom van asielzoekers te verminderen (Asielnoodmaatregelenwet), <https://wetgevingskalender.overheid.nl/Regeling/WGK027350>.

² Afdeling Advisering Raad van State, 10 februari 2025; Wetgevingsadvies Raad voor Rechtspraak 2024/37, dd. 2 december 2024; Aanvullende wetgevingsadviezen Raad voor Rechtspraak dd 20 januari 2025 (<https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Nieuws/Paginas/Ook-in-aanvullend-advies-uit-Rechtspraak-zorgen-over-wetgeving-asielmaatregelen.aspx>); Reactie Immigratie- en Naturalisatiedienst 7 januari 2025 (<https://wetgevingskalender.overheid.nl/regeling/WGK027350/documenten/Raad%20van%20State/Adviesaanvraag%20aanhangig%20bij%20Raad%20van%20State/1>); Brief Adviesraad Migratie 18 december 2024 (<https://www.adviesraadmigratie.nl/publicaties/adviezen/2024/12/18/advisering-wetswijzigingen-vreemdelingenwet-2000>); Advies Nederlandse Orde van Advocaten ‘Wetgevingsadvies asielnoodmaatregelenwet’, 19 februari 2025, www.advocatenorde.nl; [Brief aan de Minister van Asiel en Migratie over de gebrekkige betrokkenheid maatschappelijk middenveld bij wetgevingsproces – 17 december 2024 - Commissie Meijers](#);

dat er geen brede uitvoeringstoetsen hebben plaatsgevonden. Wij wijzen op de toezegging van de voormalig Minister President om altijd een uitvoeringstoets te verrichten bij nieuwe wetgeving.³ Wij adviseren het bestuur dit aspect naar de Staatssecretaris van Rechtsbescherming toe te benadrukken.

Er is sprake van enige overlap met het advies dat de LARAV uitbracht op 13 februari 2025, zoals eerdergenoemd. Dit geldt met name voor het afschaffen van de voornemenprocedure en de rol en werkzaamheden van de advocaat. Uw bestuur heeft verzocht om advies te geven over de gevolgen voor de rechtsbijstand van de wetsvoorstellen Asielnoodmaatregelenwet en de Wet invoering tweestatusstelsel, waaronder in elk geval de invoering van een tweestatusstelsel, de beperking van nareismogelijkheden en het afschaffen van de voornemenprocedure. De LARAV is gevraagd met name in te gaan op de gevolgen voor het aantal af te geven toevoegingen en voor de werkzaamheden van de asieladvocaat, met een inschatting van het aantal uren (en daarmee punten) per toevoeging in het forfait aan de hand van de opgestelde *Best Practices Leidraad Asiel*.⁴

De LARAV gaat in op de verwachte toename van werkzaamheden en extra procedures, en zal daarbij in dit advies verwijzen naar beschikbare cijfers (van de rechtspraak, IND, voor zover openbaar, dan wel ontvangen via de Raad voor Rechtsbijstand).

De LARAV acht zich vrij om naast de in het adviesverzoek genoemde aspecten ook over andere onderdelen van de wetsvoorstellen te adviseren en ‘ten overvloede’ opmerkingen te maken over de gevolgen voor de rechtsbescherming van asielzoekers en statushouders.

Dit advies sluit aan bij de signalering van de Raad voor de Rechtspraak dat de wetsvoorstellen een verslechtering van de rechtshouderspositie van de asielzoeker en de asielstatushouder betekenen:

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

De LARAV wijst op het rapport van de parlementaire enquêtecommissie “Fraudebeleid en Dienstverlening”, waaruit blijkt dat verkeerde keuzes bij het ontwerp, invoering en uitvoering van wet- en regelgeving de basis hebben gelegd voor veel ellende.⁵ Ander onderzoek wijst op de verhoogde kans op juridische problemen voor mensen in kwetsbare omstandigheden, zoals mensen zonder of met een onzeker verblijfsrecht.⁶ In dat licht achten wij ook de aanbeveling

³ Brief van de Minister-president na parlementaire ondervraging kinderopvangtoeslag, 15 januari 2021, in hoofdstuk 3, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35510-4.html>

⁴ Home - Asielguide

⁵ Conclusie 1 in het rapport ‘Blind voor mens en recht’, (<https://www.raadvoorrechtsbijstand.org/@15595/blind-mens-recht-rapport-parlementaire/>).

⁶ M. Hoekstra & M. Ter Voert, Geschilbeslechtsingsdelta 2019 (WODC-rapport).

van de Tijdelijke Commissie uitvoeringsorganisaties van belang: ‘Doe vooraf een betere toets op uitvoerbaarheid van beleid en wet- en regelgeving, houd rekening met het doenvermogen van burgers en bied professionals ruimte om maatwerk te leveren.’⁷ Deze lessen uit de toeslagenaffaire vragen om extra alertheid ten aanzien van de effecten van de hier besproken wetsvoorstellen voor de rechtsbescherming en rechtspositie van asielzoekers (paragraaf 2) en asielstatushouders (paragraaf 3). Verder wijst de LARAV op de verbetervoorstellen die de Staatscommissie voor de Rechtsstaat formuleert in haar rapport *De gebroken belofte van de rechtsstaat*.⁸

2. Rechtspositie asielzoeker

In deze paragraaf gaan wij nader in op een aantal maatregelen waarmee de rechtspositie van asielzoekers verslechtert: de invoering van het tweestatusstelsel, de beperking op nareismogelijkheden, de afschaffing van de voornemenprocedure, de mogelijkheid een asielverzoek (kennelijk)ongegrond te verklaren als de asielzoeker niet op een gehoor verschijnt en de beperkingen op een volgend verzoek.

2.1 Invoering tweestatusstelsel

De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft op 5 februari 2025 de Minister van Asiel en Migratie geadviseerd om het wetsvoorstel Wet invoering tweestatusstelsel in de huidige vorm niet in te dienen bij de Tweede Kamer. De Afdeling stelt in het advies dat niet aannemelijk is gemaakt dat de maatregelen daadwerkelijk zullen bijdragen aan het beperken van de instroom of een efficiëntere asielprocedure en dat de kans juist groot is dat de maatregelen juist tot een extra belasting zal leiden voor de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en de rechtspraak. Daarbij speelt ook een rol dat Nederland in 2026 het Europese Asiel- en Migratiepact zal moeten uitvoeren⁹.

Met de invoering van de Vreemdelingenwet (hierna: Vw 2000) kreeg Nederland in 2001 een éénstatusstelsel. Dit houdt in dat krachtens artikel 29 van de Vw 2000 een vreemdeling die vluchteling is in de zin van het Vluchtelingenverdrag, eenzelfde verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd krijgt als de vreemdeling die in aanmerking komt voor subsidiaire bescherming. Ongeacht de gronden waarop de verblijfsvergunning asiel is verleend, zijn daarmee voor een ieder gelijke rechten en voorzieningen aan de vergunning verbonden, waaronder dezelfde mogelijkheden om gezinsleden te laten nareizen. In onderhavig wetsvoorstel wordt afscheid genomen van het éénstatusstelsel. Voortaan wordt bij de verlening van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd, als bedoeld in artikel 28 van de Vw 2000, onderscheid gemaakt tussen de verlening van de verblijfsvergunning aan de vreemdeling die vluchteling is in de zin van het Vluchtelingenverdrag en de vreemdeling die in aanmerking komt voor subsidiaire bescherming¹⁰.

⁷ Rapport Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties ‘Klem tussen balie en beleid’, 25 februari 2021.

⁸ [Adviesrapport 'De gebroken belofte van de rechtsstaat' | Staatscommissie rechtsstaat](#)

⁹ [Wet invoering tweestatusstelsel. - Raad van State.](#)

¹⁰ Memorie van toelichting, wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de introductie van een tweestatusstelsel en het aanscherpen van de vereisten bij nareis, p.2

De belangrijkste consequentie van de invoering van een tweestatusstelsel is dat er strengere voorwaarden kunnen worden verbonden aan de nareis van gezinsleden van subsidiair beschermden, die zich nog in het buitenland bevinden op het moment dat de hoofdpersoon een verblijfsvergunning asiel verkrijgt. Deze aangescherpte voorwaarden zijn van toepassing op (gezinsleden van) een vreemdeling met de subsidiaire beschermingsstatus en worden niet gesteld aan gezinsleden van vluchtelingen die een verzoek om nareis binnen een termijn van drie maanden hebben ingediend.

Voortaan geldt dat aan een nareizend gezinslid van een houder van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 29a (nieuw), slechts een afgeleide asiolvergunning wordt verstrekt als:

- a. twee jaar zijn verstreken gerekend vanaf de datum waarop de asielaanvraag van de vreemdeling met subsidiaire bescherming is ingewilligd;
- b. de vreemdeling met subsidiaire bescherming zelfstandig en duurzaam beschikt over voldoende middelen van bestaan; en
- c. de vreemdeling met subsidiaire bescherming beschikt over huisvesting¹¹.

De introductie van het tweestatusstelsel leidt voor de IND tot zowel structurele als incidentele kosten. In een impactanalyse is een eerste, globale inschatting gemaakt van zowel de uitvoeringsgevolgen als de bijbehorende financiële consequenties. Daarbij is uitgegaan van drie mogelijk scenario's: laag, midden en hoog: in het lage scenario wordt van alle ingewilligde zaken 30% ingewilligd op een b-status, in het midden scenario is dat 50%, en in het hoge scenario is dat 70%. Deze percentages zijn van belang omdat een deel van de statushouders met subsidiaire bescherming zal doorprocederen tegen een weigering om de vluchtelingenstatus te verlenen. Geschat wordt dat 75% van de vreemdelingen met de subsidiaire beschermingsstatus in beroep zal gaan tegen de inwilligende beschikking, indien er strengere voorwaarden gaan gelden voor de nareis van gezinsleden van deze statushouders. Dat leidt tot een hogere belasting van de IND, zowel in beroepszaken, maar ook bij de behandeling van aanvragen om een verblijfsvergunning asiel. De IND zal immers uitgebreider moeten motiveren waarom aan de vreemdeling niet de vluchtelingenstatus wordt verleend, met gevolgen voor de benodigde tijd voor het afnemen van het gehoor en het te nemen besluit.¹²

Dit zorgt er ook voor dat de advocatuur – bij het behouden van de rechtsbijstand in de bestuurlijke fase – hierop zal moeten anticiperen en bij de correcties en aanvullingen op het persoonlijk onderhoud meer werkzaamheden zal moeten verrichten ter motivering van de vluchtelingenstatus alvorens er een besluit komt. Te meer in het geval de voornemenprocedure zal worden afgeschaft.

Als gevolg van de verwachte procedures tegen een weigering de vluchtelingenstatus te verlenen, is het bovendien waarschijnlijk dat er meer zij-instroom zal zijn omdat in beroep kan worden geoordeeld dat onvoldoende is gemotiveerd waarom er geen grond is voor verlening van de vluchtelingenstatus. De kans is aanwezig dat de zaak terug wordt verwezen naar de IND voor herstel van motiveringsgebreken op dit punt. Dit zal een aanzienlijke werkbelasting voor de IND met zich brengen, en kan tevens leiden tot langere doorlooptijden. Op basis van de

¹¹ Idem, p. 3

¹² Idem, p. 6.

huidige inzichten en scenario's zorgt het tweestatusstelsel voor een structurele toename van de directe personele kosten tussen de €11,7 tot €27 miljoen per jaar (120 tot 279 extra FTE). Het ligt echter in de rede dat de uiteindelijke personele kosten hoger uitvallen. De inschatting is dat het totaal aan personele kosten tussen €25 tot €60 miljoen per jaar bedraagt.¹³

Gevolgen voor rechtspraak en advocatuur

De invoering van een tweestatusstelsel heeft ook gevolgen voor de rechtspraak en de advocatuur. De Minister van Asiel & Migratie heeft in de memorie van toelichting benoemd dat de gevolgen en kosten op een later moment in beeld worden gebracht, mede naar aanleiding van een nader advies van de Raad voor de Rechtspraak (hierna: Rvdr) van 20 januari 2025¹⁴. De LARAV wenst op te merken dat er dus op dit belangrijke punt geen uitvoeringstoets heeft plaatsgevonden alvorens de wetsvoorstellen ter consultatie werden aangeboden. Dit is bevreemding wekkend nu het doel van de wetsvoorstellen onder meer is om de asielketen per direct en duurzaam te ontlasten. De LARAV is van mening dat de invoering van een tweestatusstelsel juist averechts zal werken en de oververhitte asielketen verder zal belasten waardoor de asielketen zal vastlopen en er schrijnende situaties voor rechtszoekende zullen ontstaan.

De Raad voor de Rechtspraak heeft berekend dat de invoering van het tweestatusstelsel leidt tot een uitgangspunt van 12.612 extra beroepschriften per jaar.

Ter onderbouwing van de te verwachte toename van procedures verwezen wij voorts naar het meest recente AIDA-rapport over Nederland van 2023. Uit de statistieken van Eurostat, opgenomen in het AIDA-rapport over Nederland van 2023, volgt dat van het aantal inwilligingen van eerste asielaanvragen in 2023 een percentage van 58,4% een b-status kreeg ten aanzien van een percentage van 18,4 % dat een a-status kreeg; een percentage van 4,1% kreeg een humanitaire verblijfsvergunning. Voor het onderhavige advies richten wij ons op de a- en b-status. Het is zeer aannemelijk dat er door het invoeren van het tweestatusstelsel meer zal worden doorgeprocedeerd bij de rechtbank. Afhankelijk van de ontwikkelingen in Syrië, op dit moment is er een besluit- en vertrekmoratorium vanwege de val van het Assad-regime in december 2024, zal er op den duur worden doorgeprocedeerd voor een a-status. Het besluit en vertrekmoratorium loopt in beginsel medio juni 2025 af. Doorprocederen zal – gebaseerd op ervaringen van advocaten uit de praktijk- voornamelijk het geval zijn in zaken uit Syrië, Jemen, Eritrea en Irak waar thans in de meeste zaken -zonder nadere motivering- door de immigratiedienst een b-status wordt verleend. Dit terwijl er in het geval van militaire dienstplicht, bepaalde etnische minderheden, religieuze groepen en alleenstaande vrouwen (redenen waardoor om bescherming wordt gevraagd) ook voor een a-status kan worden gepleit. Dit is in het bijzonder het geval bij de hiervoor genoemde nationaliteiten, die over 2023 een

¹³ Idem, p. 6.

¹⁴ Idem, p. 7. Dit advies is verschenen op 20 januari 2025, 'Advies wetsvoorstel Introductie van een tweestatusstelsel en het aanscherpen van de vereisten bij nareis', <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Nieuws/Paginas/Ook-in-aanvullend-advies-uit-Rechtspraak-zorgen-over-wetgeving-asielmaatregelen.aspx>.

totaal aantal van 9.510 ingewilligde b-statussen betroffen. Zie hiervoor het volgende overzicht uit het AIDA-rapport van 2023.

Based on [Eurostat explanatory texts](#), this data refers to the number of persons covered by rejection/protection decisions, rather than the number of decisions (which may cover more than one person).

	Total decisions in 2023 (1)	Total rejections (2)	Refugee status	Subsidiary protection	Humanitarian protection (3)
Breakdown by top 10 countries of origin of applicants					
Total	17,910 ⁴	3,425	3,290	10,460	735
Syria	7,895	310	565	6,940	85
Türkiye	1,120	70	890	5	155
Eritrea	870	110	10	730	25
Yemen	1,745	15	35	1,675	20
Somalia	810	235	45	495	35
Algeria	330	325	5	0	0
Iraq	370	150	25	165	25
Unknown ⁵	350	80	85	145	40
Iran	335	65	225	10	35
Morocco	280	270	10	0	0

Source: Eurostat, First instance decisions on applications by type of decision, citizenship, age and sex - annual aggregated data, available at: <https://bit.ly/3VAXROP>.

Note 1: Statistics on decisions cover the decisions taken throughout the year, regardless of whether they concern applications lodged that year or in previous years.

Note 2: Due to lack of disaggregated data, rejections include both rejections on the merits and inadmissibility, etc rejections.

Note 3: Humanitarian protection in the Dutch context refers to the 'derived asylum status' for family members. Some family members who were not eligible for international protection themselves, but who came to the Netherlands together with a family member who was eligible for international protection, might receive a 'derived asylum status' upon their asylum request that was originally declined. This includes, spouses, partners, children and parents of minor children.⁶

Applications and granting of protection status at first instance: rates for 2023

	Overall rejection rate	Overall protection rate	Refugee rate	Subsidiary protection rate	Humanitarian protection rate
Total	19.2%	80.8%	18.4%	58.4%	4.1%

Breakdown by countries of origin of the total numbers

Syria	4%	96%	7.2%	87.9%	1.1%
Türkiye	6.3%	93.7%	79.7%	0.45%	10.2%
Eritrea	12.6%	87.4%	1.1%	83.9%	2.9%
Yemen	0.9%	99.1%	2%	95.9%	1.1%
Somalia	28%	71%	5.5%	61%	4.3%
Algeria	98.5%	1.5%	1.5%	0%	0%
Iraq	40.6%	59.4%	7.6%	44.6%	6.7%
Unknown ⁷	22.9%	77.1%	24.3%	41.4%	11.4%
Iran	19.4%	80.6%	67.2%	3%	10.4%
Morocco	96.4%	3.6%	3.6%	0%	0%

Source of the percentages: Percentages calculated by the Dutch Refugee Council, on the basis of the raw data from Eurostat provided in the table above.

Notes:

- Due to lack of disaggregated data, these rates are calculated based on total decisions, including inadmissibility decisions, which do not always imply that the persons did not have a, potentially recognised, protection need.
- These rates are calculated including humanitarian protection among positive and total decisions.

Bron: [AIDA-NL 2023-Update.pdf](#)

Impact op aantal af te geven toevoegingen

Gelet op hetgeen hierboven omschreven is de verwachting dat er een aanzienlijke toename van het aantal af te geven toevoegingen zal komen. Het merendeel van de inwilligen betreft een b-status, waarover op dit moment niet wordt doorgeprocedeerd. Voor de landen Syrië, Eritrea, Jemen en Irak zal dit respectievelijk 87,9%, 83,9%, 95,9% en 44,6% van het aantal inwillingen zijn.

Om een concreet voorbeeld uit de praktijk te geven wordt verwezen naar de Eritrese zaken waar ten aanzien van de eerste asielaanvragen in 2023 in totaal 870 beslissingen zijn genomen. In 83,9% van het aantal beslissingen is een b- status verleend, terwijl in bijna alle zaken (met succes) een beroep wordt gedaan op het ontlopen/deserteren van de militaire dienstplicht en

illegale uitreis. In dit verband zou in beroep kunnen worden bepleit dat dit als landverraad wordt gezien en derhalve een a-status zou moeten opleveren op (toegedichte) politieke gronden.

Voorts verdient aandacht dat het aantal af te geven toevoegingen hoog zal oplopen, nu de Minister van Asiel & Migratie heeft aangegeven **geen overgangsrecht** op de invoering van een tweestatusstelsel toe te passen. Dit maakt dat degenen die in 2023 hun aanvraag hebben ingediend nog geen beslissing hebben ontvangen en op grond van het nieuwe tweestatusstelsel zullen worden beoordeeld. De verwachting is dat deze statushouders – ondanks het verlopen van de mogelijkheid om door te kunnen procederen – zullen procederen. De Minister doet er thans gemiddeld 22 maanden over om met de aanvraag van een nareis te starten¹⁵. Ook hier lopen de achterstanden schrikbarend hoog op.

Het is moeilijk een inschatting te geven van de impact op het aantal (extra) toevoegingen dat zal worden aangevraagd als gevolg van het invoeren van een tweestatusstelsel. De Minister schat in de memorie van toelichting in dat 75% van de vreemdelingen met de subsidiaire beschermingsstatus statushouders in ieder geval in beroep zal gaan tegen de inwilligende beschikking, indien er strengere voorwaarden gaan gelden voor de nareis van gezinsleden van deze statushouders. De cijfers van 2023 aanhoudende betekent dit dat er in 7.845 gevallen door zal worden geprocedeerd. In het huidige model krijgen advocaten 10 punten voor de beroepsfase; concreet betekent dit 78.450 punten voor het jaar 2023.

Inschatting aantal uren (punten) per toevoeging in het forfait aan de hand van de opgestelde best practice

De invoering van een tweestatusstelsel heeft mede tot gevolg dat de advocatuur – bij het behouden van de rechtsbijstand in de bestuurlijke fase – vooraf zal moeten anticiperen op het recht op een vluchtelingenstatus. Hierdoor zullen er bij de correcties en aanvullingen op het persoonlijk onderhoud meer werkzaamheden door de advocatuur moeten worden verricht ter motivering van het recht op een vluchtelingenstatus. Ook is de verwachting dat de gehoren gemiddeld langer zullen duren als de asielzoeker uitgebreid op een van de vijf vervolgingsgronden zal worden bevraagd in het kader van de geloofwaardigheid.

Als gevolg van de verwachte procedures tegen een weigering de vluchtelingenstatus te verlenen, is het bovendien waarschijnlijk dat er meer zij-instroom zal zijn omdat in beroep kan worden geoordeeld dat onvoldoende is gemotiveerd waarom er geen grond is voor verlening van de vluchtelingenstatus. De kans is aanwezig dat de zaak terug wordt verwezen naar de IND voor herstel van motiveringsgebreken op dit punt. Dit zal een aanzienlijke werkbelasting voor de IND en mogelijk ook voor de advocaat – bij het behouden van rechtsbijstand in de bestuurlijke fase en het niet direct inwilligen na een gegrond beroep - met zich mee brengen als er bijvoorbeeld aanvullend moet worden gehoord.

¹⁵ [Wanneer begint de IND met mijn nareisaanvraag? | IND.](#)

Het aantal (extra) uren laat zich lastig inschatten omdat dit van de zaak afhankelijk is. In het huidige model krijgen advocaten 8 punten voor de bestuurlijke fase, eventueel 10 punten als ook een zienswijze moet worden geschreven en 10 punten voor de beroepsfase.

Bij het invoeren van een tweestatusstelsel zal de bestuurlijke fase meer tijd vragen; zowel voor de nabespreking als het indienen van de correcties en aanvullingen. Ook moet de advocaat beschikbaar zijn om aanvullende elementen naar voren te brengen. Vanwege de korte termijnen die aanwezig zijn in de asielprocedure zal de tijdsdruk hierbij groot zijn. De nadruk die zal komen te liggen op de correcties en aanvullingen vraagt om een herijking van de puntentoekenning, zeker in relatie tot de Best Practices Leidraad voor Asieladvocaten.

2.2 Beperking nareis

De hierboven beschreven toename van zaken om door te procederen voor een a-status hangt nauw samen met de wens van asielzoekers om nareis mogelijk te maken. In het verlengde van de hierboven beschreven toename van procedures, zal een toename plaatsvinden van het aantal procedures over verblijf op grond van artikel 8 EVRM, wegens de weigering tot gezinshereniging als gevolg van de beperkingen op nareismogelijkheden. De IND wijst op de toename van reguliere procedures als gevolg van deze maatregelen, waardoor een waterbedeffect zal ontstaan.¹⁶ In het huidige stelsel is het aantal toevoegingen voor nareisvergunningen beperkt, aangezien de rechtshulp verleend wordt door VluchtelingenWerk. De maatregel tot beperking van de nareismogelijkheden heeft tot gevolg dat deze groep rechtsbijstand door een advocaat zal zoeken om een aanvraag op grond van artikel 8 EVRM in te dienen.

De Raad voor de Rechtspraak gaat uit van 700 extra beroepen per jaar op grond van de beperking nareismogelijkheden.

2.3 Aanpassingen asielprocedure

De LARAV wil wijzen op eerdere best practices, gebaseerd op conclusies uit het verleden, met name de evaluatie van de herziene asielprocedure uit 2010, waaruit blijkt dat vrijwel unaniem wordt aangegeven dat men de algemene asielprocedure zorgvuldiger vindt dan de 48-uursprocedure. Daarnaast wordt positief geoordeeld over de rust- en voorbereidingstermijn, de voorbereiding door VluchtelingenWerk Nederland en de advocatuur, de continuïteit van de rechtsbijstand en het duidelijke stramien van de 8-dagenprocedure. Ook blijkt dat - ondanks dat er ook complexere zaken in de algemene asielprocedure worden behandeld - het aantal zaken dat in beroep stand houdt voor de rechter ongewijzigd is gebleven.¹⁷

2.3.1 Afschaffen voornemen

¹⁶

<https://wetgevingskalender.overheid.nl/regeling/WGK027350/documenten/Raad%20van%20State/Adviesaanvraag%20aanhangig%20bij%20Raad%20van%20State/1>

¹⁷ https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/2061/2347-samenvatting_tcm28-73096.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

In het LARAV-advies van 15 februari 2025 is reeds gewezen op de gevolgen van het afschaffen van de voornemenfase voor de rechtsbijstand. De Afdeling advisering van de Raad van State wijst op de belangrijke functie die de voornemenprocedure vervult in de toepassing van procedurele beginselen als het recht om gehoord te worden, het zorgvuldigheidsbeginsel en het Unierechtelijke vereist om de ‘relevante elementen van het verzoek in samenwerking met de verzoeker te beoordelen’.¹⁸ Om de zorgvuldigheid van de procedure te waarborgen zullen de werkzaamheden van de advocaat toenemen. De advocaat zal veel tijd extra kwijt zijn aan de bestudering van het dossier opgemaakt in de bestuurlijke fase waaronder het bespreken van de gehoren. De LARAV is van mening dat afschaffen van het voornemen een goede ketensamenwerking beperkt.

De voornemenprocedure is in 2001 in de Vreemdelingenwet 2000 opgenomen om te bewerkstelligen dat de rechter in beroep voldoende gegevens krijgt op basis waarvan hij kan beoordelen of de genomen beslissing in stand kan blijven. Feiten die voorheen in de bezwaarfase naar boven konden komen, kunnen op deze manier ook al in de eersteaanlegfase aan de orde komen. Met het afschaffen van de voornemenprocedure beoogt de Minister een vereenvoudiging en versnelling van de asielprocedure. Haar verwachting is dat dit een positief effect zal hebben op de doorlooptijden van de IND en zal leiden tot minder benodigde opvangcapaciteit. De Minister erkent in de memorie van toelichting dat het afschaffen van het voornemen tot gevolg kan hebben dat nog vaker tegen besluiten in beroep zal worden gegaan en dat de beroepsprocedure, ook voor de IND, tijdrovender wordt¹⁹. Gelet op de aanwezige achterstanden bij zowel de IND en de rechtspraak, alsmede de tekorten in de opvanglocaties wordt niet ingezien waarom voor het afschaffen van de voornemenprocedure wordt gekozen.

De huidige asielprocedure is momenteel al snel, er wordt in de algemene asielprocedure slechts één dag voor de voornemenprocedure uitgetrokken, en ook financieel wegen de kosten van de voornemenprocedure niet op tegen de (mogelijke) kosten voor de beroepsprocedure. Momenteel wordt er voor het schrijven van een zienswijze slechts 2 punten verstrekt, dit was voorheen nog 4 punten. Voor een beroepsprocedure worden thans 10 punten verstrekt. Asielzoekers wensen graag inzicht te krijgen in de reden van een afwijzing. Te verwachten is dat eveneens in "kansloze" zaken wordt doorgeprocedeerd nu de asielzoeker in de eersteaanlegfase niet de kans heeft gehad om een reactie op het voornemen tot afwijzing te geven. De voornemenprocedure biedt daarmee voor de asielzoeker de mogelijkheid om meer inzicht te krijgen in de redenen van een afwijzing; een zekerheid die voor asielzoekers erg belangrijk is.

De efficiëntiewinst en snelheid die met het afschaffen van de voornemenprocedure in het beslisproces wordt beoogd zal naar verwachting niet opwegen tegen een toename van het aantal (gegronde) beroepen. Hierbij dient er eveneens rekening mee te worden gehouden dat gegronde

¹⁸ Advies Afdeling advisering Raad van State, par. 8.b.

¹⁹ Memorie van Toelichting, Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 en de Algemene wet bestuursrecht in verband met maatregelen om de asielketen te ontlasten en de instroom van asielzoekers te verminderen (Asielnoodmaatregelenwet), p. 9.

beroepen een hogere kostenplaatje oplevert, daar een proceskostenvergoeding hoger is dan een toevoeging voor beroep.

Impact op aantal af te geven toevoegingen

Gelet op hetgeen hierboven omschreven is de verwachting dat het aantal af te geven toevoegingen voor beroepsprocedures aanzienlijk zal toenemen. De Raad voor Rechtspraak heeft een inschatting gemaakt van 1.117 extra vreemdelingenberoepen waarvan 366 vovo's. De Raad voor Rechtspraak baseert zich op een onlangs door de IND uitgebracht EAUT.

Als we weer kijken naar de cijfers van Eurostat in het AIDA-rapport over het jaar 2023 zou dit in beginsel voor 3.425 zaken het geval kunnen zijn. De kosten en tijd voor de verschillende ketenpartners die met een beroepsprocedure zijn gemoeid wegen niet op tegen de kosten en de tijd die de voornemenprocedure met zich meebrengt (2 punten).

De LARAV adviseert derhalve dan ook om de voornemenprocedure niet af te schaffen.

Inschatting aantal uren (punten) per toevoeging in het forfait aan de hand van de opgestelde best practice

Het afschaffen van de voornemenprocedure zal tot gevolg hebben dat er in de beroepsprocedure meerdere procesmomenten zullen ontstaan, waarbij de procespartijen op elkaar zullen moeten reageren. Zodra de asielzoeker in de beschikking voor het eerst leest wat het standpunt ten aanzien van de gestelde vrees van vervolging van de immigratiedienst is zal de asielzoeker pas voor het eerst in de beroepsgronden zijn/haar reactie kunnen geven. Dit zou in de beroepsprocedure tot nadere onderzoeksmomenten kunnen leiden, waardoor beroepsprocedures langer en complexer kunnen worden.

De Raad voor de Rechtspraak heeft de verwachting al uitgesproken dat na afschaffing van de voornemenprocedure meer beroepen bij de rechtbanken, alsook een grotere omvang van de geschilpunten in die beroepen, zullen volgen, hetgeen kan leiden tot een aanzienlijke werklastverzwaring per zaak²⁰. De LARAV sluit zich bij dit standpunt aan.

2.3.2 Niet verschijnen gehoor

In het wetsvoorstel asielnoodmaatregelenwet wordt de wijziging voorgesteld om asielverzoeken (kennelijk) ongegrond te verklaren van asielzoekers die niet op een gehoor verschijnen, die nalaten te antwoorden op verzoeken om informatie die van wezenlijk belang is voor de asielaanvraag of die is verdwenen. Een asielverzoek op die grond afwijzen als kennelijk ongegrond is in strijd met artikel 31(8) Asielprocedurerichtlijn (2013/32/EU). Een asielverzoek afwijzen als ongegrond kan alleen als voldoende onderzoek op grond van artikel 4 Kwalificatierichtlijn heeft plaatsgevonden (art. 28(1) Asielprocedurerichtlijn jo. Art. 4 Kwalificatierichtlijn). Het wetsvoorstel wijst wel op het doen van toereikend onderzoek op grond van artikel 4 Kwalificatierichtlijn, maar geeft geen hardheidsclausule. Ook in de

²⁰ Raad voor de Rechtspraak, advies t.a.v. het Wetsvoorstel tweestatusstelsel en de Asielnoodmaatregelenwet, p. 3-4.

Memorie van Toelichting is geen overweging gewijd aan het risico dat asielverzoeken op deze grond worden afgewezen terwijl de asielzoeker als gevolg van verhuizingen tussen asielzoekerscentra post met een uitnodiging of informatieverzoek heeft misgelopen. Wij adviseren dat ten aanzien van deze maatregel een hardheidsclausule wordt toegevoegd om deze risico's te voorkomen, aangezien de toegang tot het recht onnodig belemmerd wordt indien de asielzoeker vanwege verplichte verhuizingen een uitnodiging of informatieverzoek niet heeft ontvangen.²¹

2.3.4 Opvolgende aanvragen

Als ontvankelijkheidseisen worden verruimd en rechtsbijstand wordt beperkt, neemt het risico toe dat artikel 3 EVRM wordt geschonden – dit zal naar verwachting extra tijd vragen in de beroepsprocedure.

De LARAV verwijst naar het advies van de Raad van State: 'procedureregels moeten er niet toe leiden dat een vreemdeling wordt teruggestuurd naar een land waar hij een risico loopt op onmenselijke behandeling.'

De Raad voor Rechtspraak heeft ingeschat dat de strengere toets van nieuwe feiten en omstandigheden bij opvolgende aanvragen leidt tot 141 extra beroepen per jaar.

3. Rechtspositie asielstatushouder

De LARAV constateert dat naast de rechtspositie van asielzoekers ook de rechtspositie van asielstatushouders verslechtert, vanwege de voorgestelde verkorte geldigheidsduur van de verblijfsvergunning en de afschaffing van de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Asielstatushouders zullen op grond van het wetsvoorstel om de drie jaar om verlenging van hun verblijfsrecht moeten vragen. Deze aanpassing heeft gevolgen voor de arbeidsparticipatie, aangezien deze groep minder aantrekkelijk wordt voor werkgevers om in dienst te nemen, vanwege de extra administratieve lasten en onzekerheden voor de werkgever. Op de werkgever rust immers de administratieplicht ten aanzien van het rechtmatig verblijf van werknemers. Werkgevers zijn vooralsnog onvoldoende betrokken bij het wetsvoorstel. Daarnaast heeft de systematiek van verlenging gevolgen voor de rechten op sociale zekerheid. Wij adviseren het wetsvoorstel te laten aansluiten op het wetsvoorstel 'verbetermaatregelen toeslagen' om juridische procedures over sociale zekerheid te voorkomen. De werklast voor de IND zal toenemen, zoals de wetgever ook erkent in de memorie van toelichting. Uit de memorie van toelichting blijkt tevens dat een toename verwacht wordt van het aantal vergunning dat moet worden ingetrokken, 'indien de situatie in het betreffende land van herkomst ten goede wijzigt dan wel indien de persoonlijke situatie van de vreemdeling leidt tot de conclusie dat niet langer bescherming nodig is'.²² Dit voorstel leidt tot een grote mate van rechtsonzekerheid bij asielstatushouders.²³ Wij wijzen op drie aspecten die van belang zijn voor de rechtsbescherming:

²¹

²² Memorie van Toelichting Asielnoodmaatregelenwet p. 24.

²³ Zie A. Chatelion, [Kan de asielvergunning onbepaalde tijd worden afgeschaft? | Verblijfblog](#)

- Een driejaarlijkse verlenging van een verblijfsvergunning vereist zelfredzaamheid van de asielstatushouder. Het wetsvoorstel geeft onvoldoende rekenschap van het doenvermogen van de asielstatushouder, en hoe gerechtelijke procedures over verlengingsaanvragen (en sociale zekerheidsrechten) kunnen worden voorkomen.
- De afschaffing van de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd en de driejaarlijkse verlenging zal naar verwachting ook andere rechtsbelangen raken, zoals arbeidsrechtelijke kwesties en sociale zekerheid.
- De rechtsonzekerheid over intrekking van het verblijfsrecht leidt tot een toename van het aantal bestuurlijke en gerechtelijke procedures, waarbij rechtsbijstand vereist is.

4. Advies

De LARAV komt tot de volgende adviezen:

- Het formuleren van overgangsrecht is noodzakelijk om een stijging van het aantal af te geven toevoegingen te voorkomen. Het ontbreken van overgangsrecht leidt tot een toename van het aantal af te geven toevoegingen, vanwege juridische onduidelijkheid over welk toetsingskader van toepassing is.
- Voer eerst maatregelen op grond van het EU Pact in en bezie hoe de uitvoerbaarheid daarvan is, alvorens andere veranderingen te bewerkstelligen. Het EU Pact heeft rechtstreekse werking en leidt op zich al tot een majeure verandering voor de Migratieketen. Ketenpartners als IND en rechtspraak verzochten reeds om één verandermoment. Ook voor de asieladvocatuur en de Raad voor Rechtsbijstand is één verandermoment wenselijk.
- Voer een uitvoerbaarheidstoets uit.
- De afschaffing van de voornemenprocedure in de asielprocedure wordt ontraden vanwege afbreuk van de rechtsbescherming en een toename van het aantal toevoegingen in beroep en ophoging van de punten van die toevoegingen.
- De invoering van het tweestatusstelsel wordt ontraden vanwege de toename in werklast voor IND, advocatuur en rechtspraak. Het aantal toevoegingen neemt niet alleen toe voor wat betreft toevoegingen asiel maar voor de toevoegingen regulier vanwege de beperkingen op de nareismogelijkheden voor subsidiair beschermen.
- Het doenvermogen van de asielzoeker en asielstatushouder is onvoldoende betrokken in de wetsvoorstellen. Het doenvermogen van met name asielzoekers die buiten hun schuld om niet op een gehoor verschijnen, asielzoekers die een volgend asielverzoek indienen en asielstatushouders die driejaarlijks hun vergunning moeten verlengen beperkt de toegang tot het recht voor deze groepen.
- De samenhang met het wetsvoorstel verbetermaatregelen toeslagen is onvoldoende onderzocht. Het huidige wetsvoorstel raakt rechtsbelangen op andere terreinen met mogelijk een toename van gerechtelijke procedures in aanpalende rechtsgebieden, zoals het sociale zekerheidsrecht.

- Alle maatregelen in samenhang bezien leveren een forse toename op van het beroep op rechtsbijstand. De Raad voor Rechtspraak gaat uit van een toename van een totaal van 14.930 extra beroepen per jaar.²⁴

²⁴ Asielnoodmaatregelenwet

- Afschaffen voorneemprocedure: Een inschatting van 1117 extra vreemdelingenberoepen waarvan 366 vovo's. De IND heeft hier onlangs een EAUT over uitgebracht.
- Uitbreiding van ongewenstverklaring: 360 extra beroepen. De IND is gestart met een EAUT.
- Beperking nareismogelijkheden: 700 extra beroepen
- Strengere toets nieuwe feiten en omstandigheden bij opvolgende aanvragen: 141 extra beroepen

Tweestatusstelsel

- Invoering Tweestatusstelsel: uitgangspunt 12.612 nieuwe beroepen