



Postbus 30203 2500 GE DEN HAAG

Ministerie van Asiel en Migratie  
Minister  
Mevrouw M.H.M. Faber - van de Klashorst  
Postbus 20301  
2500 EH DEN HAAG

**Centraal Bureau**

Rijnstraat 8  
2515 XP DEN HAAG

Postadres Postbus 30203  
2500 GE DEN HAAG

Datum	14 februari 2025	Inlichtingen bij
Onderwerp	Bevindingen en toets wetsvoorstellen	Telefoon
Ons kenmerk	25u.000611	E-mail

Geachte minister Faber,

Vrijdag 20 december 2024 heeft de ministerraad ingestemd met het voorstel voor de Asielnoodmaatregelenwet en het voorstel voor de wet Invoering tweestatusstelsel. Onlangs heeft de Raad van State zijn adviezen op de wetsvoorstellen uitgebracht. Het COA heeft de beide wetsvoorstellen aan een uitvoeringstoets onderworpen. Hierbij is onder meer gekeken naar de impact ervan op de organisatie - waaronder de capacitaire gevolgen - en de impact op de bewoners van het COA. In de voorliggende brief zijn de bevindingen van het COA beschreven.

### **IMPACT SAMENGEVAT**

1. De in de wetsvoorstellen beschreven maatregelen leiden hoogstwaarschijnlijk tot een langer verblijf van asielzoekers en vergunninghouders in de opvang. De toename van rechterlijke procedures en de verzwaring van de werklust van de rechterlijke macht zorgen voor een verlenging van de duur van rechterlijke procedures. Dit leidt tot een toename van de duur van het verblijf in de opvang en daarmee van het aantal benodigde opvangplekken.
2. Het precieze effect op de capacitaire behoefte is mede afhankelijk van het tijdig beschikbaar komen van woonruimte voor vergunninghouders. Het COA vreest en verwacht dat door de beperking van de duur van een vergunning in combinatie met de introductie van de B-status, in onvoldoende mate (én ontijdig) woonruimte beschikbaar komt voor vergunninghouders. Hierdoor zal de uitstroom achterblijven en de duur van het verblijf in de opvang toenemen.
3. De in de wetsvoorstellen beschreven maatregelen leiden bij bewoners tot onzekerheid, teleurstelling en onvrede. Dit veroorzaakt spanningen bij bewoners, en heeft nadelige gevolgen voor de leefbaarheid en veiligheid op en rondom een locatie.

Correspondentie uitsluitend  
aan het postadres met  
vermelding van de datum  
en het kenmerk van deze  
brief

4. De maatregelen vormen een beperking en belemmering voor de (arbeids)participatie en voor de inburgering in Nederland.

## IMPACT UITGEBREID

Hieronder volgt een uitgebreidere beschrijving van de impact van de beide wetsvoorstellen op het COA. De impact wordt onderscheiden in vijf onderdelen. De wetsvoorstellen zijn hierbij steeds in samenhang gezien, mede omdat zij met elkaar in verband staan en op elkaar ingrijpen. De beschrijving eindigt met enkele voor het COA belangrijke voorwaarden voor de uitvoerbaarheid van de beide wetsvoorstellen.

### 1 CAPACITAIRE DRUK NEEMT TOE DOOR LANGER VERBLIJF

Het is onduidelijk of, en in welke mate, de beide wetsvoorstellen bijdragen aan een vermindering van de instroom van asielzoekers in Nederland. Ook in het geval de wetsvoorstellen zorgen voor een beperking van de instroom zal dit vooralsnog niet leiden tot een vermindering van het aantal benodigde opvangplekken.

De grote werkvoorraden binnen de IND, de lange duur van de behandeling van asielaanvragen en de achterblijvende uitstroom van vergunninghouders zorgen ervoor dat er geruime tijd nog geen sprake zal zijn van een daling van de benodigde opvangcapaciteit.

De wetsvoorstellen geven om verschillende redenen (juist) aanleiding te verwachten dat bewoners langer zullen verblijven bij het COA. Daarmee hebben de wetsvoorstellen tot gevolg dat het aantal benodigde opvangplekken toeneemt:

#### - Langer verblijf door toename aantal en duur rechterlijke procedures

De Raad van State acht de kans groot dat de in de wetsvoorstellen beschreven maatregelen zorgen voor een extra belasting van de rechtspraak. Eerder heeft de Raad voor de Rechtspraak bericht te verwachten dat de wetsvoorstellen tot hoog oplopende werkvoorraden en aanzienlijk langere doorlooptijden van vreemdelingenzaken bij de rechtbanken zullen leiden. In het geval de wetsvoorstellen conform deze inschatting en verwachting leiden tot een verzwaring van de werklust binnen de rechtbanken, zal dit een langer verblijf van personen in de opvang tot gevolg hebben. Een langer verblijf door een toename van het **aantal** rechterlijke procedures en door een toename van de **duur** van een rechterlijke procedure. Het heeft een (aanzienlijke) stijging van het aantal benodigde opvangplekken tot gevolg.

1. Het afschaffen van de voorneemprocedure zal leiden tot een toename van rechterlijke procedures. In een rapport met de resultaten van een ex ante uitvoeringstoets bericht de IND te verwachten dat er een jaarlijkse toename zal zijn van **1.000 beroepszaken**. Ook de Raad voor de Rechtspraak verwacht door het afschaffen een aanzienlijke verzwaring van de werklust voor de rechtbanken. Tien procent van de aanvragen waarin thans een voornemen tot afwijzing is uitgebracht, leidt alsnog tot een inwilligende beslissing van de IND. Het ontbreken van de voorneemprocedure heeft tot gevolg dat deze aanvragen tot een rechterlijke procedure leiden.
2. Een groot deel van de vergunninghouders die de status van subsidiair beschermde (de B-status) is toegekend, zal een rechterlijke procedure starten om de A-status te ontvangen. Teneinde als (verdrags)vluhteling te worden erkend,

en vanwege de beperkende voorwaarden voor het toekennen van een vergunning in het kader van nareis voor zijn of haar gezinsleden. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Invoering tweestatusstelsel is te lezen dat naar schatting **75 %** van de vreemdelingen met een subsidiaire status in beroep zal gaan tegen de (inwilligende) beschikking.

3. De combinatie van het afschaffen van de voorneemprocedure en de introductie van de B-status zorgt voor een forse toename van de belasting van de rechterlijke macht. Het valt zeer te betwijfelen of de rechtbanken voldoende (snel) in capaciteit kunnen groeien om de toename van het aantal rechterlijke procedures aan te kunnen. Daarmee heeft het ook gevolgen voor de doorlooptijd van rechterlijke procedures die asielzoekers starten na een negatieve beslissing op de asielaanvraag. Een langere duur van rechterlijke procedures betekent een langere duur van het verblijf in de opvang. Het zorgt daarmee voor een toename van de benodigde opvangcapaciteit.

De toelichting bij de beide wetsvoorstellen maken niet duidelijk of de duur van het verblijf in de opvang zal toenemen als gevolg van toename van de behandelduur van de IND. Het vrijkomen van personele capaciteit binnen de IND door het afschaffen van de voorneemprocedure leidt enerzijds tot een snellere doorlooptijd van een aanvraag. Anderzijds zal de IND, door het beperken van de duur van een vergunning van 5 jaar naar 3 jaar, en het vervallen van de vergunning voor onbepaalde tijd, vaker moeten beoordelen en beslissen. Ook de toename van het aantal rechterlijke procedures vraagt meer inzet van medewerkers. Het COA zou graag hier meer inzicht en duidelijkheid over ontvangen.

#### - **Langer verblijf door vertraging uitstroom**

Het is onduidelijk of gemeenten in voldoende mate woonruimte beschikbaar zullen stellen aan met name vergunninghouders met een B-status. Deze twijfel wordt versterkt door de beperkte duur van de verblijfsvergunning (die overigens ook geldt voor de A-status) tot drie jaar. Het is zeer goed denkbaar dat gemeenten er rekening mee gaan houden, en zullen anticiperen op de situatie, dat de toekenning van een B-status op ieder moment kan worden ingetrokken of na 3 jaar niet wordt verlengd, wanneer de situatie in het land van herkomst is verbeterd. Het COA verwacht daardoor weinig enthousiasme bij het beschikbaar stellen van woonruimte aan met name vergunninghouders met een B-status.

## **2 NADELIGE GEVOLGEN VOOR LEEFBAARHEID EN VEILIGHEID OP EEN LOCATIE**

De situatie van bewoners wordt door verschillende in de wetsvoorstellen beschreven maatregelen verslechterd. Het COA verwacht hierdoor een toename van spanningen op locatie en nadelige gevolgen voor de leefbaarheid en veiligheid op een locatie.

1. Het afschaffen van de voorneemprocedure zal leiden tot onvrede bij bewoners en spanningen op een locatie. Onder meer in de situatie dat een asielzoeker meent dat de IND bepaalde feiten en omstandigheden niet heeft meegewogen, of onjuist heeft geïnterpreteerd of beoordeeld. Dergelijke omissies worden thans binnen de voorneemprocedure snel en eenvoudig hersteld. Na inwerkingtreding van het wetsvoorstel is hier een vele maanden durende rechterlijke procedure voor nodig.
2. De strengere toets bij de vraag of een herhaalde aanvraag inhoudelijk moet worden beoordeeld, leidt tot onvrede en spanningen. Dit zal met name het geval zijn wanneer de IND de ingebrachte nieuwe feiten en omstandigheden anders waardeert dan de betrokken bewoner.

3. De asielzoeker die de B-status van subsidiair beschermde toegekend krijgt, zal in veel gevallen teleurgesteld zijn dat hij of zij niet erkend wordt als vluchteling. Er zal onvrede zijn omdat het naar Nederland laten komen van gezinsleden in het kader van nareis door de gestelde voorwaarden heel lastig wordt. Dit zal spanningen bij bewoners en op de locatie met zich meebrengen. Het vormt daarmee een verslechtering van de leefbaarheid en veiligheid op een locatie.
4. Voor zowel de houder van een A-status als de houder van een B-status zal de doelgroep voor nareis worden beperkt tot gehuwde partners en minderjarige kinderen. Voor bijvoorbeeld bewoners van het COA die behoren tot de LHTBIQ gemeenschap wordt het, ook wanneer zij een A-status hebben ontvangen, niet mogelijk de **ongehuwde** partner in het kader van nareis naar Nederland te laten komen. Uiteraard geldt dit ook voor ongehuwde partners van andere bewoners. Het vormt een vergaande verslechtering van de situatie van bewoners die zal leiden tot een grote mate van onrust en spanning op een locatie.

Overigens kan worden verwacht dat de strikte voorwaarden waaraan moet worden voldaan om een vergunning te ontvangen op grond van nareis leiden tot een toename van het aantal zelfstandige asielaanvragen. Hiermee ook tot een toename van het aantal benodigde opvangplekken.

### 3 NADELIGE GEVOLGEN VOOR BEWONERS

Diverse voorgestelde maatregelen zullen zorgen voor onduidelijkheid en onzekerheid bij een deel van de bewoners. Dit zal leiden tot stress, spanning en psychische klachten.

1. Het afschaffen van de voorneemprocedure zorgt voor een lange onzekere periode voor bewoners die, bij het behoud van de voorneemprocedure, na indiening van een zienswijze op het voornemen tot afwijzing, een inwilligende beslissing van de IND zouden hebben ontvangen. De inwilliging volgt nu pas ná de rechterlijke procedure.
2. Het beperken van de duur van de vergunning voor bepaalde tijd van 5 jaar naar 3 jaar brengt onzekerheid bij vergunninghouders met zich mee. Onzekerheid of het verblijf al dan niet na 3 jaar wordt verlengd. Onzekerheid of de vergunning wordt ingetrokken wanneer de situatie in het land van herkomst is verbeterd. De onzekerheid wordt versterkt doordat de vergunning voor bepaalde tijd niet omgezet kan worden in een vergunning voor onbepaalde tijd.
3. Het COA verwacht dat in onvoldoende mate woonruimte beschikbaar komt voor met name de vergunninghouders met een B-status. Invoering van deze nieuwe status en het beperken van de duur van een vergunning zorgen niet alleen voor een veel langer verblijf in de opvang, maar ook tot grote onzekerheid bij deze bewoners. De onzekerheid leidt tot onrust en spanning op locaties, en heeft daarmee nadelige gevolgen voor de leefbaarheid en veiligheid.
4. De wetsvoorstellen hebben een onmiddellijke werking. Dit zorgt ervoor dat enige tijd personen die zich in een gelijke of vergelijkbare situatie bevinden ongelijk worden behandeld. Het leidt tot grote onduidelijkheid en ongetwijfeld tot veel onbegrip bij asielzoekers. Het gevolg hiervan is een toename van de onrust en de spanning op een locatie.

5. De onduidelijkheid en onzekerheid bij bewoners, en daarmee de onrust op een locatie, worden versterkt doordat het onduidelijk is hoe de in de wetsvoorstellen beschreven maatregelen zich verhouden tot de maatregelen uit het Asiel- en Migratiepact. De precieze samenloop tussen de beide is slechts beperkt toegelicht. Terwijl, zo is aangekondigd, uitvoering van de maatregelen uit de wetsvoorstellen vooruit zal lopen op uitvoering van de maatregelen uit het Asiel- en Migratiepact.

#### **4 BELEMMERINGEN VOOR PARTICIPATIE EN INBURGERING**

Het COA verwacht dat de beide wetsvoorstellen negatieve gevolgen hebben voor de participatie en inburgering van asielzoekers en vergunninghouders.

1. Het beperken van de duur van de vergunning tot drie jaar draagt niet bij aan de (arbeids)participatie en inburgering in Nederland. De beperking van de duur, samen met het feit dat de vergunning niet omgezet kan worden in een vergunning voor onbepaalde tijd, zorgen voor een verminderde motivatie bij vreemdelingen om volwaardig deel te nemen aan de samenleving. Onduidelijkheid over de vraag of de toekomst in Nederland ligt zal ook leiden tot enige mate van passiviteit. Verminderde motivatie en passiviteit worden versterkt doordat een vergunning kan worden ingetrokken wanneer de situatie in het land van herkomst is verbeterd.
2. Het COA verwacht daarnaast dat gemeenten minder bereid zullen zijn woonruimte beschikbaar te stellen aan met name vergunninghouders die de B-status is toegekend. Om eenzelfde reden als hierboven staat beschreven; de vergunning kan worden ingetrokken, of na 3 jaar niet worden verlengd, wanneer de situatie in het land van herkomst is verbeterd. De (tijdelijke) vergunning brengt onzekerheid met zich mee. Zowel voor de vreemdeling als voor gemeenten.

#### **5 GEEN OPVANG VOOR NAREIZENDE GEZINSLEDEN B-STATUS**

Het stellen van (vergaande) voorwaarden voor de nareis van gezinsleden van een subsidiair beschermde zorgt voor een vermindering van het aantal benodigde opvangplekken. De voorwaarde dat de subsidiair beschermde moet beschikken over huisvesting heeft tot gevolg dat gezinsleden van de houder van de B-status niet eerst in de opvang verblijven, in afwachting van het beschikbaar komen van passende woonruimte, alvorens bij de referent te gaan wonen. Nareizende gezinsleden zullen direct na binnenkomst in Nederland gehuisvest worden bij de referent.

#### **VOORWAARDE VOOR UITVOERBAARHEID**

Een goede uitvoerbaarheid en uitvoering van de wetsvoorstellen maakt nodig dat aan enkele voorwaarden wordt voldaan:

1. Voor iedere vergunninghouder zal woonruimte beschikbaar moeten komen. Niet alleen voor de vreemdeling die als verdragsvluchteling is erkend maar ook voor elke vreemdeling met de status van subsidiair beschermde.
2. Gemeenten zullen ook aan subsidiair beschermde **spoedig** na het verlenen van de vergunning woonruimte beschikbaar moeten stellen. Teneinde er voor te



zorgen dat ook een snelle uitstroom plaatsvindt van deze groep vergunninghouders.

3. Bewoners (en medewerkers) moeten tijdig en goed worden geïnformeerd over de inhoud van de verschillende maatregelen. Het verstrekken van deze informatie kan overigens niet door medewerkers van het COA plaatsvinden. Belangrijk daarbij is aandacht te hebben voor de overgangssituatie, die met zich meebrengt dat verschillende groepen bewoners met verschillende besluiten worden geconfronteerd.
4. Het COA moet (blijven) kunnen beschikken over voldoende medewerkers om asielzoekers te blijven ondersteunen en te begeleiden, mede om tegemoet te kunnen komen aan de door de in de wetsvoorstellen beschreven maatregelen toe te nemen spanning en onrust op een locatie.

### **TOT SLOT**

Het COA verzoekt u bovenstaande bevindingen mee te nemen in een aanpassing van de voorstellen en blijft vervolgens graag met u in gesprek om te zorgen voor een goede uitvoering van de wetsvoorstellen. Een uitvoering in een opvanglandschap waar voldoende opvangplekken beschikbaar zijn en waar asielzoekers op een veilige en kwalitatief volwaardige wijze worden opgevangen en begeleid.

Hoogachtend,  
Centraal Orgaan opvang asielzoekers

Bestuursvoorzitter