

BIJLAGE I: Reactie VluchtelingenWerk op het (nader) verslag

Bijlage bij brief VWN t.b.v. de plenaire behandeling van het wetsvoorstel

Asielnoodmaatregelenwet op donderdag 26 juni 2025



Algemene opmerkingen

Geen nadere onderbouwing nut en noodzaak

Uw Kamer heeft bij de inbreng voor het verslag diverse vragen gesteld over de nadere onderbouwing van nut en noodzaak van deze noodmaatregelen en de te verwachte impact op het aantal mensen dat asiel aanvraagt in Nederland. In de beantwoording verwijst het kabinet met name naar het nader rapport bij het wetsvoorstel. Terecht wordt hierbij aangegeven dat de aantallen asielaanvragen samenhangen met een complex geheel aan factoren die maar zeer beperkt stuurbaar zijn. Hier zijn de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050, Adviesraad Migratie en de projectgroep Fundamentele Heroriëntatie Asielketen eerder ook op ingegaan. Ook wordt gewezen op het rapport van het Verwey Jonker Instituut uit 2023 waarin de wetenschappelijke inzichten over 'drivers' voor asielmigratie naar Nederland is samengebracht.

VluchtelingenWerk Nederland is van mening dat de weergave van de onderzoekconclusies onvolledig en gekleurd is. De conclusie van de onderzoekers is dat bepaalde onderdelen en criteria van het toelatingsbeleid *enige* impact kunnen hebben op de bestemmingskeuze (als er al sprake is van een keuze), en dat deze minder bepalend zijn dan bijvoorbeeld veiligheid en het bestaan van sociale netwerken. Ook het onderzoek van de Universiteit Maastricht concludeert dat het nationale asielbeleid maar een *beperkte rol* speelt. Dit zijn andere formuleringen dan die het kabinet gebruikt: het gevoerde asielbeleid is *mede* van belang voor de bestemmingskeuze. Wij wijzen in dit verband, juist ook omdat het kabinet de nadruk legt op de keuze voor doormigratie na aankomst in de EU, op het onderzoeksrapport van de Adviesraad Migratie over [secundaire migratie](#). Hierin wordt geconcludeerd dat de situatie in het aankomstland bepalend is voor de keuze om door te migreren en de bestemming vooral gebaseerd wordt op algemene beelden (veiligheid, democratie). Slechts een heel enkele keer werd het asielbeleid en de kans op toelating als reden genoemd (p. 97 van het rapport).

De conclusie van het kabinet op p.4 van de [nota](#) dat op basis hiervan 'een *belangrijk instroomeffect* mag worden verwacht' is dan ook flinterdun. In de praktijk zien we dat na een lichte stijging in voorgaande jaren de eerste asielaanvragen in 2024 daalde. Deze daling zet in 2025 tot nu toe door. Momenteel stijgen de [maandelijkse cijfers](#) conform normale seizoenseffecten weer. Nederland behoort nog altijd tot de 'middenmoot' in de EU. De redenen van de daling in 2024 en begin 2025 hebben veelal te maken met niet-nationale ontwikkelingen zoals de regime verandering in Syrië en EU-afspraken over grensbewaking met landen buiten de EU waardoor ook [EU breed](#) de cijfers dalen. Dit betekent overigens niet dat er [wereldwijd](#) zoveel minder vluchtelingen zijn.

Waken voor selectieve weergave in landenvergelijking

Om het belang van de voorgenomen maatregelen te benadrukken wijst het kabinet ook op de ervaringen in andere Europese landen. Waar eerder Denemarken als lichtend voorbeeld diende (dat zich voor het grootste deel had [uitgezonderd van het EU-asielbeleid, maar wel gebonden is aan het EVRM](#)) lijkt het kabinet zich nu te wenden tot Zweden. Het Zweedse asielbeleid is inderdaad strenger geworden in de afgelopen jaren, en de aantallen asielaanvragen zijn er meer dan gemiddeld gedaald. Maar de feitelijke situatie ligt toch wat genuanceerder dan een eenvoudig causaal verband. De aantallen in Zweden daalden al flink voor de nieuwe regels, en een deel van de regels is (nog) niet geïmplementeerd. Ook speelt de geografische locatie van Zweden een rol: in een aantal landen 'op de route' naar Zweden zijn interne grenscontroles geïntensiveerd, waardoor Zweden ook lastiger te bereiken was. Tegelijkertijd worden bijvoorbeeld de eerdere ervaringen in Duitsland over de gevolgen van het [aanscherpen](#) van het gezinsherenigingsbeleid niet genoemd. Die hadden geen noemenswaardig effect op de aantallen asielaanvragen en leidden daarentegen tot meer procedures en dus hogere kosten.

Argumentatie overgangspunt niet houdbaar

Naar aanleiding van de vele vragen vanuit uw Kamer over het toepassen van het overgangsrecht, geeft het kabinet aan dat indien, zoals gebruikelijk, overgangsrecht wordt toegepast dit het nuttig effect van de maatregelen onacceptabel zou vertragen, gezien de ervaren 'nood' in het asielsysteem.

De bestaande problemen in het asielsysteem zijn echter het gevolg van politieke beleidskeuzes en bezuinigingen; en zijn niet te relateren aan een plotselinge of substantiële toename van het aantal asielaanvragen. De oplossingen zijn: een betere en structurele financiering van de keten, minder beleidswijzigingen, meer en duurzame opvangplekken via de Spreidingswet.

Dat er geen sprake is van een nood of crisissituatie is al gebleken rondom de discussie of het noodrecht kon worden ingeroepen. Ook de Europese Commissie gaf toen aan dat er geen sprake is van een crisis in Nederland. Om die redenen, in combinatie met de impact die het niet toepassen van overgangsrecht op mensen, hun levens en hun rechtszekerheid heeft, is volgens VluchtelingenWerk maar zeer de vraag of dit onderdeel van de wet de juridische toetsing zal doorstaan.

Beperking van het kerngezin

Het terugbrengen van gezinsherenigingsmogelijkheden tot het 'kerngezin' leidt tot een ernstige inbreuk op het gezinsleven van vluchtelingen. Gevraagd in hoeverre rekening wordt gehouden met het belang van het kind bij het opstellen van de wetsvoorstellen wordt alleen aangegeven dat voor alleenstaande minderjarige vluchtelingen hier in Nederland het huisvestings- en inkomensvereiste niet zal gelden (p.73). Er is dus geen rekening gehouden met het belang van de kinderen die achterblijven zoals de oorlogsvrouwen die in het gezin van hun oom of tante zijn opgenomen, maar nu niet meer mogen herenigen of het kind van de ouders die traditioneel of religieus gehuwd zijn waarvan het huwelijk door de autoriteiten van het land van herkomst niet erkend wordt.

Aangegeven wordt dat er altijd een beroep op artikel 8 EVRM gedaan kan worden. Dat wordt ook genoemd voor de net meerderjarige afhankelijke kinderen of de partners die als ongehuwd worden beschouwd omdat hun huwelijk niet erkend wordt of de partners die niet kunnen trouwen. Indien het recht op nareis voor partners en kinderen in de wet wordt beperkt zal er zeker een groot beroep op artikel 8 EVRM worden gedaan met de daarbij behorende grote werklast voor IND en rechtspraak. Het zal tot grote vertragingen leiden in de individuele gezinsherenigingsaanvragen en de uitkomst is ongewis. De IND moet een individuele belangenafweging maken en mag het belang van de staat zwaar laten wegen. De rechter toetst een beslissing van de IND op basis van artikel 8 EVRM terughoudend. Daarbij zal bovendien gaan meewegen dat de wetgever het recht dan in de wet heeft beperkt met een groter risico dat in het nadeel van de gezinsleden wordt beslist.

Ten aanzien van de mogelijkheid van 'nareis' van meerderjarige kinderen merkt VluchtelingenWerk op dat in de beantwoording op de vraag op [p.48](#) naar het beleid in andere EU-lidstaten de minister beweert dat Nederland 'een uitzondering zou vormen op dit punt'. Daarbij heeft de minister mogelijk geen kennisgenomen van het AIDA- rapport en de EMN-informatie over gezinshereniging van internationaal beschermden. Uit beide rapporten blijkt dat een meerderheid van de onderzochte Europese en EU-lidstaten internationaal beschermden het recht geven op gezinshereniging met meerderjarige afhankelijke kinderen zij het onder verschillende voorwaarden. Daarbij geldt dat Nederland inmiddels het nareisbeleid voor jongvolwassenen drastisch heeft ingeperkt door een strikte uitleg van het aantonen van 'ten laste komen'.

De Kwalificatierichtlijn en -verordening kent wel een ruime definitie van gezinsleden. In de Vreemdelingenwet gaat nu een grote discrepantie ontstaan tussen gezinsleden die 'meereizen' en 'nareizen'.

VluchtelingenWerk dringt er op aan dat de Tweede Kamer het wetsvoorstel amendeert en het mogelijk maakt dat de huidige kring van gezinsleden voor gezinshereniging in aanmerking blijven komen. Wanneer de kring van gezinsleden wordt verkleind is het van belang om, zoals ook de IND graag ziet in het kader van de uitvoerbaarheid, een beleidskader te ontwikkelen voor de beoordeling van 8 EVRM vragen waarin de vluchteling-specifieke aspecten en het belang van vluchtelingenkinderen op een goede manier wordt geborgd.

Verkorten verblijfsduur

In antwoord op vragen geeft de minister aan dat het verkorten van de duur van de asielvergunning naar drie jaar meer in overeenstemming is met de meeste EU-lidstaten. Dat is niet waar ten aanzien van de duur van de vergunning voor vluchtelingen. De meeste landen zo blijkt uit het overzicht op [p.13](#) kennen immers een verblijfsduur van vijf jaar of langer. Zeven landen verstrekken aan vluchtelingen zelfs direct vergunningen voor tien jaar of permanente vergunningen.

De effecten voor vluchtelingen en de maatschappij worden bij de beantwoording van de vragen gebagatelliseerd. Iedere drie jaar verlengen betekent iedere drie jaar een spannende en een risicovolle periode voor als de IND of de statushouder zelf te laat is en je daardoor geen geldig identiteitsdocument meer hebt. Het kan dan net misgaan bij sollicitaties, werk via een uitzendbureau, afleggen van examens, afsluiten van verzekeringen, reizen binnen de EU, stemmen, kortom overal waar je een geldig identiteitsbewijs moet laten zien. De IND zal steeds vaker te laat zijn omdat het gaat om een steeds groter wordende groep statushouders die vaker een vergunning moeten verlengen. Bovendien is er geen goed alternatief voor de vergunning onbepaalde tijd asiel en kunnen zij niet naturaliseren met een vergunning bepaalde tijd asiel. Zoals de wetgeving nu voorligt zal het grootste deel van de statushouders hun leven lang een vergunning bepaalde tijd asiel hebben en iedere drie jaar hun vergunning moeten verlengen. Wanneer statushouders zelf te laat zijn, kan het er toe leiden dat hun voorzieningen worden stopgezet en ze geen toeslagen meer ontvangen. Er ontstaan dan al snel schulden en financiële problemen die ook maatschappelijke consequenties hebben.

Op verschillende vragen geeft de minister aan dat de verkorting van de verblijfsduur en afschaffing van de onbepaalde tijd asiel een positieve stimulans zal betekenen voor de integratie van nieuwkomers die willen beschikken over een verblijfsvergunning die niet afhankelijk is van de omstandigheden op grond waarvan de internationale bescherming oorspronkelijk werd verleend. VluchtelingenWerk vindt dit antwoord pijnlijk. Vluchtelingen zouden niets liever willen dan snel aan het werk en bijdragen aan de maatschappij. De asielprocedure met weinig mogelijkheden om te werken, de taal te leren of een opleiding te doen, duurt jaren. Inburgeringsbeleid wordt voortdurend aangepast, er zijn lange wachttijden en te weinig mogelijkheden voor duaal leren. Statushouders ondervinden ook discriminatie op de arbeidsmarkt en bij het vinden van stages zowel op uiterlijk, naam en nationaliteit, maar ook op de beperkte geldigheidsduur die op hun verblijfspas staat. De beperking van de verblijfsduur naar drie jaar alleen om de tijdelijkheid van asielbescherming te benadrukken is geen 'positieve stimulans' en zal het volgen van opleidingen en het vinden van werk bemoeilijken en is daarmee slecht voor vluchtelingen en slecht voor de maatschappij.

Vier redenen waarom de vergunning onbepaalde tijd niet moet worden afgeschaft

1. De vergunning is niet strijdig met de Kwalificatieverordening

In de beantwoording van de vragen maakt de regering duidelijk dat de vergunning onbepaalde tijd asiel een nationale vergunning is ([p.19](#)) en lidstaten aan vluchtelingen nationale vergunningen mogen verstrekken ([p.24](#)). De regering wekt de suggestie dat de vergunning onbepaalde tijd asiel 'strijdig' zou zijn met de Kwalificatieverordening omdat de vergunning niet kan worden ingetrokken als de gronden voor verlening ontvallen. Dat is niet juist. De Kwalificatieverordening kent geen verblijfsvergunningen maar gaat over de toekenning van internationale bescherming in de vorm van een vluchtelingenstatus of subsidiaire status. Deze status moet worden ingetrokken als de gronden voor verlening zijn

ontvallen maar dat betekent niet dat een nationale vergunning ingetrokken moet worden. Als een lidstaat na een aantal jaar een nationale vergunning heeft verstrekt die niet kan worden ingetrokken kan deze blijven bestaan.

Uit de AIDA-landenrapportages blijkt dat vrijwel alle EU-landen de mogelijkheid van een 'long term' of permanente vergunning hebben die na een aantal jaar, meestal vijf, door internationaal beschermden kan worden aangevraagd. Duitsland kent zelfs de mogelijkheid voor statushouders met een hoog taalniveau om na drie jaar deze 'long term' vergunning te krijgen. De Uniewetgever gaat er ook vanuit dat EU-landen na een aantal jaar een duurzaam verblijfrecht aan statushouders geven of spoedig laten naturaliseren zoals blijkt uit de preambule van de Asielprocedureverordening die gaat over de termijn van het bewaren van persoonsgegevens: "Omdat de meeste onderdanen van derde landen of staatlozen die verscheidene jaren in de Unie hebben verbleven een vaste status of zelfs het burgerschap van een lidstaat zullen hebben verkregen na een termijn van tien jaar vanaf het tijdstip waarop hun internationale bescherming is toegekend, moet die termijn worden beschouwd als een noodzakelijke termijn voor de opslag van persoonsgegevens".

2. Er is geen goed alternatief zodat vluchtelingen zonder duurzaam inkomen nooit een zekere status kunnen krijgen of kunnen naturaliseren

Uit de beantwoording blijkt dat er volgens de regering twee alternatieven zijn: de vergunning EU-langdurig ingezetenen en de reguliere vergunning voor onbepaalde tijd. Voor beide vergunningen geldt echter naast het inburgeringsvereiste ook een duurzame inkomenseis. Uit het lange termijn cohortonderzoek van SCP en CBS blijkt dat de meeste vluchtelingen hier ook op de langere termijn niet aan kunnen voldoen. Na vijf jaar heeft een minderheid 42% een baan en na 8 jaar 45%. Daarvan is niet duidelijk of dit ook werk is dat de IND als voldoende duurzaam beschouwd. Dit betekent dat als de vergunning voor onbepaalde tijd asiel wordt afgeschaft de meerderheid van de statushouders na vijf jaar, maar ook op de langere termijn, geen vergunning met meer zekerheid kunnen krijgen. Bovendien zullen deze statushouders nooit kunnen naturaliseren omdat de vergunning bepaalde tijd asiel op grond van de regelgeving wordt beschouwd als vergunning met een 'tijdelijk doel'.

3. Voor de IND ontstaan onoverkomelijke problemen als er sprake is van een herbeoordeling vanwege een gewijzigde situatie in het land van herkomst

Als het grootste deel van de statushouders met een vergunning bepaalde tijd asiel hun leven lang in bezit zal blijven van een vergunning bepaalde tijd asiel dan ontstaan voor de IND (en de rechtspraak en DT&V) onoverkomelijke problemen als er een herbeoordeling moet plaats vinden. Het gaat dan om een (sterk) groeiende groep statushouders die in het bezit is van een vergunning bepaalde tijd asiel waarbij geldt dat hoe langer zij in Nederland zijn hoe complexer en tijdsintensiever de 8 EVRM toets op zowel privé- als familielevens wordt. In de nota Afschaffen VVA onbepaalde tijd naar aanleiding van het hoofdlijnenakkoord en regeerprogramma van 14 juni 2024 waarschuwt het ministerie hier al voor.

4. De vergunning onbepaalde tijd asiel is nodig om de rechten op grond Kwalificatieverordening en Vluchtelingenverdrag te effectueren

Het behoud van de vergunning onbepaalde tijd asiel is van belang omdat daar ook de rechten aan zijn gekoppeld die de lidstaat op grond van de Kwalificatieverordening moet verlenen aan personen die internationale bescherming genieten zoals het vluchtelingenpaspoort, recht op verblijf voor meegereisde gezinsleden, toegang tot integratiemaatregelen en daarnaast de versoepeling van naturalisatie (vrijstelling documenteis, geen afstand doen van nationaliteit) op grond van het Vluchtelingenverdrag. Voor overheidsinstanties is de vluchtelingenstatus zichtbaar door middel van het verblijfsdocument en de specifieke verblijfscode in de BRP. Wanneer er geen vergunning onbepaalde tijd meer is en de statushouder een reguliere vergunning onbepaalde tijd gaat aanvragen is deze nog steeds in het bezit van de vluchtelingenstatus maar niet meer zichtbaar voor overheidsinstanties. Hiervoor is aanpassing van regelgeving en mogelijk toepassen van een nieuwe BRP-code zodat deze rechten geëffectueerd kunnen (blijven) worden.

VluchtelingenWerk pleit ervoor de verblijfsduur van de vergunning bepaalde tijd asiel niet te verkorten en de vergunning onbepaalde tijd asiel niet af te schaffen. Wordt de vergunning onbepaalde tijd asiel wel afgeschaft dan is het noodzakelijk dat er een alternatieve vergunning komt bijvoorbeeld in de vorm van 'voortgezet verblijf' waarvoor geen inkomenseis geldt, wel zichtbaar blijft dat het gaat om een asielvergunning en naturalisatie mogelijk is.

Afschaffen voornemen averechts: werklast verschuift naar de rechtbank

Het plan om het voornemen uit de asielprocedure te halen werkt averechts. Volgens cijfers van de IND wordt momenteel in 10 procent van de zaken alsnog ingewilligd na een eerder voornemen tot afwijzing. Het weghalen van deze stap brengt het risico met zich mee dat duizenden asielzoekers onterecht afgewezen worden door de IND. De weging van de argumenten en (landen)informatie verschuift dan naar de rechtbanken, waardoor de procedure als geheel dus langer wordt. De rechtbank zal vaker besluiten van de IND vernietigen, waardoor de IND het besluit opnieuw moet nemen. Ondertussen zitten asielzoekers lange tijd in onzekerheid.

Ook in de financiële onderbouwing is een verplaatsing te zien van de werklast naar de rechtspraak. Het geld dat de IND bespaart wordt ingeschat op structureel tussen de €600.000 en €800.000 euro, tegenover €650.000 incidentele kosten ([p.5](#)). De rechtbanken verwachten in 2026 een kostenstijging van 3,5 miljoen euro en 3.4 miljoen per jaar vanaf 2027.¹ Zoals wij het lezen kost deze verschuiving de overheid dus ruim 2,5 miljoen euro per jaar. Los van de kosten vraagt VluchtelingenWerk in dit kader ook aandacht voor de wachttijden bij rechtbanken, die op dit moment in sommige gevallen al oplopen tot 7 maanden voordat een zaak op zitting komt.

Beantwoording over asielproces houdt geen rekening met EU-Migratiepact

In het (nader) verslag wordt beredeneerd vanuit de huidige situatie, waarin een asielzoeker vanaf de start van de asielprocedure wordt bijgestaan door een advocaat en medewerkers van VluchtelingenWerk. Het is de vraag of daar na implementatie van het Migratiepact nog sprake van is. Dit omdat het Migratiepact slechts verplicht tot ondersteuning van een advocaat in de beroepsfase van de procedure. Daarnaast komt er een vorm van juridische 'counseling' tijdens de asielprocedure. De Nederlandse overheid werkt op dit moment uit wat dit praktisch gaat betekenen. Zie de infographic in de bijlage, waarin we laten zien wat er de komende tijd verandert in de asielprocedure.

Dit maakt dat de processtappen die worden omschreven nadat het voornemen is afgeschaft mogelijk geheel bij de asielzoeker komen te liggen. Denk aan aanvullende punten aanbrengen via correcties en aanvullingen en een schriftelijke verklaring geven om te reageren op bepaalde elementen uit het nader gehoor ([p.41-42](#)). Dit is niet wenselijk en onhaalbaar, omdat de asielzoeker niet over de noodzakelijke juridische kennis beschikt en er in het contact met de IND sprake is van grote taalbarrières.

Zorgen over kwetsbare groepen in de asielprocedure

Volgens de minister maakt de afschaffing van het voornemen de asielprocedure voor kwetsbare groepen niet anders, "behalve dat nog nadrukkelijker dan nu het geval is gevraagd gaat worden of alle elementen in voldoende mate naar voren zijn gekomen en of de aanvrager voldoende in de gelegenheid is geweest om te reageren op omstandigheden die de geloofwaardigheid negatief kunnen beïnvloeden" ([p.39](#)).

VluchtelingenWerk vreest dat het afschaffen van de voornemensprocedure disproportionele gevolgen kan hebben voor de kwetsbare groepen, die vaak extra zorg en bescherming behoeven. Deze zorgen worden versterkt door het feit dat na invoering van het Migratiepact grote groepen slechts nog één gehoor met de IND krijgen en er mogelijk geen ondersteuning van een advocaat is in deze fase van

¹ Raad voor de Rechtspraak, advies inzake de concept Asielnoodmaatregelenwet, januari 2025 via [Eerste Kamer der Staten-Generaal](#)

de procedure. Als een advocaat een asielzoeker niet voorbereidt op een nader gehoor, dan is het voor de asielzoeker bijzonder lastig om tijdens het nader gehoor te verklaren of alle relevante elementen voldoende naar voren zijn gekomen. Het behoud van het voornemen is voor kwetsbare groepen noodzakelijk om voldoende tijd en kans te hebben het vluchtverhaal volledig te vertellen.

Ook over de verwijtbaarheidstoets bij opvolgende aanvragen maken wij ons zorgen. De minister geeft aan dat het 'reeds staande praktijk' is dat rekening wordt gehouden met eventuele trauma's, kwetsbaarheden of andere omstandigheden die invloed hebben op het vermogen van de verklaring om te verklaren (p.57). [Recent onderzoek van Amnesty International](#) toont echter aan dat signalen van (seksuele) trauma's onvoldoende door de IND worden herkend. Ook heeft de Afdeling over de oude verwijtbaarheidstoets reeds gesteld dat de beoordeling van opvolgende aanvragen niet moet leiden tot niet-ontvankelijk verklaring enkel vanwege het niet naar voren brengen van de seksuele gerichtheid tijdens de eerste asielprocedure. Daarom zou het goed zijn als de minister expliciet zou toezeggen dat bij opvolgende aanvragen de verwijtbaarheidstoets niet leidt tot niet-ontvankelijk verklaring voor asielzoekers die behoren tot kwetsbare groepen.

Kennelijk ongegrond verklaren bij missen gehoor

De minister is voornemens aanvragen als kennelijk ongegrond af te doen als asielzoekers niet komen opdagen bij hun gehoor. Uit het (nader) verslag blijkt niet hoe de IND wil voorkomen dat het hier om situaties gaat waar sprake is van overmacht. Wel wordt duidelijk dat de IND op dit moment niet bijhoudt hoe vaak en waarom asielzoekers niet komen opdagen voor het gehoor en wil de IND om no-shows te voorkomen in het aanmeldgehoor wijzen op het belang van de uitnodigingsbrieven, terwijl dit gehoor vanaf juni 2026 in bijna alle zaken komt te vervallen (p.58). Dit roept vragen op over de doelmatigheid en wenselijkheid van deze maatregel.

Verruimde mogelijkheden ongewenstverklaring

In het verslag gaat de regering ook verder in op het voorstel van de verruiming van de mogelijkheden tot ongewenstverklaring voor vreemdelingen die onder de Terugkeerrichtlijn vallen. De regering wenst het middels dit voorstel mogelijk te maken om een groep vreemdelingen die op dit moment geen terugkeerbesluit en dus geen inreisverbod kunnen krijgen (zoals vreemdelingen met verblijfsrecht in een andere lidstaat en vreemdelingen voor wie onmenselijke behandeling dreigt onder artikel 3 EVRM), in de toekomst wel een ongewenstverklaring op te kunnen leggen. Ook wenst het voor de groep aan wie nu geen zwaar inreisverbod kan worden opgelegd, omdat niet wordt voldaan aan de daarvoor gestelde strengere voorwaarden, een puur nationaal georiënteerde ongewenstverklaring op te kunnen leggen, die een lagere openbare orde-eis kent (p.32).

VluchtelingenWerk benadrukt in reactie op dit voorstel dat het *niet toegestaan is* om een nationale maatregel in te richten zonder dat deze aan de vereisten uit de Terugkeerrichtlijn voldoet, waaronder het Unierechtelijk openbare orde-criterium. VluchtelingenWerk maakt zich zorgen dat, wanneer afgeweken wordt van het Unierechtelijk openbare orde-criterium, de nationale invulling van het openbare orde-begrip middels de ongewenstverklaring ten onrechte ruim en beleidsmatig ingevuld zal worden, waardoor ook minder zware vergrijpen kunnen resulteren in verregaande gevolgen. Zo kan een ongewenstverklaring, in tegenstelling tot een licht inreisverbod, resulteren in strafrechtelijke vervolging, het ontbreken van rechtmatig verblijf bij een opvolgende aanvraag, en consequenties voor eventuele naturalisatie.

De Terugkeerrichtlijn stelt duidelijke eisen aan het opleggen van een inreisverbod (artikel 11 Terugkeerrichtlijn). De Terugkeerrichtlijn maakt onderscheid tussen inreisverboden van minder en meer dan 5 jaar. Inreisverboden van meer dan 5 jaar mogen alleen opgelegd worden als de vreemdeling 'een ernstige bedreiging vormt voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid', dit betekent dat het Unierechtelijk openbare orde-criterium van toepassing is (artikel 11 lid 2 Terugkeerrichtlijn). Daarnaast volgen er algemene regels uit de Terugkeerrichtlijn omtrent inreisverboden: er moet een terugkeerbesluit aan voorafgaan, de geldigheid voor het

grondgebied van de hele Europese Unie en de geldigheid voor een beperkte periode. Het doel van de Terugkeerrichtlijn is harmonisatie en het opstellen van gemeenschappelijke normen en regels voor terugkeer in de Europese Unie.

De definitie van inreisverboden in de Terugkeerrichtlijn is heel ruim (artikel 3 lid 6 Terugkeerrichtlijn). Het is de bedoeling van deze definitie dat alle verschillende nationale inreisverboden die bestonden voor de inwerkingtreding van de Terugkeerrichtlijn daaronder vallen.² *Het is niet verboden om nationale inreisverboden te handhaven, zolang daarvoor de regels en voorwaarden van het Unierechtelijke inreisverbod worden gevolgd. De nationale ongewenstverklaring valt ook onder deze definitie en moet daarom voldoen aan alle voorwaarden van een inreisverbod.*³ Hetzelfde werd geconcludeerd door de Afdeling advisering van de Raad van State in hun [advies](#) over het wetsvoorstel asielnoodmaatregelenwet 'Hoewel de ongewenstverklaring een nationaalrechtelijke maatregel is, moet het gebruik daarvan voldoen aan de Unie- en internationaalrechtelijke vereisten' (p.27).

Al bij de implementatie van de Terugkeerrichtlijn is veel discussie geweest over de verhouding van de nationale ongewenstverklaring en het unierechtelijk inreisverbod. Destijds werd betoogd dat de nationale ongewenstverklaring voor personen die onder het toepassingsbereik van de Terugkeerrichtlijn vallen ofwel in lijn gebracht dient te worden met het inreisverbod of afgeschaft moet worden, hetgeen ook is gedaan.⁴ Dit betekent dat de ongewenstverklaring niet om andere reden kan worden opgelegd dan een inreisverbod en dus ook geen toegevoegde waarde heeft.

VluchtelingenWerk Nederland 20 juni 2025

² Zie hierover P. Boeles, 'Wat betekent de Terugkeerrichtlijn voor ongewenstverklaring?', [A&MR 2010 nr. 10](#): "De betekenis van de definitie is blijkbaar dat elke bestaande nationale rechtsfiguur in elke lidstaat, die aan deze omschrijving voldoet binnen het geldingsbereik van de richtlijn wordt gebracht."

³ Idem: "Nu de Nederlandse ongewenstverklaring en de signalering als ongewenst vreemdeling (OVR) allebei inreisverboden zijn die vallen binnen de termen van "een administratieve of rechterlijke beslissing of handeling" is er uit dat oogpunt geen reden waarom deze rechtsfiguren niet als een inreisverbod in de zin van de richtlijn zouden moeten worden aangemerkt."

⁴ Idem en P. Boeles, 'Is een oude ongewenstverklaring onder de Terugkeerrichtlijn nog geldig?', [A&MR 2011 nr. 8](#).