

16

Migratiebeleid

Onrechtmatig, onhaalbaar en onbetaalbaar

Carolus Grütters

1 Inleiding

‘Grip op asiel en migratie’ is het meest uitgewerkte onderwerp van het hoofdlijnenakkoord van het kabinet-Schoof.¹ Dat thema is nader omschreven in het Regeerprogramma als ‘het strengste toelatingsregime voor asiel en het omvangrijkste pakket voor grip op migratie ooit’.²

In dit hoofdstuk zal ik trachten te schetsen welke grootse plannen het kabinet-Schoof daarbij voor ogen had en hoe weinig daarvan is terechtgekomen. Alvorens in te gaan op de inhoud van dat voorgenomen beleid, moet ik echter eerst enige noodzakelijke context geven, zodat duidelijk wordt hoe ver het wensdenken van dit kabinet afstaat van de werkelijkheid.

2 Context

2.1 Grip

De terminologie *grip op asiel en migratie* is relatief nieuw. De oudste vermelding die ik heb kunnen vinden staat in een artikel in de Volkskrant (1994).³ In de vakliteratuur over migratie komt het weinig voor.⁴ Pas in 2018 verscheen de term in een (VVD) verkiezingsprogramma voor het Europees Parlement,⁵ en in 2021 wordt het overgenomen in enkele

1 Hoofdlijnenakkoord 2024-2028 (16 mei 2024), p. 1.

2 Regeerprogramma (13 september 2024) hoofdstuk 2.

3 Nol Vermolen, ‘Alleen Europa kan probleem vluchtelingen oplossen’, *De Volkskrant* 15 april 1994.

4 Paul Minderhoud, ‘Het immigratiebeleid’, in: Han Entzinger & Jan van der Meer (red.), *Grenzeloze solidariteit, naar een migratiebestendige verzorgingsstaat*, Amsterdam: De Balie, 2004, p.11-25. Manon Pluymen, *Niet Toelaten betekent Uitsluiten*, dissertatie Nijmegen, 2008. Luuk van Middelaar, ‘Je kunt pas gastvrij zijn als je ’n deur hebt’, *NRC* 21 augustus 2015. Mark Leonard, ‘Getting a Grip on Migration’, *Project Syndicate*, 17/6/2016. Mark Leijendekker, ‘Krijgt EU grip op migratie uit Afrika?’, *NRC* 29 augustus 2017. De Engelse term *grip on immigration*, wordt (voor het eerst) door Prime Minister David Cameron in een speech in 2011 gebruikt.

5 VVD-verkiezingsprogramma EP 2019, paragraaf 2: ‘Grip op Migratie’. Het Nederlands Genootschap voor Internationale Zaken organiseerde in het voorjaar van 2019 een publieksbijeenkomst op Clingendael onder de titel: ‘Grip op migratie – het maken van migratiedeals’.

partijprogramma's voor de Tweede Kamerverkiezingen.⁶ In 2023 viel het kabinet-Rutte-4 over dit onderwerp en benoemden vrijwel alle verkiezingsprogramma's de noodzaak van 'grip op asiel en migratie'.

Opmerkelijk is dat de PVV deze terminologie in het geheel niet hanteert, althans niet in het eigen verkiezingsprogramma. Wellicht dat dit te maken heeft met een algemener kenmerk van de PVV, waarbij beleidsvoornemens worden teruggebracht tot een enkele slogan zoals: 'grenzen dicht'. In de sociologische vakliteratuur wordt dat omschreven als '*illusion politics*': *practice of advocating often ineffective but symbolically powerful measures (such as border walls) as an appearance of control*.⁷ Tegelijkertijd lijkt onderzoek uit te wijzen dat de haalbaarheid van de plannen voor PVV-stemmers nauwelijks een rol speelde: 'gehoord worden is belangrijker dan een goed plan hebben'.⁸

De betekenis van de term grip is eenduidig: controle. Het fenomeen migratie, waarop die controle kennelijk moet worden verkregen, wordt daarbij steevast als een van buiten komend onheil geschetst, alsof het een natuurramp is, althans in het politieke discours en de media die daar dan weer over berichten. En de oplossing die voor dit vermeende probleem zou bestaan, zit steevast in een betere bewaking of zelfs sluiting van de buitengrenzen, althans, zo wordt gesteld. Migratie is echter geen rampzalig natuurverschijnsel. Migratie betekent heel eenvoudig: in een ander land gaan wonen. En dat is een fenomeen dat zo oud is als de mensheid en voornamelijk door economische factoren wordt gestuurd.⁹

2.2 Aantallen migranten

Alhoewel er verschillende motieven kunnen zijn waarom iemand migreert, zoals werk, studie, familie of oorlog, wordt het politieke discours vooral gedomineerd door de asielzoeker. Dusdanig zelfs dat er gesproken wordt van asiel en migratie, alsof asiel niet een vorm van (gedwongen) migratie is. In kwantitatief opzicht is dat ook opmerkelijk omdat het aandeel asielmigranten, dat zich in een jaar ergens in Europa meldt met een verzoek om internationale bescherming, ten opzichte van het totaal aantal migranten dat zich elk jaar in een ander land vestigt, zeer beperkt is.

Als we bijvoorbeeld naar de cijfers over de periode 1999-2024 voor Nederland kijken, dan blijkt dat, gemiddeld genomen, krap één op de tien van alle migranten die naar Nederland

6 In de programma's van VVD, CDA, PvdA.

7 Douglas Massey, 'International Migration at the Dawn of the Twenty-First Century: The Role of the State', *Population and Development Review* (1999) p. 303-322. Hein de Haas, *How Migration Really Works*, Penguin, 2023.

8 EenVandaag, AvroTros, 30 september 2025.

9 Hein de Haas, *Hoe migratie echt werkt*, Spectrum 2023. Carolus Grütters & Karen Geertsema, *Migration? It's the economy stupid! The Missing Link in the Migration Law Debate*, Collected Papers, nr 151, Leiden: Asser Press, 2024.

komen hier om asiel vraagt.¹⁰ Anders gezegd, van elke honderd migranten die in de afgelopen kwart eeuw jaar naar Nederland migreerden, betrof het 10 asielzoekers, waarvan slechts een deel mocht blijven.¹¹ De overige 90 immigranten hadden al een visum of verblijfsvergunning op zak om te werken, te studeren of om bij familieleden te gaan wonen nog voordat ze naar Nederland verhuisden.¹²

De absolute aantallen lopen per jaar nogal uiteen: tussen 1999 en 2024 varieert het aantal immigranten tussen 97.000 (in 2004) en 270.000 (in 2019) met daarna, in verband met de inval van Rusland in Oekraïne, een piek van zo'n 404.000 (in 2022).¹³ Gemiddeld migreerden er in de periode 1999-2024 per jaar bijna 200.000 mensen naar Nederland. Zo'n 120.000 vanuit andere EU-lidstaten; de rest komt van buiten de EU om hier te werken, te studeren, bij familie in te trekken, of om een asielverzoek in te dienen.

De belangrijkste oorzaak van de fluctuatie van die aantallen migranten is gelegen in (de jaarlijkse verschillen van) het aantal asielzoekers dat naar Europa komt.¹⁴ De omvang daarvan is afhankelijk van het ontstaan of beëindigen van gewapende conflicten en wisselt daardoor sterk, zowel in omvang als in de landen van herkomst. Het merendeel van de mensen dat op de vlucht slaat, blijft in eigen land of net over de grens in een buurland. Het is de taak van de UNHCR om deze mensen daar (in de regio) op te vangen. Slechts een klein deel, dat het zich kan permitteren, reist door om in Europa internationale bescherming te vragen.¹⁵ Een fractie daarvan weer vraagt asiel in Nederland. De samenstelling van die groep verschilt per bestemmingsland: van alle asielzoekers uit Angola bijvoorbeeld, vraagt twee derde asiel aan in Frankrijk. Maar asielzoekers uit Zimbabwe vragen vooral asiel in Ierland.

Het vergelijken van het aantal asielzoekers per jaar of per bestemmingsland kan op verschillende manieren. De absolute aantallen zeggen iets over de benodigde opvangcapaciteit en behandelcapaciteit. Maar als het gaat om een onderlinge vergelijking ('doen we meer of minder dan de burens') dan zijn de relatieve cijfers veel informatiever. Daarbij is de omvang van de bevolking een goede maatstaf om verschillen te duiden. In Nederland woont

¹⁰ CBS, immigratie naar Nederland per jaar naar motief (1999-2024).

¹¹ Dat aantal is afhankelijk van het zogenoemde inwilligingspercentage en dat is vooral afhankelijk van de nationaliteit van de asielzoeker: Syrische asielverzoeken hadden (tot 2025) een inwilligingspercentage van bijna 95%. Algerijnse asielverzoeken hadden echter een inwilligingspercentage van bijna nul. Bij forse achterstanden is het dan mogelijk om het gemiddelde inwilligingspercentage te beïnvloeden door prioriteit te geven aan de behandeling van asielverzoeken van vreemdelingen met een specifieke nationaliteit.

¹² Dat is exclusief mensen met de Nederlandse nationaliteit die naar Nederland migreren.

¹³ In 2022 gaat het (afgerond) om: 173.000 Unieburgers, 109.000 ontheemden (uit Oekraïne), 40.000 gezinsherenigers, 29.000 arbeidsmigranten, 28.000 asielzoekers, 21.000 studenten en een restcategorie van 4.000.

¹⁴ De stijging (en daling) van het aantal arbeidsmigranten is gerelateerd aan economische ontwikkelingen en verloopt veel geleidelijker.

¹⁵ Zo'n 85% van alle asielverzoeken wereldwijd wordt in Europa ingediend, voor zover deze worden geregistreerd. De overige 15% hoofdzakelijk in de VS, Canada en Australië.

ongeveer 4% van alle inwoners van de EU. In Duitsland is dat bijna 20%. Als alle (eerste) asielverzoeken evenredig over Europa zouden zijn verdeeld, dan zou – gemiddeld genomen – in Nederland zo'n 4% en in Duitsland ongeveer 20% van die verzoeken moeten worden ingediend.¹⁶ Als dat percentage aanmerkelijk stijgt – of daalt – dan is er sprake van een verschuiving die wellicht te maken kan hebben met veranderende vluchtroutes, met fysieke obstakels om een bepaalde land binnen te komen, met beleidsmaatregelen, of nog weer andere aspecten.

Als voorbeeld kan het jaar 2015 worden genomen. In dat jaar kreeg Nederland (43.000) asielzoekers en dat was twee maal zoveel als in 2014 (21.800) en dat was al ruim twee maal zoveel als in 2013 (9.900). Ogenschijnlijk zou er sprake kunnen zijn van een (forse) toename van de aantrekkelijkheid van Nederland als bestemmingsland. Als je echter kijkt naar het aantal asielzoekers dat in die achtereenvolgende jaren naar Europa kwam, dan blijkt dat de verdubbeling van de aantallen zich in heel Europa voordeed zowel in 2014 (t.o.v. in 2013) als in 2015 (t.o.v. 2014). In absolute zin is er dus een forse stijging, maar in relatieve zin (d.w.z. de verdeling over de bestemmingslanden) vrijwel niet. Daarna (in 2016) deed zich iets merkwaardigs voor.

Alhoewel het totaal aantal (nieuwe) asielzoekers in Europa in 2016 ongeveer gelijk bleef (t.o.v. 2015), halveerde het aantal dat naar Nederland kwam. Die forse daling deed zich in bijna alle Europese landen voor, behalve in Duitsland: in 2016 worden in Duitsland 723.000 (nieuwe) asielzoekers geregistreerd. Dat is twee derde van het Europese totaal, waarvan een derde afkomstig is uit Syrië.¹⁷ Dat leidt tot de opvallende constatering dat er in het recordjaar 2016 meer dan 1,2 miljoen asielzoekers bescherming zochten in Europa, terwijl er in Nederland, relatief gezien, een laagterecord werd gevestigd. Een verandering van meer dan 4% in 2014 naar 1,7% in 2016.

Het is verleidelijk om dergelijke (relatieve) veranderingen toe te schrijven aan nationaal beleid; politici zijn er in ieder geval als de kippen bij om een afname onmiddellijk te claimen als het resultaat van het eigen beleid. Onderzoek wijst echter uit dat er zelden een directe relatie is tussen nationaal beleid en een stijging – of daling – van de aantallen asielzoekers.¹⁸

16 In de periode 2005-2024 kreeg Duitsland 27,7% en Nederland 3,4% van alle eerste asielverzoeken in Europa.

17 Een verklaring zou gevonden kunnen worden in de uitspraak van bondskanselier Angela Merkel op 31/8/15: "Wir schaffen das".

18 Carolus Grütters, *Effecten van groepsgebonden asielbeleidsmaatregelen. Voorstudie*, Den Haag: Adviescommissie Vreemdelingenzaken, 2006. Carolus Grütters, 'De hoogste tijd. Over aantallen asielzoekers en niet bestaande fenomenen als aanzuigende werking', in: Karin Zwaan & Ashley Terlouw (red.), *Tijd en Asiel. 60 jaar vluchtelingenverdrag*, Deventer: Kluwer 2011, p. 263-285.

Daarnaast moet gewezen worden op de structurele achterstanden in de afhandeling van asielverzoeken. Die achterstanden doen zich al 40 jaar voor.¹⁹ De asielprocedure zelf duurt een week: de wachttijd die daaraan voorafgaat is nu (voorjaar 2026) bijna 24 maanden en dat voorraadprobleem is volledig door de overheid zelf gecreëerd. Het gevolg daarvan is dat asielzoekers erg lang op een beslissing in een asielzoekerscentrum moeten wachten, en dat betekent weer dat er verhoudingsgewijs veel opvangplekken nodig zijn. Een bijkomend probleem is dat degenen die uiteindelijk een verblijfsvergunning hebben gekregen niet snel doorstromen naar reguliere huisvesting. Ter vergelijking: van de huidige 80.000 bewoners van een azc hebben er 19.000 een status.²⁰ Als de doorstroming van statushouders naar reguliere huisvesting zou kunnen worden versneld, en de wachttijd van 24 naar – zeg – zes maanden zou kunnen worden teruggebracht, dan zou het aantal benodigde plaatsen in azc's fors kunnen dalen van zo'n 100.000 naar 20 à 25.000, en dat heeft dan weer een substantieel effect op de totale kosten.

2.3 Benaming van migranten

De terminologie met betrekking tot migranten loopt nogal uiteen. De oude term 'gastarbeiders' is inmiddels vervangen door arbeidsmigranten en expats, afhankelijk van de hoogte van hun inkomen. Strikt genomen vallen ook diplomaten en zelfs dwangarbeiders in de categorie arbeidsmigranten.

Bij de aanduiding van personen die in een ander land om internationale bescherming vragen, worden termen als asielzoeker, statushouder, vluchteling, subsidiair beschermde en ontheemde gebruikt. In het reguliere spraakgebruik is eenieder die op de vlucht is voor oorlog of een gewapend conflict, een vluchteling. In juridische context ligt dat wat genuanceerder. Iemand die in een ander land om bescherming vraagt en daar nog geen uitsluitsel over heeft, is een asielzoeker. Degene die, als uitkomst van de asielprocedure, een verblijfstatus krijgt, is geen asielzoeker meer maar een statushouder. Formeel kan dat de status van vluchteling zijn of die van subsidiair beschermde.²¹

Degene die niet mag blijven is een illegaal verblijvende derdelander die geacht wordt het land (lees de EU) te verlaten.²² De kwalificatie 'ontheemde', ten slotte, verwijst naar degene die ten gevolge van de inval in 2022 van Rusland in Oekraïne uit Oekraïne naar de EU is

19 In de jaren tachtig was het argument om *niet* meer ambtenaren aan te trekken, dat de behandelende ambtenaren maar korte tijd voldoende werk zouden hebben; het ontslaan van ambtenaren was destijds vrijwel onmogelijk. Inmiddels is de praktijk van het tijdelijk inhuren van noodzakelijke personeel niet meer mogelijk vanwege de krapte op de arbeidsmarkt.

20 COA, capaciteit en bezetting, peildatum 19 januari 2026.

21 Dat onderscheid heeft te maken met de strikte definitie van een *vluchteling* volgens het Vluchtelingenverdrag. Iemand die daar niet aan voldoet maar wel bescherming nodig heeft, is een *subsidiair beschermde* volgens het Europese Unierecht.

22 Richtlijn 2008/115 (Terugkeerrichtlijn).

gevlucht en daar mag verblijven zolang als de Europese Richtlijn Tijdelijke Bescherming van kracht is.²³

2.4 Beleidsterrein

Wet- en regelgeving in Nederland met betrekking tot migratie gaat over vreemdelingen: degenen die niet de Nederlandse nationaliteit hebben.²⁴ In die regelgeving staat het economische belang voorop: “Alle vreemdelingen die voldoende middelen van bestaan hebben of door werkzaamheid kunnen verkrijgen, worden in Nederland toegelaten”.²⁵ Deze bepaling uit de Vreemdelingenwet (Vw) 1849 is sindsdien niet wezenlijk veranderd. De Vw uit 1849 is weliswaar vervangen door de Vw 1966 en daarna door de Vw 2000, maar het uitgangspunt is daarbij hetzelfde gebleven: de vreemdeling moet over voldoende middelen beschikken om te kunnen voorzien in de eigen kosten van het verblijf.²⁶ Pas in de Vw 1966 werd het begrip vluchteling geïntroduceerd zoals dat in het VN Vluchtelingenverdrag staat.²⁷

De praktische uitwerking van de vreemdelingenwet staat in beleidsregels. In eerste instantie waren dat zogenoemde grensbewakingscirculaires: instructies vanuit het ministerie aan de grensbewakers. Sinds 1939 zijn dat de vreemdelingencirculaires. Het bijzondere daaraan is dat al deze beleidsregels van oudsher geheim zijn. De standaardfrase die in dergelijke circulaire staat is: “Ik moge er nadrukkelijk op wijzen, dat van het bestaan van vorenstaande regeling naar buiten niet mag blijken”.²⁸ Het duurde tot 1982 voordat de Vreemdelingen-circulaire niet meer geheim was en ook voor advocaten en hulpverleners beschikbaar kwam. Dat betekent echter niet dat het beleid volledig openbaar is. De beleidsregels die geheim (dat wil zeggen niet openbaar) zijn, hebben namen als Werkinstructie, Informatiebericht of Grensinstructie.

Het migratierecht is al ruim een kwart eeuw een Europeesrechtelijke aangelegenheid.²⁹ Er zijn weliswaar nog enkele onderdelen voorbehouden aan de nationale wetgever, maar 95% van alle migratierechtelijke regels wordt op het niveau van de EU besproken,

23 Richtlijn 2001/55. Raadsbesluit (van de Raad van de EU) 2022/382 en Uitvoeringsbesluit (van de Raad van de EU) 2025/1460. De term ontheemde is overigens verwarrend omdat deze ook wordt gebruikt (door de VN) om degenen die op de vlucht zijn maar in eigen land blijven aan te duiden.

24 De allereerste vreemdelingenwet (Vw) is van 1849.

25 Art. 1 Vw 1849.

26 Art. 8 Vw 1966 spreekt over toestemming om in Nederland te verblijven, terwijl art. 3 Vw 2000 het heeft over het weigeren van de toegang, indien niet voldaan wordt aan het voldoende-middelen-vereiste.

27 Art. 1(A)(2) Vluchtelingenverdrag: Een vluchteling is elke persoon die (...) uit gegronde vrees voor vervolging wegens zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging, zich bevindt buiten het land waarvan hij de nationaliteit bezit, en die de bescherming van dat land niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil inroepen (...).

28 Zie: Carolus Grütters, ‘Asielbeleid: slalommen tussen geheim beleid en onzinnige voorstellen’, *Bestuurskunde* 2025 nr 1, p 63-80. Op de site cmr.jur.ru.nl is een overzicht te vinden van (bijna) alle vreemdelingen-circulaires die sinds 1939 zijn uitgebracht.

29 Kees Groenendijk & Mirjam van Riel, ‘Migratierecht is bijna helemaal Unierecht’, *Asiel en Migrantenrecht* 2017, nr. 9 p. 405-414.

onderhandeld en vastgelegd: dat is dus geen dictaat maar het resultaat van democratische processen.³⁰ En het is uiteindelijk aan het Hof van Justitie van de EU (HvJEU) om de Europese regels uit te leggen, en om te bepalen of nationale regels in overeenstemming zijn met de Europese regels.³¹ De invloed van nationaal beleid loopt derhalve via de onderhandelingsstafel van de EU.

Dat betekent ook dat alle nationale plannen op het gebied van migratie primair aan het Unierecht moeten worden getoetst. Het praktische probleem daarbij is dat een schending van het Unierecht pas kan worden vastgesteld in een rechterlijke procedure waarin de nationale rechter een zogenoemde prejudiciële vraag stelt aan het Hof in Luxemburg. De beantwoording van een dergelijke vraag kan soms wel jaren duren, waardoor nationale bestuurders (ministers) tot die tijd hun 'eigen' beleid voeren dat – pas na jaren – kan worden beoordeeld in hoeverre het al dan niet in overeenstemming is met het Unierecht. Het lijkt er inmiddels op dat politici willens en wetens het 'risico' nemen om te worden teruggefloten: in de tussentijd kan men immers het eigen beleid uitvoeren, ook al is iedereen het over eens dat het eigenlijk niet mag.³² De toets aan het Unierechtelijk evenredigheidsbeginsel, die vooraf zou moeten plaats vinden, verdwijnt dan. Bovendien wordt hierdoor de rechterlijke macht als onafhankelijk onderdeel van de rechtsstaat ondermijnd.

Sinds de invoering van het Minderhedenbeleid (in 1981) door het kabinet-Van Agt I is het beleid aangaande vreemdelingen onder de meest uiteenlopende benamingen ondergebracht bij staatssecretarissen, ministers zonder portefeuille (minister voor) en ministers met een eigen ministerie (minister van). De laatste in dit rijtje is Marjolein Faber die minister van Asiel en Migratie in het kabinet-Schoof was.³³ Opmerkelijk is wel dat na het aftreden van alle PVV ministers, de taken met betrekking tot asiel en migratie werden verdeeld over

³⁰ Tot de nationale competentie behoren: regularisaties (pardonregeling), naturalisaties, toelating van bepaalde vormen van arbeidsmigranten. In 2024 is het (nationale) beleid om in aanmerking te komen voor een verblijfsvergunning als 'vermogende vreemdeling' beëindigd. Dit werd ook wel een "Golden Passport" regeling genoemd; meerdere EU-lidstaten hadden een dergelijke regeling. Het HvJEU heeft in 2025 geoordeeld (HvJEU (GK) 29/4/25, C-181/23, Eur. Commissie vs Malta), dat een dergelijke regeling een 'vermarking van de toekenning van de nationaliteit van een lidstaat' is en dus in strijd is met het Unierecht.

³¹ Daarnaast is het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM) van toepassing waarbij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (van de Raad van Europa) in laatste instantie toezicht houdt op de naleving van het EVRM door de lidstaten van de Raad van Europa.

³² Terlouw, A.B., 'Beroep op de bestuursrechter niet integer', in: J.A.F. Peters, S. Hillegers & A.G.A. Nijmeijer (red.), *Keynotes. Nijmeegse annotaties als afscheid van Raymond Schlössels*, 2023, p. 213-231. Door Mark Chavannes in *De Correspondent* (22 november 21) omschreven als 'respect voor de wet à la carte'.

³³ Het organogram van het kersverse ministerie van Asiel en Migratie laat goed zien dat het slechts een façade is. Naast de minister is er slechts een wnd. secretaris-generaal, die dezelfde functie bij het ministerie van Justitie & Veiligheid (JV&V) heeft, en een wnd. Directeur Financieel-Economische Zaken bij het ministerie werkzaam. Alle werkzaamheden voor het ministerie van A&M worden, zo vermeld het organogram, 'uitgevoerd door het ambtelijk apparaat van het ministerie van JV&V'. En dat is nog steeds zo.

drie demissionaire ministers: waarvan er twee niet benoemd zijn door de Kroon en derhalve illegaal de titel Minister voor Asiel en Migratie voeren.³⁴

Als een kabinet valt, wordt het demissionair. Praktisch betekent dit dat het demissionaire kabinet alleen nog de lopende zaken afhandelt en omstrede kwesties juist niet behandelt. Maar die stelregel geldt kennelijk niet voor het kabinet-Schoof, dat niet éénmaal maar tweemaal viel. Na het vertrek van de PVV (3 juni 2025) en NSC (22 augustus 2025) probeerde het dubbel demissionaire rompkabinet van VVD en BBB om allerlei maatregelen alsnog door het parlement te loodsen, terwijl die maatregelen van uiterst negatieve kwalificaties waren voorzien door allerlei gezaghebbende instanties waaronder de Afdeling Advisering van de Raad van State. Het had er alle schijn van dat de resterende partijen in het demissionaire kabinet na het vertrek van de PVV er alles aan deden om zich zo scherp mogelijk te profileren op het gebied van asiel en migratie. Alsof men wilde stellen dat zij er wel grip op hadden – en de PVV niet.

Een groot probleem daarbij is echter dat de demissionaire bewindslieden, die onderdelen van de Asiel & Migratie-portefeuille hadden veroverd na het vertrek van de PVV uit het kabinet, er net als minister Faber slechts blijk van gaven geen enkele kennis van zaken te hebben op dit beleidsterrein. En als de verantwoordelijke bewindslieden zich slechts beperken tot het roepen van onzinnige oneliners, dan ligt de uiteindelijke druk op de ambtenaar die zich loyaal wil opstellen en de Eerste Kamer die uiteindelijk nieuwe wetgeving moet goedkeuren.

3 Hoofdlijnenakkoord

In het hoofdlijnenakkoord, dat nader is uitgewerkt in het Regeerprogramma, staan vier soorten van maatregelen: (a) het activeren van staatsnoodrecht, (b) het invoeren van een asielcrisiswet, (c) het verzoek aan Brussel om in aanmerking te komen voor een opt-out met betrekking tot Europese migratiereggeving, en (d) het aanpassen van bestaande wetgeving, zoals het intrekken van de spreidingswet, het instellen van controle aan de binnengrenzen, het verbieden van gemeentelijke voorrang bij de huisvesting van statushouders, het tegengaan van misstanden bij arbeidsmigranten, het beperken van het aantal internationale studenten, en het beëindigen van de financiering van de Landelijke Vreemdelingenvoorziening (LVV). Over al deze voorstellen is vrijwel zonder uitzondering negatief geadviseerd: niet in overeenstemming met het geldende recht, onuitvoerbaar en kostbaar.

34 David Van Weel (minister van Asiel en Migratie, A&M); Eddy van Hijum (minister voor A&M) en Mona Keijzer (minister voor A&M); <https://www.trouw.nl/opinie/opinie-mona-keijzer-voert-een-illegale-titel-ze-is-helemaal-geen-minister-voor-asiel-en-migratie~bb7a8e78/>.

3.1 Staatsnoodrecht

Het staatsnoodrecht is bedoeld om in tijden van nood niet gebonden te zijn aan allerlei procedurele regels maar direct te kunnen handelen.³⁵ Daarvoor is de Coördinatiewet Uitzonderingstoestanden geschreven. Daarnaast heeft de Vreemdelingenwet nog een apart artikel 111 Vw. Dit artikel biedt de mogelijkheid om zonder het parlement regels te maken die afwijken van vrijwel al hetgeen in de Vreemdelingenwet staat: een vorm van regeren per decreet.³⁶

Cruciale voorwaarde voor het activeren van staatsnoodrecht is dat er sprake moet zijn van een noodsituatie. Dat is het geval indien er een algemene of beperkte noodtoestand wordt afgekondigd, als er bijvoorbeeld een oorlog uitbreekt, of de dijken doorbreken en een deel van het land onder water komt te staan.³⁷ Daarnaast is er nog een situatie mogelijk die kan leiden tot het activeren van het staatsnoodrecht maar dan via de Vreemdelingenwet. Dat is indien “buitengewone omstandigheden dit noodzakelijk maken”.³⁸ Dit is het geval indien er zich feitelijke gebeurtenissen voordoen waardoor “de normale wettelijke bevoegdheden tekortschieten”.³⁹

De concrete vraag is dan welke buitengewone omstandigheden zich voordoen, op grond waarvan gesproken zou kunnen worden van een noodsituatie. Volgens het hoofdlijnenakkoord is er sprake van een acute noodsituatie vanwege de “asielinstroom in het algemeen en de asielopvang in Ter Apel en de overige asielcentra in het bijzonder”. Dat is een uiterst merkwaardige stelling. Een acute noodsituatie impliceert een situatie die zich plotseling voordoet en de noodzaak van zeer snel handelen.

Het bestempelen echter van de praktijk (van asielinstroom en asielopvang), na een formatieperiode van zes maanden, als een acute noodsituatie (in het hoofdlijnenakkoord), om vervolgens nog eens vier maanden de tijd te nemen voor het formuleren van een en ander in het Regeerprogramma, is geen noodsituatie. Tekenend voor deze kwalificatie is de opmerking van premier Schoof in een van zijn persconferenties: “Mensen *ervaren* een asielcrisis”.⁴⁰ Opmerkelijk, omdat een gevoel kennelijk leidend is geworden bij het bepalen van overheidsmaatregelen, waarvan de strekking is dat het parlement voor langere tijd buitenspel moet worden gezet, terwijl er geen sprake is van een acute noodsituatie zoals bedoeld in de wet.

35 Lianne Groen & Lieneke Slingenberg, ‘Activeren van staatsnoodrecht in het vreemdelingenrecht’, *Verblijfblog*, 10 juni 2024, [verblijfblog.nl](https://www.verblijfblog.nl).

36 Om daartoe over te gaan moet een algemene maatregel van bestuur worden genomen op grond van art. 110 Vw.

37 Zie art. 7 en 8 Coördinatiewet Uitzonderingstoestanden.

38 Art. 110(1) en 111 Vw

39 TK 1993-1994, 23790, nr. 3, MvT, Coördinatiewet uitzonderingstoestanden.

40 Persconferentie na ministerraad 13 september 2024.

Terug naar de feiten toen het hoofdlijnenakkoord werd gesmeed. Het aantal asielzoekers dat in 2023 in Nederland om asiel vraagt is 38.000 hetgeen overeenkomt met 3,3% van het totaal aantal asielverzoeken dat in Europa wordt ingediend. Relatief is dat dus minder dan de norm (voor Nederland) van 4%. En als je over een langere termijn kijkt, dan is er zelfs sprake van een geleidelijke daling van het relatieve aandeel van Nederland met betrekking tot (eerste) asielverzoeken tot onder de norm van 4%. Anders gezegd, naar verhouding doet Nederland inmiddels minder dan je zou mogen verwachten indien er sprake zou zijn van een evenredige verdeling in de EU. Niet te veel maar te weinig.

Het tweede element van de gestelde acute noodsituatie betreft 'de situatie in Ter Apel en de overige asielzoekerscentra in Nederland'. Asielzoekers moeten zich in Ter Apel melden om de asielprocedure formeel in gang te kunnen zetten. Dat is de enige plek waar dat kan en dus is het in Ter Apel overvol.⁴¹ Dat zou ook heel anders geregeld kunnen worden door op meerdere plaatsen in het land een aanmeldcentrum in te richten, maar achtereenvolgende kabinetten hebben daar telkens bewust van afgezien. De situatie in Ter Apel is daarmee door de Staat zelf al jaren geleden gecreëerd en wordt ook door de Staat in stand gehouden. Dat kan dan moeilijk als een acute noodsituatie worden bestempeld.⁴² De situatie in Ter Apel is echter al jaren onveilig zoals de Inspectie Justitie en Veiligheid al enkele keren meldde aan de verantwoordelijke bewindspersoon.⁴³

Om aan al deze onzekerheden een einde te maken, beloofde het kabinet om met een *dragende motivering* te komen om de voorgestelde activering van het staatsnoodrecht mogelijk te maken. Uiteindelijk kwam die er niet. Zelfs de interne notitie die in overleg met de landsadvocaat was opgesteld over de mogelijkheid van een dragende motivering werd als een 'onvoldragen conceptnotitie' bestempeld en niet openbaar gemaakt.⁴⁴

Dat was de eerste confrontatie van populistische roepstoeters met de werkelijkheid van regeringsverantwoordelijkheid. Een afgang die – later – werd verantwoord door te stellen dat 'ze' in het kabinet alleen maar waren tegengewerkt.

3.2 Asielcrisiswet

Het tweede voorstel van het kabinet-Schoof betrof de asielcrisiswet. Ook die wet was, zo werd gesteld, bedoeld om de acute asielinstroom en opvangcrisis te bestrijden. Opmerkelijk

⁴¹ Met uitzondering van Schiphol.

⁴² Adviesraad Migratie en de Raad voor het Openbaar Bestuur, *De Asielopvang uit de crisis*, 2022. Zie ook de uitspraak van het Gerechtshof Den Haag van 20 december 2022 (NL:GHDHA:2022:2429) waarin de Nederlandse Straat (in kort geding) werd opgedragen om de opvang van asielzoekers op zeer korte termijn te verbeteren omdat die niet voldoet aan de daarvoor geldende normen.

⁴³ Brief Inspectie J&V aan de Staatssecretaris J&V, van 3/5/2023 (4613694) en 6 december 2023, (5095388); en brief van de Inspectie J&V van 16 december 2024 aan de Minister van A&M (5994774).

⁴⁴ Trouw 6 december 2024, Kabinet weigert notitie landsadvocaat vrij te geven ondanks kamermeerderheid. EK 2024-2025, 36600 XX, E, 7/2/25.

is dat bij de argumentatie om een dergelijke asielcrisiswet in te voeren staat dat het kabinet dit doet 'om geen tijd te verliezen'. Raar, dat zou je nu juist verwachten bij het eerdere voorstel om het staatsnoodrecht te activeren. Er volgde in ieder geval een onnavolgbare discussie in en buiten het parlement met als uiteindelijk resultaat dat er geen asielcrisiswet zou worden ingediend. In plaats daarvan werd: (a) de Asielnoodmaatregelenwet en (b) de Wet invoering tweestatusstelsel, ingediend.⁴⁵ De Asielnoodmaatregelenwet bevat een aantal maatregelen:

- (1) Verkorting van de geldigheidsduur van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd
- (2) Afschaffing van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd
- (3) Verruiming van de mogelijkheden tot ongewenstverklaring van vreemdelingen;
- (4) Afschaffing van de voornemenprocedure
- (5) Inperking van de nareismogelijkheden van niet-gehuwde partners en meerderjarige kinderen
- (6) Strengere toetsing van asielverzoeken.

Ook de Wet invoering Tweestatusstelsel bevat meerdere onderdelen:

- (1) Verschillende pakketten aan rechten die horen bij verschillende statussen. De gelijkshakeling van de rechten die behoren bij de status van vluchteling en die van subsidiair beschermde komt daarmee te vervallen.⁴⁶
- (1) Aanvullende voorwaarden voor nareis bij subsidiair beschermden.

Het advies van de Raad van State loog er niet om.⁴⁷ De RvS formuleerde heel beleefd maar trefzeker: Het doel van beide wetsvoorstellen is weliswaar "om de asielketen per direct en duurzaam te ontlasten en de instroom van asielzoekers naar Nederland te verminderen", maar dat "wordt niet aannemelijk gemaakt". Sterker nog, de kans is groot dat deze wet juist leidt tot een "extra belasting van de IND, en de rechtspraak". Anders gezegd: beide wetsvoorstellen zijn ondoelmatig en zelfs contraproductief.

Opmerkelijk is dat de beoogde situatie van de Wet Tweestatusstelsel al vóór 2001 geldend recht was. Met de invoering van de Vw 2000 was juist bewust afscheid genomen van die systematiek (van verschillende pakketten aan rechten bij verschillende statussen), omdat het geheel eenvoudiger moest worden en er geen aanleiding meer moest zijn om door te procederen voor een 'betere' status. De praktijk wees nadien ook uit dat na de invoering van de Vw 2000 het geheel eenvoudiger was geworden en de druk op de rechterlijke

⁴⁵ TK 2024-2025, 36704, Asielnoodmaatregelenwet.

⁴⁶ Die situatie bestond al vóór de invoering van de Vw 2000 en is juist afgeschaft met de invoering van de Vw 2000.

⁴⁷ TK 2024-2025, 36704, nr. 4; W03.24.00364/II. TK 2024-2025, 36703, nr. 4; W03.24.00362/II.

macht afnam.⁴⁸ Desalniettemin wil het (demissionaire) kabinet toch terug naar die complexere situatie.

Met betrekking tot de Wet Tweestatusstelsel concludeerde de RvS ook dat het wetsvoorstel in het geheel geen rekening hield met de maatregelen zoals die in het Europese Asiel- en Migratiepact zijn vastgelegd en die ingrijpende wijzigingen met ingang van juni 2026 met zich mee zal brengen. De RvS concludeert in niet mis te verstane taal: “De voorbereiding van deze wetsvoorstellen is dan ook onzorgvuldig geweest”. Bovendien wordt daarbij opgemerkt dat “in de toelichting bij de wetsvoorstellen niet wordt verwezen naar inzichten uit de asielpraktijk of wetenschappelijke onderzoek”. Dat is keurige ambtelijke taal voor: broddelwerk.

Maar in plaats van zich te gaan schamen, koos minister Faber voor de frontale aanval. Ze erkende dat ze de adviezen van de RvS nog niet had gelezen, maar, zo stelde ze: “Ik ben ervan overtuigd dat mijn juristen een goed voorstel hebben neergelegd. Het advies is niet bindend, ik kan ermee doen wat ik wil”.⁴⁹ Wijzigen? Aanpassen? “Misschien een punt en een komma, maar dat is het”. Het tekende de arrogantie van minister Faber. Naast de afwezigheid van enige bereidheid om compromissen te sluiten, schoffeerde ze de Raad van State, dat een grondwettelijke rol speelt bij de totstandkoming van wetten. Strikt genomen hoeft het advies van de RvS niet te worden opgevolgd en er zijn ook eerdere voorbeelden waarin het advies van de RvS niet werd opgevolgd.⁵⁰ Het is echter naar mijn weten nieuw dat een minister nog voordat ze inhoudelijk kennis heeft genomen van een advies van de RvS al meent te moeten melden dat ze zich er niets van zal aantrekken. Bert van den Braak & Joop van den Berg stellen daarover eufemistisch: “Het getuigt ook van weinig constitutionele etiquette”.⁵¹ Ik zou een stap verder willen gaan en het bestempelen als een vorm van diskwalificatie.

Het roept overigens de intrigerende staatsrechtelijke vraag op of de adviezen van de RvS wellicht (grondwettelijk) anders moeten worden omschreven. Nu staat er dat de Raad “wordt gehoord over voorstellen van wet”.⁵² Het zou interessant zijn om te bezien of er in de Grondwet ruimte is om de RvS een minder vrijblijvende rol te geven door art. 82(1) Grondwet aan te passen. Er staat nu: “Voorstellen van wet kunnen worden ingediend door of vanwege de Koning en door de Tweede Kamer der Staten-Generaal”. Dat zou kunnen worden aangevuld met de zinsnede ‘indien deze van een positief advies van de RvS zijn voorzien’. Als veiligheidsklep (of machtsbeperking) moet daar aan worden toegevoegd dat,

48 Commissie Evaluatie Vw 2000, *Evaluatie Vw 2000*, WODC, 2006, Boom.

49 NOS Nieuws, 7 februari 2025.

50 Een overzicht staat op: <https://www.parlement.com/nieuws/202502/de-adviezen-van-de-raad-van-state-over-de-asielnoed-maatregelen-wet-en-de-wet>.

51 Parlement.com, 12 februari 2025, column.

52 Art. 73(1) Grondwet.

indien de RvS geen positief advies geeft, dit terzijde kan worden geschoven indien – bijvoorbeeld – ten minste driekwart van de Tweede Kamerleden wel instemt met het indienen van een dergelijke wetsvoorstel dat geen positief advies heeft gekregen van de RvS. Het effect hiervan zou in ieder geval zijn dat alleen goed doordachte wetsvoorstellen in de Kamer worden behandeld.

Een schrijnend onderdeel van de eerder genoemde wetsvoorstellen is dat aan de maatregelen zogenoemde onmiddellijk werking wordt verleend. Dat betekent dat er geen overgangsrecht zal gelden en dat de nieuwe regels ook in nog lopende procedures direct van toepassing zullen zijn. Gegeven het feit dat nogal wat van die nieuwe regels zien op inperkingen van de oude regels, zullen betrokken vreemdelingen geconfronteerd worden met een ongelijke behandeling waarvoor geen goede reden is: en dat is in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel.⁵³

In de nadere reactie (7/3/2025) van het kabinet op dit negatieve advies ontkende de minister eenvoudig alle kritiek. Opmerkelijk is daarbij wel de poging tot een cijfermatige onderbouwing met een verwijzing naar de situatie in Zweden. In Zweden liepen de aantallen eerste asielverzoeken sterk op: van 29.000 (in 2011) tot 160.000 (in 2015). In Duitsland gebeurde dat ook maar nog sterker: van 46.000 (in 2011) tot 440.000 in (2015). Het was op het dieptepunt van de burgeroorlog in Syrië toen Merkel zei: “wir schaffen dass”. Zweden daarentegen, zag er een uitgelezen mogelijkheid in om aan de grens tussen Duitsland en Denemarken grenscontroles in te voeren.⁵⁴ Een ongekeerde maatregel die haaks staat op een van de uitgangspunten van de Europese Unie: vrij verkeer van personen.⁵⁵

Aangezien Zweden alleen over water bereikbaar is (met uitzondering van routes via Finland of Noorwegen) richten grenscontroles van inkomend verkeer zich op het beperkt aantal routes over zee vanuit Duitsland en Denemarken naar Zweden. Die waren derhalve effectief.⁵⁶ Dat wil zeggen asielzoekers konden niet meer (makkelijk) door Duitsland en Denemarken naar Zweden reizen. Tevens daalde in absolute zin het aantal asielzoekers dat na 2016 naar Europa kwam (of beter gezegd *kon* komen). In Zweden daalde het van 160.000 (in 2015) naar 22.000 (in 2017). In Duitsland steeg het van 440.000 (in 2014) naar 723.000 (in 2016) om daarna ook sterk te dalen naar 200.000 (in 2017). De daling van het aantal asielzoekers in Zweden wordt wel vermeld in de kabinetsreactie op het advies van de RvS. De soortgelijke, maar minder grote daling in Duitsland bleef onvermeld.

⁵³ Zie noot 44.

⁵⁴ Zweden heeft toen ook het Nederlandse ‘vier-sporen-beleid’ m.b.t. de differentiatie in afhandeling van asielverzoeken ingevoerd.

⁵⁵ Schengenverdrag.

⁵⁶ Maar dat argument kan voor Nederland niet gebruikt worden omdat Nederland, in tegenstelling tot Zweden, vooral over land bereikbaar is.

Ten slotte wimpelde het kabinet de kritiek op de onmiddellijke werking van de wetsvoorstellen (en het bewust niet willen introduceren van overgangsrecht) af, door simpel te stellen dat het een bewuste keuze was. Daarbij werd gesteld dat de regering ‘de belangen heeft gewogen’. Dat is wonderlijk omdat daarbij kennelijk het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel zijn afgewogen tegen een zelf veroorzaakte opvangproblematiek. Op zijn minst een ongelijkwaardige afweging die, mijns inziens, nooit in het nadeel van de grondwettelijke beginselen kan uitvallen. Anders zijn het geen grondwettelijke beginselen meer.

3.3 *Strafbaarstelling illegaal verblijf*

De behandeling van de asielnoodmaatregelenwet in de Tweede Kamer verliep chaotisch. Er werden tientallen moties ingediend en daarover werd op 1 juli 2025 gestemd. Een van die moties was een gewijzigde motie omtrent de strafbaarstelling van illegaal verblijf.⁵⁷ Bijzonder aan deze motie was niet zozeer de strafbaarstelling van illegaal verblijf; dat was al eerder in partijprogramma’s en regeerakkoorden opgenomen, maar kreeg nooit een meerderheid in de Tweede Kamer. De praktijk – in buurlanden – wijst ook uit dat het strafbaar stellen van illegaal verblijf niets oplost en behoort tot het domein van de symboolpolitiek.⁵⁸

Bijzonder aan deze motie is wel dat het illegaal verblijf als een *misdrijf* en niet als een *overtreding* werd gekwalificeerd. Dat was opzettelijk gedaan opdat elke vorm van medeplegen of medeplichtigheid (simpel gezegd: hulp) ook strafbaar zou worden. Hoogstwaarschijnlijk zou deze PVV-motie niet zijn aangenomen ware het niet dat precies op de dag van de stemming het Ketu Koti feest werd gevierd en een aantal tegenstemmers daardoor niet in de Kamer aanwezig was. Met een hoofdelijke stemming werd deze motie toch aangenomen.⁵⁹

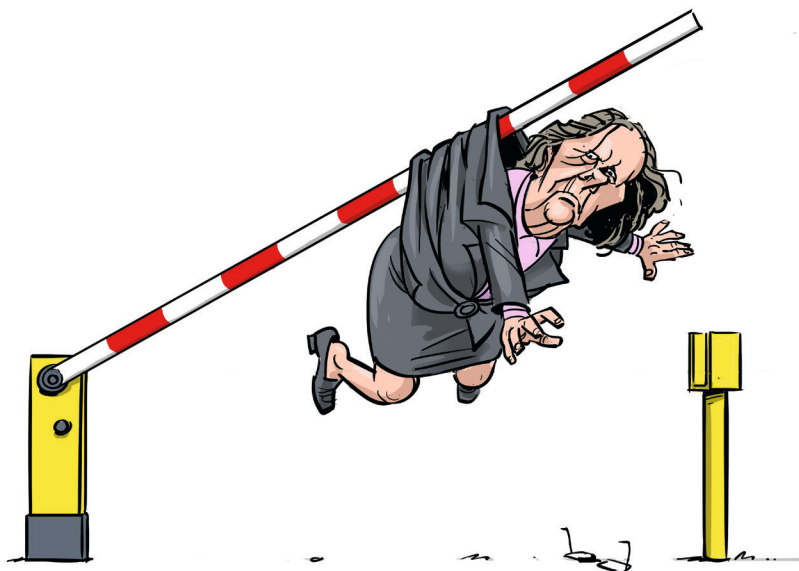
Dat leidde tot nogal wat commotie. Allereerst was het kabinet net gevallen en was de PVV formeel niet meer verantwoordelijk voor beide wetsvoorstellen. Dat betekende dat demissionair minister David van Weel (VVD) verantwoordelijk werd voor de wetsvoorstellen. Daarnaast drong het geleidelijk aan door dat met de (aangenomen) motie *iedere* vorm van hulp aan een illegaal verblijvende vreemdeling strafbaar zou worden. Dat zou dus ook gelden voor artsen, kerkelijke organisaties of andere hulporganisaties zoals het Rode Kruis of het Leger des Heils. Zelfs de SGP die zonder enig probleem voor beide wetten had gestemd en ook had ingestemd met de motie omtrent de strafbaarstelling, begon in het openbaar te twijfelen of het wel juist had gehandeld. Het CDA sloot zich daarbij aan en beide partijen eisten een aanpassing van deze strafbaarstelling opdat geen enkele vorm van hulpverlening er onder zou vallen.

57 TK 2024-2025, 36704, nr 44.

58 Clingendael, Policy Brief De Haken en ogen aan strafbaarstelling van illegaliteit, augustus 2025.

59 Stemverhouding: 72 voor en 69 tegen.

Formeel was de wet al door de Tweede Kamer aangenomen en lagen de wetsvoorstellen bij de Eerste Kamer.⁶⁰ Demissionair minister Van Weel besloot daarop een novelle in te dienen bij de Tweede Kamer zodat de wet zou kunnen worden gewijzigd voordat de Eerste Kamer deze zou behandelen. Daarvoor werd eerst zogenoemd spoedadvies ingewonnen bij de Raad van State. De Raad van State gaf in eerste instantie een voorlichting over het amendement.⁶¹ De strekking daarvan was helder: zoals de wet er nu ligt is elke vorm van hulp aan illegaal verblijvenden strafbaar, zelfs het aanbieden van een kop soep.



De RvS deed vervolgens een aantal suggesties variërend van het volledig schrappen van de strafbaarstelling uit het wetsvoorstel, tot het aanpassen van de kwalificatie van het illegaal verblijf van misdrijf naar overtreding. Bij een overtreding is immers geen mogelijkheid tot medeplichtigheid en kan hulp dus ook niet onder de strafbepaling vallen.

Na afronding van de consultatie omtrent de novelle werd een aangepaste novelle wederom aan de RvS voorgelegd, maar nu formeel voor advies. In de aangepaste novelle werd niet een van de suggesties van de RvS uit de voorlichting gevolgd, maar een geheel nieuwe variant bedacht. Die bestond eruit om in het wetsartikel te bepalen dat alle strafrechtelijke deelnemingsvormen, zoals medeplegen en medeplichtigheid, bij het misdrijf

⁶⁰ TK 2024-2025, 36704, nr 80, 29 augustus 2025.

⁶¹ Voorlichting reikwijdte strafbaarstelling, Wo3.25.00207/II, 27 augustus 2025.

volledig werden uitgesloten. De RvS stelde vervolgens het advies daarbij vast.⁶² En de strekking was: onverstandig, ondoordacht, niet doen. De constructie die was gekozen paste bovendien niet in het wetboek van Strafrecht.

Kort daarop stelde demissionair minister Van Weel: “We gaan geen jacht maken op mensen zonder papieren”.⁶³ Los van de merkwaardige terminologie, gaf de minister hiermee (wederom) aan van het recht weinig kaas te hebben gegeten. Geen enkele minister gaat over het vervolgen van mensen: dat is een autonome taak van het OM. Die bepaalt het vervolgingsbeleid.⁶⁴ En dan nog een praktisch punt. Stel dat er wel werk van zou worden gemaakt om vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf strafrechtelijk te vervolgen, dan is er simpelweg niet voldoende celcapaciteit om deze vreemdelingen een paar maanden op te sluiten. In de uitvoeringstoets van de strafbaarstelling, die door het ministerie van Asiel en Migratie nota bene zelf werd verricht, staat (eufemistisch onder ‘punten van aandacht en risico’s’) daarover vermeld: “Detentiecapaciteit – DJI heeft tot 2030 geen detentiecapaciteit beschikbaar. Iedere wetswijziging, zo ook deze, die tot extra strafopleggingen leidt, is voor DJI in ieder geval tot 2030 niet uitvoerbaar.”⁶⁵

Een interessante aanvullende analyse van de novelle komt van prof. Roan Lamp, een specialist op het gebied van het financieel-economische strafrecht. Hij concludeert dat er nog steeds de mogelijkheid is dat een hulpverlener wordt vervolgd en wel vanwege witwassen. Dat kan indien iemand bewust helpt bij het plegen van een misdrijf (i.c. het illegale verblijf) door geld of vermogen te geven of aan te nemen.⁶⁶ Hoe dit nu verder zal aflopen is onduidelijk.⁶⁷

3.4 Opt-out

Een van de wensen van het kabinet was om in aanmerking te komen voor een zogenoemde opt-out op het gebied van Europese migratiereggeving. De strekking daarvan is om alle Unierechtelijke regels met betrekking tot het migratierecht niet meer te hoeven volgen, waardoor Nederland een eigen koers op het gebied van migratie zou kunnen varen. Dat idee is gebaseerd op een oppervlakkige observatie van de positie van Denemarken in de EU. Denemarken had bij de oprichting van de EU (1992) bedongen dat ze alleen lid van de EU wilde worden als de EU-regels met betrekking tot migratie niet voor Denemarken

62 Advies novelle strafbaarstelling illegaal verblijf, Wo3.25.00303/II, 29 oktober 2025.

63 Trouw 9 december 2025.

64 En als de minister het daar niet mee eens is, dan kan hij daaromtrent een art. 12 Sv starten.

65 Min. A&M, Uitvoeringstoets strafbaarstelling illegaliteit, 17 september 2025.

66 Notitie van ‘De Brauw Blackstone Westbroek’ op verzoek van ASKV (Amsterdams Solidariteits Komitee Vluchtelingen). NRC 14 december 2025.

67 Op het moment van schrijven ligt het wetsvoorstel bij de Eerste Kamer.

zouden gelden.⁶⁸ Die eis werd uiteindelijk gehonoreerd. Maar inmiddels zijn we drie decennia verder en kunnen nieuwe lidstaten alleen toetreden tot de EU indien men alle regels onderschrijft: geen opt-out derhalve. Die optie bestaat simpelweg niet meer.⁶⁹ De wens van Nederland om in aanmerking te komen voor een opt-out is dus onzinnig. In theorie is een dergelijke opt-out alleen mogelijk indien Nederland zelf eerst uit de EU stapt onder aankondiging dat men wel weer lid wil worden maar dan zonder de migratieregels. Een verzoek dat, als het al zou worden gehonoreerd, het einde zou betekenen van de EU als zodanig, omdat alle lidstaten dan op soortgelijke wijze hun lidmaatschap van de EU zouden kunnen heroverwegen. Exit Europese Unie.

Tot overmaat van ramp stuurde minister Faber haar brief met het opt-out-verzoek aan de verkeerde instantie. Haar verzoek was namelijk gericht aan de Europese Commissie, terwijl dat de Europese Raad had moeten zijn. Een pijnlijke blunder die Den Haag trachtte te maskeren door te stellen dat dit opzettelijk was gebeurd om daarmee slechts de discussie aan te zwengelen.⁷⁰

3.5 *Spreidingswet*

Van de overige wetsvoorstellen is de voorgenomen intrekking van de Spreidingswet, wederom, opmerkelijk. Deze wet was ingediend door de voorganger van minister Faber: staatssecretaris Eric van der Burg (VVD). Hij slaagde erin om deze uiteindelijk aangenomen te krijgen.⁷¹ De strekking van deze wet is even simpel als effectief: zorg voor een evenredige verdeling van *alle* asielzoekers over *alle* gemeentes in Nederland. Dat zou onder meer het einde betekenen van het idee van het grootschalige opvangcentrum, zoals in Ter Apel, dat lange tijd door het COA als uitgangspunt werd gehanteerd, onder het motto: groot, groter, grootst.

De toenemende weerstand tegen (grote) opvangcentra en vooral de angst voor overlast zorgde er mede voor dat het voor het COA in toenemende mate moeilijk werd om nieuwe locaties te vinden voor de tijdelijke huisvesting van asielzoekers. De Spreidingswet is daarvoor de oplossing. Maar terwijl de vier fracties (PVV, NSC, VVD en BBB) aan het formeren waren geslagen, en de demissionaire staatssecretaris van der Burg de Spreidingswet in de Eerste Kamer nog moest verdedigen, dienden de vier formerende fractieleiders een motie in waarin werd opgeroepen om “een pas op de plaats te maken met het wetsvoorstel Spreidingswet”.⁷² Uiteindelijk leidde dit tot de merkwaardige situatie waarin de fractievoorzitter van de VVD in de Tweede Kamer uitdrukkelijk stelling nam tegen de Spreidingswet, die

68 Verdrag van Maastricht. Er zijn meer landen die – destijds – op verschillende onderdelen een opt-out hadden bedongen.

69 Tenzij in het theoretische geval dat alle lidstaten besluiten om het EU verdrag dienovereenkomstig aan te passen.

70 RTL Nieuws 16 oktober 2024.

71 TK 2022-2023, 36333, Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen.

72 TK 2023-2024, 36471, nr. 7, motie, 13 december 2023.

haar ‘eigen’ VVD-staatssecretaris net door de Tweede Kamer had geloodst en die op weg was naar behandeling in de Eerste Kamer.⁷³

Inmiddels is de Spreidingswet aangenomen en op 1 februari 2024 in werking getreden, dus ruimschoots voordat het kabinet-Schoof in juli 2024 aantrad. En alhoewel minister Faber te pas en te onpas bleef roepen dat deze moest worden ingetrokken, gebeurde er niets.⁷⁴ De VNG liet uitdrukkelijk weten dat ze voorstander was van deze wet. En het COA maakte duidelijk dat het behoud van de Spreidingswet ongeveer € 1 miljard structureel per jaar zou opleveren.⁷⁵ Maar ook hier waren de tegenstanders het luidruchtigst, veelal met primitieve oneliners, zoals: het is een dwangwet. Tja, iedere wet formaliseert een vorm van dwang. Er bestaat geen wet waarin een onderwerp wordt geregeld in de vorm van: zoek het maar uit.

3.6 Herinvoering grenscontroles

Onder het motto ‘Grenzen Dicht’ besloot het kabinet-Schoof tot herinvoering van grenscontroles aan de landsgrenzen met België en Duitsland.⁷⁶ Vanaf het allereerste moment dat deze mogelijkheid werd geopperd kwam er kritiek. Enerzijds fundamentele en anderzijds praktische kritiek.⁷⁷ Om met het laatste te beginnen: het is praktisch onmogelijk om de bijna duizend km lange grens tussen Nederland en de buurlanden met zo’n 840 grensovergangen effectief te controleren. Daartoe ontbreekt eenvoudig de personele capaciteit en een reële effectieve controle zou een fors nadelig effect hebben op veel economische activiteiten. Er rijden naar schatting elke dag 50.000 vrachtwagens de grens over en het controleren daarvan zou enorme files doen ontstaan. De enige die daar profijt van zouden hebben zijn wegrestaurants en foodtrucks.

De juridische bezwaren zijn fundamenteeler. Een van de uitgangspunten van de Europese Unie is het vrij verkeer van personen en goederen. De Schengengrenscore (SGC) regelt dat minutieus. Controle aan de *buitengrenzen* moet altijd maar controle aan de *binnengrenzen* (dat zijn de grenzen tussen de lidstaten) mag juist niet.⁷⁸ Tenzij er sprake is van een ernstige bedreiging van de openbare orde. Voorbeelden van een dergelijke ernstige bedreiging zijn de terreurdreigingen tijdens de Olympische Spelen in Frankrijk in 2024, of de bedreiging van de volksgezondheid ten tijde van de COVID-19 epidemie in 2020.

73 De Spreidingswet is op 10/10/2023 in de TK aangenomen en op 23 januari 2024 in de EK aangenomen.

74 Er is nog steeds geen wijzigingsvoorstel (voorstel tot intrekking) bij de Kamer ingediend.

75 Joeri Kapteijns (COA), Argos, VPRO, 9 november 2024.

76 Controle aan de binnengrens sinds 9/12/2024 telkens voor een periode van zes maanden (art. 25 SGC). Die maatregel is inmiddels twee maal verlengd (tot 8/6/2026); TK 30821, nr 322.

77 Carolus Grütters & Henri de Waele, ‘Controles aan de grens van Faber zijn juridisch onhoudbaar’, NRC 10/12/24; Carolus Grütters & Henri de Waele, ‘We weten van niets’, *SEW Tijdschrift voor Europees en Economisch Recht*, 73(3) p. 134.

78 Art. 25 SGC.

Het behoeft geen betoog dat geen van dergelijk vormen van ernstige bedreigingen van de openbare orde zich voordeden op het moment dat minister Faber dat besluit nam. Het probleem met deze maatregel is namelijk dat iedere lidstaat gedurende een periode van maximaal zes maanden een dergelijke controle mag invoeren. Het enige dat daartoe nodig is, is een brief aan de Europese Commissie sturen waarin dat voornemen staat plus een motivering waarin de ernstige bedreiging van de openbare orde wordt verduidelijkt. Daarna gebeurt er in de praktijk helemaal niets. In september 2024 berichtte de *EUObserver* dat er op een totaal van maar liefst 400 van dergelijke meldingen (notificaties) slechts één daarvan door de commissie was onderzocht.⁷⁹ Het resultaat laat zich raden: de controles aan de grens vinden onrechtmatig plaats en niemand die de lidstaten formeel tot de orde roept, ook al weet men dat er geen grondslag is om deze grenscontrole te houden.⁸⁰

Er is wel een juridisch alternatief. Dat staat ook in de SGC en behelst de mogelijkheid om incidenteel en steekproefsgewijs in de buurt van de grens te controleren (op vaarwegen, in treinen en op autowegen).⁸¹ Dat heet in Nederland het Mobiel Toezicht Veiligheid (MTV). Vereiste daarbij is onder meer dat dergelijke controles niet mogen lijken op grenscontroles zoals die aan de buitengrens plaatsvinden, en ze moeten zijn gericht op het terugdringen van grensoverschrijdende criminaliteit.⁸² Wonderlijk is en blijft dat deze vorm van steekproefsgewijs controleren wordt aangevoerd als argument om asielzoekers tegen te houden. Terwijl het enige dat bij een dergelijke controle door de KMar kan worden gedaan, als een vreemdeling stelt dat hij in Nederland om asiel wil vragen, is deze vreemdeling naar Ter Apel verwijzen (of zelfs brengen) om zich daar te melden en asiel aan te vragen. Aan een binnengrens mag de KMar niemand de toegang weigeren: formeel juridisch kan dat ook niet omdat de vreemdeling zich al op het EU territorium bevindt. Wel kan de KMar een vreemdeling die geen rechtmatig verblijf heeft, verzoeken zelfstandig te vertrekken of in het uiterste geval in vreemdelingenbewaring te plaatsen. Desalniettemin weigert de KMar aan sommige vreemdelingen de toegang. Een onrechtmatige handelwijze.⁸³

Alhoewel de KMar zelf meldt dat er in een periode van twaalf maanden 530 mensen zijn tegengehouden bij de grens, is dat volgens diezelfde KMar slechts een fractie meer dan met reguliere controles het geval zou zijn geweest.⁸⁴ Ter toelichting: er komen jaarlijks zo'n

79 Nikolaj Nielsen, 'EU admits it only questioned one Schengen border-control imposition – out of over 400', *EUObserver* 20/9/2024. Dat was in oktober 2015.

80 Begin 2025 werden er controles aan de binnengrenzen uitgevoerd in: Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Italië, Hongarije, Oostenrijk, Zweden en Nederland.

81 Art. 23 SGC.

82 HvJEU 19/3/2019, C-444/17, *Arib*, EU:C:2019:220; HvJEU 21/9/2023, C-143/22 *ADDE*, EU:C:2023:689.

83 De *EUObserver* (14/1/26) meldt dat een Duitse hoogleraar Europees Recht, de Duitse overheid heeft aangeklaagd vanwege deze controle in de trein (EUobserver.com).

84 De argumenten die de KMar aanvoert om vreemdelingen te weigeren kloppen ook niet. De KMar meldt onder meer: 'bijvoorbeeld vreemdelingen die het doel, de duur en de middelen van hun reis naar Nederland onvoldoende kunnen onderbouwen'. Dat is geen valide reden om iemand 'terug' te sturen.

20 miljoen personen Nederland in en daarvan heeft de KMar er in twaalf maanden minder dan 1% gecontroleerd.⁸⁵ Toch blijft demissionair minister Van Weel volhouden dat de extra controles nodig zijn “gezien de voortdurende dreiging voor de openbare orde”.⁸⁶ Welke dreiging dat dan precies is wordt niet vermeld. En dat kan ook niet want onderzoek wijst nu net uit dat er geen dreiging is. Behalve dan dat de minister die dreiging zo ervaart, net zoals premier Schoof had gemeld, dat de mensen “een asielcrisis ervaren”.

Kortom, de kostbare inzet van personeel en middelen bij deze MTV-controles in de buurt van de grens, zijn een verspilling. Bovendien is er een substantieel risico dat er bij dergelijke MTV-controles sprake is van etnisch profileren waardoor ze in strijd zijn met de Grondwet.⁸⁷

3.7 Huisvesting statushouders

Na het vertrek van PVV-minister Faber, kreeg demissionair minister Mona Keijzer enkele taken uit de portefeuille Asiel & Migratie toebedeeld, waaronder de gemeentelijke huisvesting van statushouders. Op dit moment is in de Huisvestingswet vastgelegd dat alle gemeenten in Nederland een taak hebben met betrekking tot het huisvesten van statushouders. Als asielzoekers derhalve een verblijfsvergunning krijgen, worden zij over alle Nederlandse gemeenten verdeeld. Dat gaat via het vaststellen van halfjaarlijkse taakstellingen waarin, op basis van het aantal noodzakelijke plaatsen, per gemeente het exacte aantal statushouders wordt vastgesteld dat een gemeente moet huisvesten.

Uiteindelijk diende niet minister Faber maar demissionair minister Keijzer een wetsvoorstel in, waarin de mogelijkheid voor gemeenten om statushouders voorrang te geven op sociale huurwoningen werd geschrapt. De gehanteerde logica is – wederom – simplistisch en op onjuiste aannames gebaseerd. De Afdeling Advisering van de Raad van State oordeelde vernietigend: “De Afdeling concludeert dat het wetsvoorstel leidt tot ongelijke behandeling in strijd met de Grondwet, nu niet aannemelijk is dat de maatregelen die de regering aankondigt om de vereiste gelijke startpositie te bewerkstelligen, tijdig het benodigde effect hebben. Gecombineerd met het feit dat gemeenten in een zeer moeilijke positie worden gebracht, kan over het voorstel niet positief worden geadviseerd.”⁸⁸ Een zogenoemd D-dictum: het zwaarste en meest negatieve oordeel dat de RvS kan geven over een wetsvoorstel.

85 TK 30821, nr. 328 16/1/26, p. 2.

86 TK 30821, nr. 322, 10/11/2025 en nr. 328 16/1/26.

87 Gerechtshof Den Haag 14/2/2023, NL:GHDHA:2023:173, JV 2023/91. Ashley Terlouw & Carolus Grütters, ‘We staan er gekleurd op’. *Nederlands Juristenblad*, 2023/11, p. 851-854.

88 RvS, 17 september 2025, Wo4.2500152/l. TK 2025-2026, 36831, Wet huisvesting vergunninghouders.

En wat doet het demissionaire kabinet met die forse kritiek? Niets. Het wetsvoorstel is met minimale tekstuele aanpassingen naar de Tweede Kamer gestuurd. Het voorlopig laatste stuk in dit dossier is een alarmbrief van de Tijdelijke Commissie Grondrechten en Constitutionele toetsing (van de TK) waarvan de strekking is ‘doe dit niet’.⁸⁹

3.8 *Arbeidsmigranten en internationale studenten*

In 2020 formuleerde de Commissie Roemer een aantal aanbevelingen met betrekking tot de positie van arbeidsmigranten.⁹⁰ Een daarvan was om arbeidsmigranten minder afhankelijk te maken van uitzendbureaus en werkgevers. Minister van Hijum van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) wilde daar gevolg aan geven door voortaan te verbieden dat werkgevers de huisvestingskosten direct zouden verrekenen met het loon.⁹¹ Na het uittrekken van NSC uit het reeds demissionaire kabinet, draaide de nieuwe demissionaire minister Mariëlle Paul van SZW (VVD) daags na de verkiezingen dat besluit onaangekondigd terug. Zowel de Arbeidsinspectie als de FNV waren onaangenaam verrast. Alleen de bond van uitzendbureaus was positief. Het is in ieder geval uiterst merkwaardig dat een dubbel demissionair kabinet een niet onbelangrijk beleidsvoornemen ter voorkoming van de uitbuiting van arbeidsmigranten intrekt. Dat is geenszins een vorm van ‘op de winkel passen’, zoals dat een demissionair kabinet betaamt.

Het kabinet-Schoof had zich ook voorgenomen om het aantal internationale studenten dat in Nederland komt studeren te verminderen. Het uitgangspunt van het kabinet was daarbij dat de huisvesting van die studenten problematisch was (te weinig kamers) en bovendien dat het behoud van de Nederlandse taal op hogescholen en universiteiten onder druk zou komen te staan. Dat onderwerp wordt weliswaar behandeld in de Wet Internationalisering in balans, die nog door de vorige minister (Robbert Dijkgraaf) van Onderwijs was ingediend, maar dat wetsvoorstel ligt nog bij de Eerste Kamer.⁹² Tegelijkertijd laat de begroting zien dat er zeer structurele bezuinigingen zullen worden doorgevoerd op het hoger onderwijs.⁹³ Het is echter nog te vroeg om iets te kunnen zeggen over de effecten op het aantal internationale studenten.

⁸⁹ TK 36831, nr. 6, 22 januari 26.

⁹⁰ Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten (Cie. Roemers), *Geen Tweederangsburgers*, 30 oktober 2020.

⁹¹ Brief Minister SZW 30 oktober 2025.

⁹² TK 36555.

⁹³ De Universiteit Leiden is een procedure begonnen tegen het ministerie van OCW vanwege de bezuinigingen en het niet nakomen van eerder gemaakte afspraken uit het Bestuursakkoord van 2022.

3.9 Beëindigen van de LVV

Zoals aangekondigd in het hoofdlijnenakkoord, besloot minister Faber om de Landelijke Vreemdelingenvoorziening (LVV) per 1 januari 2025 te beëindigen door het mandaatbesluit in te trekken en de (gedeeltelijke) financiering (door het rijk) te beëindigen.⁹⁴ In de vijf betrokken LVV-gemeentes (Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Eindhoven en Groningen) werden sinds 2019 vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf opgevangen die nergens anders onderdak hadden (Bed, Bad en Brood).⁹⁵ De consequentie van het besluit van de minister was dat er enkele honderden vreemdelingen op straat gezet dreigden te worden. Tegen dit besluit van de minister werd bezwaar gemaakt en bij verschillende rechtbanken werden verzoeken ingediend om een voorlopige voorziening te treffen om de opvang open te houden. Op 26 mei 2025 oordeelde de meervoudige vreemdelingenkamer in Amsterdam dat de individuele beroepen van de betrokken vreemdelingen gegrond waren en dat het besluit van de minister onrechtmatig was.⁹⁶

Het belangrijkste argument van de minister was dat de betrokken vreemdelingen zich eenvoudig zouden kunnen melden bij de Dienst Terugkeer- en Vertrek (DT&V) voor opvang in de zogeheten Vrijheidsbeperkende locatie (VBL). Op zich is dat juist. Het probleem is echter in de eerste plaats dat er onvoldoende plaats is voor daadwerkelijke opvang van alle betrokken vreemdelingen en bovendien dat de opvang in de VBL slechts van beperkte duur is (max. twaalf weken). Dat heeft te maken met de veronderstelling dat eenieder die (geen rechtmatig verblijf heeft) terug kan naar het land van herkomst. Die simplistische aanname negeert echter het belangrijkste probleem van eventuele terugkeer, namelijk het niet hebben van reispapieren.

Het hebben van reispapieren is een absoluut vereiste om naar welk land dan ook te reizen. In sommige gevallen is het onduidelijk welke nationaliteit de vreemdeling heeft, in andere gevallen weigert de ambassade van het betrokken land om reisdocumenten af te geven. En soms hebben deze vreemdelingen nog een verblijfsrechtelijke procedure lopen.

Met betrekking tot de vraag of onder omstandigheden enige vorm van opvang als een zorgplicht (van een nationale overheid) moet worden opgevat, is het *Changu-arrest* uit 2024 van het Hof van Justitie van de EU (HvJEU) van uitermate groot belang.⁹⁷ In dat arrest concludeert het HvJEU dat, zolang de illegaal verblijvende derdelander nog niet is verwijderd, deze zowel aan het Handvest (van de Grondrechten van de EU) als de Europeesrechtelijke

94 Besluit van de Minister van Asiel en Migratie van 29 november 2024, nr. 5868806, *Stcrt* 2024, 40224.

95 Carolus Grüters, 'Beëindiging Landelijke Vreemdelingenvoorziening in strijd met opvangplicht', *A&MR* 2025/8 p. 340-349.

96 Rb Den Haag (zp Amsterdam). Op 23 juni 2025 is door de minister hoger beroep ingesteld bij de ABRvS. De beroepen in de andere zittingsplaatsen lopen nog.

97 HvJEU 12/9/2024, C-352/23, *Changu*, EU:C:2024:748.

Terugkeerrichtlijn rechten kan ontlenen, zoals het respect voor de menselijke waardigheid en het verbod op onmenselijke behandeling.

De vreemdelingenkamer van de rechtbank Amsterdam nam dat gezichtspunt van het HvJEU over en oordeelde in de uitspraak op beroep: “Uit het Changu-arrest volgt voorts dat de minister ten opzichte van ieder van eisers de zorgplicht heeft om zich ervan te vergewissen dat beëindiging van het LVV-traject niet tot gevolg heeft dat de vreemdeling zich in een toestand van zeer verregaande materiële deprivatie zal bevinden en dat de beëindiging in overeenstemming is met de eisen die voortvloeien uit artikel 4 van het Handvest en artikel 3 van het EVRM.”⁹⁸

Overigens was tot deze zorgplicht al in 2014 geconcludeerd in de uitspraak van het Europees Comité Sociale Rechten (ECSR) waarbij een soortgelijke vraag voorlag maar dan op grond van het Europees Sociaal Handvest.⁹⁹ De Nederlandse regering wilde echter aan die uitspraak van het ECSR niet al te veel (lees: geen) betekenis toekennen.¹⁰⁰ Het hierboven genoemde *Changu-arrest* van het HvJEU heeft echter een veel groter gewicht en moet worden gevolgd.

Indien de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) te zijner tijd in hoger beroep de uitspraak van de rechtbank in stand houdt, dan legt dat een zware verantwoordelijkheid op de rijksoverheid omdat er dan een zorgplicht is: geen gunst maar een recht.¹⁰¹

4 Overige haken en ogen

Er zijn nog veel meer onderdelen van het gevoerde beleid van het (demissionaire) kabinet-Schoof dat met name de situatie van de migrant nadelig beïnvloedt. In ieder geval moeten de bezuinigingen op de sociale advocatuur en de rechtshulp aan vreemdelingen worden genoemd. Vluchtelingenwerk Nederland (VWN) is fors gekort door minister Faber en zal niet meer in staat zijn om asielzoekers uitleg te geven over de asielprocedure, terwijl dat wel een wettelijke¹⁰² taak is van VWN.¹⁰³ Demissionair minister Van Weel stuurde daarover een brief waarin slechts werd gesteld dat “De individuele begeleiding door VWN zal vervangen worden door een nieuw proces bij de IND dat zich richt op de zelfredzaamheid van

98 Rb Den Haag (zp A'dam) 26/5/2025, NL:RBDHA:2025:9288, r.o. 11.2.

99 ECSR 10 november 2014, 90/2013, CEC-Nederland.

100 TK 19637, nr. 1915, brief 11 november 2014.

101 Het valt te verwachten dat ook de andere nog te verwachten uitspraken in beroep, zoals die van de VK R'dam, Utrecht en Eindhoven, uiteindelijk gezamenlijk door de ABRvS zullen worden behandeld.

102 De rijksoverheid heeft op grond van Unierecht de taak om asielzoekers juridisch te begeleiden. Die taak wordt sinds 2010 door Vluchtelingenwerk Nederland uitgevoerd.

103 Aanvankelijk al voor het kalenderjaar 2025. Dat is niet doorgegaan. De korting zal nu voor 2026 gelden.

de vreemdeling.”¹⁰⁴ Dat is jargon voor: zoek het zelf maar uit, wij (d.w.z. de IND) hebben hier geen tijd voor.

Een ander probleem zit in de wet- en regelgeving die in de maak is om het Migratie- en Asielwet van de Europese Unie correct te kunnen uitvoeren. De Nederlandse vreemdelingenwet is – nog steeds – niet afgestemd op het Unierecht. En de forse wijzigingen die het Pact met zich meebrengt, zijn eigenlijk genegeerd in de eerdergenoemde Asielnoodmaatregelenwet en de Wet invoering tweestatusstelsel. De RvS had daar ook al op gewezen en geadviseerd: stem het een op het ander af. Tevergeefs.

De Vw 2000 ademt de Nederlandse uitvoeringspraktijk en heeft in de afgelopen 25 jaar slechts incidenteel onderdelen van het Unierecht in de Vw 2000 opgenomen. Het tekent de grote terughoudendheid die de Nederlandse wetgever al sinds jaar en dag heeft tegen incorporatie van Unierechtelijke regels en interpretatie van de hoogste rechter, het Hof van Justitie van de EU. Die voorschriften worden alleen als het echt niet anders kan op een minimalistische wijze in de Vw geformaliseerd.

Bovendien is het, in Nederland althans, traditie om beleidswijzigingen zo snel mogelijk op een zo laag mogelijk niveau van regels te implementeren: een circulaire bijvoorbeeld. Dit in tegenstelling tot onze Oosterburen waar het traditie is om beleidswijzigingen bij voorkeur op een zo hoog mogelijk niveau vast te leggen: in de wet.¹⁰⁵ Snelheid versus bedachtzaamheid.¹⁰⁶

5 Conclusie

Het kabinet-Schoof had enerzijds megalomane plannen (zoals het activeren van het staatsnoodrecht) en anderzijds ingrijpende voornemens tot het wijzigen van bestaande wetten en regels. Voor vrijwel al deze plannen geldt echter dat ze deels op gespannen voet staan en deels in strijd zijn met de bestaande regels, zowel nationaal als Europees. Daarnaast is er bij geen enkel onderdeel sprake geweest van een zorgvuldige voorbereiding of een deugdelijke onderbouwing van de langetermijneffecten, of een inschatting van de haalbaarheid voor wat betreft de benodigde personele capaciteit zowel bij de ambtelijke organisaties als de rechterlijke macht.

Een aantal wetsvoorstellen is weliswaar door de Tweede Kamer aangenomen, maar de manier waarop enerzijds deskundig commentaar ter zijde werd geschoven en anderzijds

¹⁰⁴ TK 2025-2026, 30573 en 19637, 237, 1 oktober 2025.

¹⁰⁵ Anita Böcker & Ashley Terlouw (red.), *De gelaagdheid van de vreemdelingenregelgeving in historisch en vergelijkend perspectief*, Deventer: Kluwer, 2013.

¹⁰⁶ Eigenlijk zou de huidige Vw en de bijbehorende Vreemdelingencirculaire geheel herzien moeten worden, met een overgangsregeling voor oude zaken, opdat die nieuwe Vw volledig is afgestemd op de nieuwe situatie met het Pact. Zoals ook gedaan is in de Regeling Afwikkeling Nalatenschap Oude Vreemdelingenwet (RANOV) ook wel bekend als de Pardonregeling. Carolus Grütters, *De praktijk van de pardonregeling*, Den Haag: Sdu uitgevers, 2009.

een discussie in de Kamer werd gevoerd door volstrekt niet deskundige Kamerleden en ministers, was hallucinant en tenenkrommend.

Er is daardoor vooral veel schade aangericht. Schade aan het vertrouwen in een integer opererende overheid, schade aan de individuele belangen van migranten en schade aan de reputatie van al die mensen die in welke sector van onze samenleving dan ook, door de schaduwen van dit kabinet zijn beschadigd, verdacht gemaakt of zelfs tot wanhoop gedreven.

De spelregels die in een gezonde democratie behoren te worden gerespecteerd zijn door dit kabinet stelselmatig genegeerd. Wat dat betreft is niemand geholpen door dit beleid. Het is wellicht het enige dat wel is gerealiseerd door het (demissionaire) kabinet-Schoof: het besef dat een democratische rechtsstaat staat of valt bij integer handelen – of gewoon fatsoen. Als dat ontbreekt, zoals in dit kabinet, dan zitten we uiteindelijk allemaal met de gebakken peren.