
Vergaderjaar 2024-2025

36 600 XX Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Asiel en Migratie (XX) voor het jaar 2025

F **TWEDE VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR IMMIGRATIE & ASIEL / JBZ-RAAD¹**

Vastgesteld 21 februari 2025

1. Inleiding

De leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA** hebben kennisgenomen van de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Asiel en Migratie (XX) voor het jaar 2025. Deze leden stellen vast dat op een aantal van de eerder door deze leden gestelde vragen door de regering geen concrete antwoorden zijn gegeven. Deze leden hebben daarom een aantal vragen nogmaals aan de regering te stellen, met daarbij het uitdrukkelijke verzoek om de vragen precies en feitelijk te beantwoorden. De leden van de fracties van de **SP**, de **PvdD** en **Volt** sluiten zich bij de gestelde vragen aan.

De leden van de fractie van **D66** hebben kennisgenomen van de nota naar aanleiding van het verslag en wensen de regering naar aanleiding van dit begrotingswetsvoorstel een aantal vervolgvragen te stellen, mede in het licht van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 5 februari 2025 over de voorstellen voor de Asielnoodmaatregelenwet en de Wet invoering tweestatusstelsel², die rechtstreeks en direct gevolgen hebben voor de werkwijze van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) alsmede de financiering van beide organisaties in het lopende jaar en de daarop volgende jaren. De regering heeft immers aangegeven dat zij wil dat de nieuwe wetgeving al in de loop van dit jaar wordt ingevoerd. De leden van de fracties van de **SP** en de **PvdD** sluiten zich bij de gestelde vragen aan.

2. Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA

Uit de beantwoording van de regering wordt het voor de leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA** niet duidelijk wat de basis is voor de aanpassingen in de Voorjaarsnota. Worden de cijfers van de Meerjaren Productie Prognose (MPP) 2024-II

¹ Samenstelling:

Croll (BBB), Marquart Scholtz (BBB), Griffioen (BBB), Karimi (GroenLinks-PvdA), Veldhoen (GroenLinks-PvdA), Ramsdijt (GroenLinks-PvdA), Thijssen (GroenLinks-PvdA), Recourt (GroenLinks-PvdA), Kaljouw (VVD), Meijer (VVD), Van Toorenburg (CDA), Bakker-Klein (CDA), Dittrich (D66), Aerdts (D66) (*ondervoorzitter*), Van Hattem (PVV) (*voorzitter*), Koffeman (PvdD), Nanninga (JA21), Janssen (SP), Huizinga-Heringa (CU), Van den Oetelaar (FVD), Schalk (SGP), Perin-Gopie (Volt), Van Rooijen (50PLUS), Van der Goot (OPNL)

² Zie hiervoor: <https://www.raadvanstate.nl/actueel/nieuws/februari/adviezen-asielnoodmaatregelen-tweestatus/>.

gebruikt of wordt er gewerkt aan een nieuwe MPP? Deze leden wijzen in dit kader op de volgende passage uit de nota naar aanleiding van het verslag dat suggereert dat er wederom wordt gewerkt aan een nieuwe prognose:

*"Op basis van een nieuwe MPP zal worden gezien welke middelen de komende jaren nodig zijn voor de migratieketen, waaronder IND, COA en Nidos. Bij de Voorjaarsnota zal hierover zoals gebruikelijk besluitvorming plaatsvinden. Het kabinet muteert, als de prognoses daartoe aanleiding geven, de budgetten bij de Voorjaarsnota."*³

Aangezien er op dit moment nog steeds geen nieuwe maatregelen van kracht zijn en deze er naar verwachting ook niet zullen komen voordat de besluitvorming bij de Voorjaarsnota plaatsvindt, vragen de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA wat dan de basis is van de mutaties van de aan de orde zijnde begroting voor het jaar 2025 en de ramingen voor de jaren daarna? Welke prognose zal bij de Voorjaarsnota dienen als basis voor de ramingen voor de jaren 2026 en 2027?

In verband met de vraag over de kosten en personele gevolgen van de oprichting van het Ministerie van Asiel en Migratie – waarop door de regering geen concrete antwoorden zijn gegeven – hebben de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA de volgende vervolgvragen. Wat zijn de totale eenmalige en structurele kosten van de oprichting van het Ministerie van Asiel en Migratie? Hoeveel extra fte's zijn er aangesteld sinds de oprichting en welke afdelingen zijn uitgebreid? Wat is het verwachte jaarlijkse budget voor het ministerie, inclusief personeels- en huisvestingskosten?

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA verwijzen naar de volgende passage uit de nota naar aanleiding van het verslag:

*"Het COA streeft naar zoveel mogelijk reguliere langjarige opvanglocaties en minder afhankelijkheid van noodopvanglocaties, maar de kans blijft aanwezig dat noodopvang noodzakelijk is. In de opvang verblijven veel statushouders en conform de meest recente MPP-cijfers en bij ongewijzigd beleid neemt dit aantal per 1 januari 2026 toe naar ongeveer de helft van de gemiddelde bezetting in de opvang. Om de druk op de opvangcapaciteit te verminderen, is het onder andere nodig dat statushouders sneller uitstromen naar gemeenten. Er wordt op dit moment gewerkt aan initiatieven om op korte termijn deze uitstroom te bevorderen, zodat de benodigde capaciteit in reguliere opvanglocaties voldoende is. De door provincies ingediende plannen vanuit de spreidingswet worden op dit moment geanalyseerd. De verwachting is dat deze helpen bij het inzetten van de gewenste langjarige reguliere opvanglocaties en uiteindelijk zorgen voor de afbouw van noodlocaties. Over het tempo hiervan kan nog geen uitspraak worden gedaan."*⁴

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen de regering over welke MPP hier wordt gesproken. Over welke initiatieven voor de uitstroom van statushouders en in welke gemeenten heeft de regering informatie? Wanneer zal de analyse van de door provincies ingediende plannen in het kader van de Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen (Spreidingswet) beschikbaar zijn?

³ Kamerstukken I 2024/25, 36 600 XX, E, p. 17.

⁴ Kamerstukken I 2024/25, 36 600 XX, E, p. 19.

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA verwijzen naar de volgende passage uit de nota naar aanleiding van het verslag:

*"Het besluit- en vertrekmoratorium heeft geen impact op de capaciteit van de IND. De IND neemt gedurende het besluit- en vertrekmoratorium andere openstaande asielaanvragen in behandeling."*⁵

Kunnen deze leden uit het voorgaande concluderen dat het besluit- en vertrekmoratorium voor Syriërs – waarbij er op de peildatum van 31 december 2024 16.290 openstaande asielaanvragen waren – een zeer substantieel aantal betreft? Gaat de werkvoorraad ten aanzien van andere asielaanvragen hierdoor daadwerkelijk snel omlaag? De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA merken op dat op dit moment door het departement in samenwerking met de ketenpartners in kaart wordt gebracht wat de effecten zijn van het besluit- en vertrekmoratorium op de migratieketen. Hierin wordt ook het effect op de COA-bezetting en daarmee de totale opvangbehoefte meegenomen. Is deze analyse al beschikbaar? Zo ja, is de regering bereid om deze analyse met de Kamer te delen? En zo nee, wanneer verwacht de regering over deze analyse te beschikken? Het besluit- en vertrekmoratorium is immers al bijna drie maanden van kracht, aldus genoemde leden.

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA lezen in de aan de orde zijnde nota inzake de financiering van doorstroomlocaties de volgende passage:

*"Indien hiervoor extra aanvullende middelen benodigd zijn, dan zal besluitvorming hierover onderdeel zijn van politieke besluitvorming op passende momenten in aansluiting op de begrotingscyclus."*⁶

Graag ontvangen de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA een concreet antwoord op de volgende vragen. Wie is verantwoordelijk voor de financiering van doorstroomlocaties? Wat is de rol van het Rijk en wat is de rol van gemeenten? Welke afspraken zijn er precies gemaakt tussen verschillende ministeries en met gemeenten of provincies over de financiering van de doorstroomlocaties?

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA willen alsnog concrete antwoorden ontvangen op de navolgende – eerder door deze leden gestelde – vraag.⁷ De regering geeft in haar reactie weliswaar aan dat er geen harde conclusies aan de cijfers over binnengrenscontroles kunnen worden verbonden, maar deze leden hebben feitelijke vragen gesteld waarop zij een feitelijk antwoord verwachten. Deze leden merken op dat sinds 9 december 2024 Nederland grenscontroles uitvoert. Wat is het resultaat van deze controles bij het tegengaan van irreguliere grensovergangen? Kan de regering een overzicht geven van de capaciteit van de KMar die hiervoor is ingezet tot en met 15 februari 2025? Hoeveel irreguliere migranten zijn op deze manier tegengehouden? Wat is er met eventuele tegengehouden migranten gebeurd? Hoeveel hebben al bij de grenscontrole bekend gemaakt dat ze asiel willen aanvragen in Nederland?

⁵ Idem.

⁶ *Kamerstukken I 2024/25*, 36 600 XX, E, p. 21.

⁷ Idem, p. 22.

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA memoreren dat uit Europese regelgeving volgt dat Nederland de verplichting heeft om asielzoekers schriftelijk of mondeling te informeren en voor te lichten over onder meer de organisaties die rechtsbijstand verlenen en organisaties die hulp kunnen bieden inzake de opvangvoorzieningen. Kan de regering concreet toelichten op welke wijze de uitvoering van deze wettelijke verplichtingen uit het Europees recht worden gewaarborgd, nu gebleken is dat de regering de subsidie aan VluchtelingenWerk Nederland gaat afbouwen en zij niet heeft verduidelijkt op welke wijze en door welke instantie deze taken zullen worden overgenomen?

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA wijzen erop dat uit de afspraken uit het Europese Asiel- en Migratiepact – dat op 12 juni 2026 in werking treedt – voortvloeit dat asielzoekers voorlichting (counseling) dienen te ontvangen van een ‘onafhankelijke’ organisatie. Gelet op het feit dat de IND niet onder deze definitie valt en dat VluchtelingenWerk Nederland op dit moment de enige organisatie is met de capaciteit om deze taak uit te voeren, alsmede gelet op de brief van de regering van 10 februari 2025 aan de Tweede Kamer⁸ over de afbouw van de subsidie van Vluchtelingenwerk Nederland – waarin zij aangeeft zelf een ‘onafhankelijke’ organisatie te kunnen kiezen – vragen deze leden de regering aan welke organisatie zij voornemens is om deze wettelijke taken uit te besteden.

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA merken op dat de regering heeft besloten dat de subsidie van 13 miljoen euro voor VluchtelingenWerk Nederland niet verder wordt verhoogd⁹, zoals in voorgaande jaren wel werd gedaan, op basis van het Meerjaren Productie Prognose (MPP). Nu de regering ervoor kiest de hoogte van de subsidie niet langer te baseren op de MPP; wat zal voortaan het uitgangspunt zijn voor het bepalen van de hoogte van de subsidie voor het uitvoeren van de wettelijke taken die voortvloeien uit de Europese Richtlijnen?

In voormelde brief van de regering aan de Tweede Kamer van 10 februari 2025 wordt door de regering verder gesteld dat de afbouw van de subsidie voor VluchtelingenWerk Nederland gevolgen zal hebben voor de ketenpartners.¹⁰ Kan de regering een gedetailleerd overzicht geven van de specifieke gevolgen voor de IND, het COA en de Dienst Terugkeer en Vertrek (DTenV) als gevolg van de aangekondigde subsidievermindering en de daaruit voortvloeiende afname van de dienstverlening door VluchtelingenWerk Nederland?

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen de regering of zij voornemens is om het Vreemdelingencirculaire 2000 te wijzigen, nu uit voormelde brief van de regering aan de Tweede Kamer van 10 februari 2025 is gebleken dat VluchtelingenWerk Nederland de daarin opgenomen taken niet (volledig) kan vervullen zonder de subsidie, die de regering van plan is te verminderen.¹¹ Zo ja, op welke wijze zal de Vreemdelingencirculaire 2000 worden gewijzigd om ervoor te zorgen dat de verplichtingen vanuit het EU-recht – met betrekking tot het schriftelijk of

⁸ *Kamerstukken II 2024/25*, 19 637, nr. 3349.

⁹ *Idem*, p. 1.

¹⁰ *Kamerstukken II 2024/25*, 19 637, nr. 3349, p. 2.

¹¹ *Idem*.

mondeling informeren en voorlichten van asielzoekers over onder meer organisaties die rechtsbijstand verlenen en hulp bieden met betrekking tot opvangvoorzieningen – na de wijziging nog voldoende worden gewaarborgd?

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA merken tot slot op dat een besluit tot subsidiewijziging in overeenstemming moet zijn met algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de Algemene wet bestuursrecht. Kan de regering toelichten hoe het heeft kunnen gebeuren dat bij het besluit tot wijziging van de subsidie aan VluchtelingenWerk Nederland geen rekening is gehouden met de verplichting om een ‘redelijke termijn’ te hanteren, zoals de voorzieningenrechter heeft geoordeeld in het vonnis van de rechtbank Amsterdam van 14 februari 2025?¹² Heeft de regering voorafgaand aan dit besluit ambtelijk advies ingewonnen? Zo ja, kan de regering toelichten of in dit advies is gewaarschuwd voor het feit dat er geen sprake is van een redelijke termijn en dat het subsidiebesluit niet voldoet aan de eisen die de Algemene wet bestuursrecht daaraan stelt? En kan de regering dit advies met de Kamer delen? Welke maatregelen neemt de regering om te waarborgen dat toekomstige besluiten van de regering in lijn zijn met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en voldoen aan de eisen die de Algemene wet bestuursrecht daaraan stelt?

3. Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66

De leden van de fractie van **D66** constateren dat de regering de mening is toegedaan dat het verkorten van de verblijfsvergunning tot drie jaar niet zal leiden tot extra procedures.¹³ Gezien de ervaringen uit het verleden met een tweestatusstelsel, vragen deze leden de regering hoe realistisch deze verwachting is. Welke maatregelen is de regering voornemens te nemen om de IND voor te bereiden op een mogelijke toename van procedures en om de verwachte wachttijden te beheersen? Wat als blijkt dat de IND en de rechtspraak niet binnen een redelijke termijn kunnen beslissen over de verblijfsrechten van asielzoekers en nareizigers? Hoe reageert de regering op de door de Afdeling Advisering van de Raad van State geuite kritiek inhoudende dat het recht op een eerlijk proces in het geding kan komen?

De leden van de fractie van D66 wijzen erop dat de Afdeling Advisering van de Raad van State in voormeld advies van 5 februari 2025 de regering heeft geadviseerd om het wetsvoorstel Wet invoering tweestatusstelsel in de huidige vorm niet in te dienen bij de Tweede Kamer. Uit de beschikbare inzichten en scenario's blijkt dat het tweestatusstelsel zal leiden tot een structurele toename van de directe personele kosten van de IND, met een bedrag tussen de 11,7 en 27 miljoen euro per jaar. Deze leden vragen de regering waarom er in de onderhavige begroting zo hard wordt bezuinigd op de IND, terwijl de invoering van het voormeld wetsvoorstel juist extra kosten met zich meebrengt. De druk op de IND zal naar de mening van de leden van de fractie van D66 toenemen door voormeld wetsvoorstel. Op welke wijze gaat de regering een toename in druk voor de IND voorkomen terwijl zij tegelijkertijd bezuinigt op het budget van de IND?

¹² Rb. Amsterdam (vzr) 14 februari 2025, ECLI:NL:RBAMS:2025:919.

¹³ *Kamerstukken I* 2024/25, 36 600 XX, E, p. 2.

Deze leden wijzen op een artikel uit de Volkskrant van 11 februari 2025¹⁴ waarin wordt gesproken over een extra investering in de IND van 50 miljoen euro. Is dit een incidentele financiële impuls voor de IND of is het een structurele bijdrage van 50 miljoen euro extra per jaar, zo vragen deze leden de regering. Waarom is dit bedrag niet in de begroting voor het jaar 2025 opgenomen? Waarom hebben de coalitiepartijen dit bedrag niet voor de IND vrijgemaakt tijdens de onderhandelingen over het regeerprogramma? Is het bedrag van 50 miljoen euro voldoende om de IND goed en slagvaardig te laten functioneren?

De leden van de fractie van D66 wijzen erop dat VluchtelingenWerk Nederland en deskundigen hebben aangegeven dat het tweestatusstelsel contraproductief is, in strijd is met de rechten van het kind en onrechtvaardig voor oorlogsvluchtelingen. Veel oorlogsvluchtelingen komen uit landen met langdurige conflicten – zoals Jemen – en zouden onder het tweestatusstelsel slechts tijdelijke bescherming krijgen, terwijl onduidelijk is wanneer het conflict in hun land voorbij zal zijn. Oorlogsvluchtelingen die niet als vluchtelingen worden aangemerkt, zullen hun verblijfsstatus waarschijnlijk aanvechten om meer rechten te verkrijgen. Hoe verwacht de regering dat de IND deze extra werklast zal opvangen, terwijl er tegelijkertijd bezuinigd wordt? Dit wordt bevestigd door de Afdeling Advisering van de Raad van State, die aangeeft dat 75% van de buitenlanders met een subsidiaire beschermingsstatus in beroep zal gaan tegen de inwilligende beschikking als er strengere voorwaarden gaan gelden voor de nareis van gezinsleden van deze statushouders. Op welke wijze wordt de financiering geregeld om deze toename in procedures adequaat te verwerken?

De leden van de fractie van D66 zijn van mening dat de begroting van 2025 niet geïsoleerd kan worden beoordeeld, maar in de context van de overige plannen van de regering moet worden gezien. Hoe reflecteert de regering op de volgende kritiek van de Afdeling Advisering van de Raad van State op de door haar bij de Raad van State voorgelegde wetsvoorstellen, zoals hierboven genoemd:

"Er zijn daarentegen wel duidelijke aanwijzingen dat bepaalde maatregelen juist zullen leiden tot een verhoging van de belasting van de asielketen. Verschillende maatregelen zullen ertoe leiden dat de IND meer en ook bewerkelijkere beslissingen moet nemen. Over deze beslissingen zal ook meer geprocedeerd worden, wat de druk op de rechtspraak verhoogt. Wanneer procedures langer duren, verblijven mensen bovendien langer in de asielopvang."

De leden van de fractie van D66 begrijpen dat de regering inzet op een 'humaner maar strenger terugkeerbeleid'. Wat betekent dit concreet? Welke verbeteringen worden doorgevoerd om gedwongen terugkeer zorgvuldig en effectief te laten verlopen? Heeft de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) voldoende financiële en personele armslag om de opgedragen taken in het kader van het terugkeerbeleid goed en slagvaardig uit te voeren? Zo nee, waarom is er in de begroting voor het jaar 2025 dan niet meer geld voor deze dienst uitgetrokken?

¹⁴ Artikel uit de Volkskrant van 11 februari 2025 met de titel 'Wilders toont zich onverzoenlijk over inhoud asielwet maar komt NSC tegemoet met extra geld voor IND'.

In de begroting voor het jaar 2025 wordt ingezet op meer vreemdelingtoezicht en verscherpte grenscontroles. Hoe voorkomt de regering dat deze maatregelen leiden tot disproportionele gevolgen voor specifieke migrantengroepen of etnisch profileren? Op welke manier is het overheidspersoneel (extra) opgeleid om zich de recente jurisprudentie op dit vlak eigen te maken? Zijn er voor extra cursussen en begeleiding voldoende financiële middelen uitgetrokken voor het jaar 2025 en de daaropvolgende jaren?

De regering heeft in haar beantwoording aangegeven dat de besluitvorming over de mogelijke activering van artikel 111 van de Vreemdelingenwet 2000 niet tot afronding is gekomen.¹⁵ Kan de regering toelichten welke overwegingen hebben geleid tot het afzien van deze activering en op welke wijze deze overwegingen de keuze voor reguliere wetgeving hebben beïnvloed?

De leden van de fractie van D66 brengen in herinnering dat in juni 2026 de maatregelen uit het Europees Asiel- en Migratiepact van toepassing worden, met als doel de Europese buitengrenzen te versterken. Dit betekent dat de Nederlandse asielwetgeving vóór dat moment ingrijpend moet worden gewijzigd. Uit de begroting voor 2025 blijkt niet hoe de regering zich concreet voorbereidt op de maatregelen die nodig zijn om het Europees Asiel- en Migratiepact uit te voeren, laat staan wat de impact van de aangekondigde wetsvoorstellen op de uitvoering van het Europees Asiel- en Migratiepact zal zijn. Zal de IND ook in 2025 bezig zijn om zich op andere werkwijzen voor te bereiden?

De leden van de fractie van D66 merken op dat de Afdeling Advisering van de Raad van State in haar advies over de twee bovengenoemde wetsvoorstellen het volgende aangeeft:

"Daarbij komt dat de maatregelen uit het Europese pact grote gevolgen hebben voor onder andere de IND en de rechtspraak. Wanneer daarnaast ook de voorliggende wetsvoorstellen in de huidige vorm worden ingevoerd, raakt de ontlasting van de asielketen verder uit beeld, terwijl die ontlasting juist een van de hoofddoelen van de wetsvoorstellen is. Een goede afstemming van de wetsvoorstellen met de uitvoering van het Europese pact is daarom noodzakelijk en moet met prioriteit worden opgepakt."

Kan de regering op deze kritiek reflecteren?

De vaste commissie voor Immigratie en Asiel / JBZ-Raad ziet met belangstelling uit naar de nota naar aanleiding van het tweede verslag en ontvangt deze graag **uiterlijk 7 maart 2025**. Onder voorbehoud van tijdige ontvangst van de nota naar aanleiding van het tweede verslag acht de commissie het wetsvoorstel gereed voor plenaire behandeling op 11 maart 2025.

De voorzitter van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel / JBZ-Raad,
Van Hattem

¹⁵ Kamerstukken I 2024/25, 36 600 XX, E, p. 1.

De griffier van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-Raad,
De Man
