

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

436

Vragen van het lid **Koops** (Nieuw Sociaal Contract) aan de Minister van Justitie en Veiligheid over *het krantenartikel «Hoe Minister Yesilgöz in 2022 KPMG inschakelde en interne juristen omzeild werden in de crisis rond Ter Apel»* (ingezonden 19 september 2025).

Antwoord van Minister **Van Weel** (Asiel en Migratie), mede namens de Minister en de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (ontvangen 21 november 2025). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2025–2026, nr. 225.

Vraag 1

Heeft u kennisgenomen van het artikel in NRC «Hoe Minister Yesilgöz in 2022 KPMG inschakelde en interne juristen omzeild werden in de crisis rond Ter Apel» van zondag 14 september jl.?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Is het juist dat tot de kerntaken van de Directie Wetgeving en Juridische Zaken (DWJZ) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid behoren:

- de ontwikkeling, de totstandkoming, het beheer en het onderhoud van JenV-wetgeving;
- het invullen van de rijksbrede verantwoordelijkheid van de Minister van JenV voor de kwaliteit van wet- en regelgeving en
- het adviseren van de leden van de departementsleiding op juridisch bestuurlijk gecompliceerde of gevoelige onderwerpen en het vervullen van bijzondere opdrachten van de departementsleiding, terwijl voor dit laatste is binnen de sector JZW de aparte functie Juridisch Adviseur (JA) ingesteld?

Antwoord 2

Ja. Daarbij wordt opgemerkt dat de rijksbrede verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van wet- en regelgeving thans is belegd bij de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid.

¹ NRC, 14 september 2025, www.nrc.nl/nieuws/2025/09/14/hoe-minister-yesilgoz-in-2022-kpmg-inschakelde-en-interne-juristen-omzeild-werden-in-de-crisis-rond-ter-apel-a4906092

Vraag 3 en 4

Klopt het dat bij de totstandkoming van de brief aan de Tweede Kamer van 26 augustus 2022 van de toenmalige Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid² DWJZ «op geen enkele manier betrokken is geweest»? Waarom is DWJZ door notabene haar eigen toenmalige bewindslieden willens en wetens gepasseerd bij de totstandkoming van de brief d.d. 26 augustus 2022, ondanks haar spilpositie binnen de Rijksoverheid waar het gaat om wet- en regelgeving?

Antwoord 3 en 4

In de snelheid van het proces is DWJZ niet betrokken geweest bij het opstellen van de brief van 26 augustus 2022. Daarbij past de kanttekening dat er als gebruikelijk regelmatig contact was over het asiel- en migratiedossier tussen de beleidsmedewerkers van het – toenmalige – directoraat-generaal Migratie (DGM) en de wetgevingsjuristen van DWJZ. Tussen DWJZ en DGM is over verschillende onderwerpen genoemd in deze brief eerder inhoudelijk contact geweest. Van het willens en wetens passeren van DWJZ door de toenmalige bewindspersonen is dan ook geen sprake.

Vraag 5, 6 en 7

De toenmalige Minister voor Rechtsbescherming schreef in zijn brief van 16 december 2022 aan de Tweede Kamer: «Al vele jaren is het wetgevingskwaliteitsbeleid erop gericht te verzekeren dat wetgeving rechtmatig, doelmatig en doeltreffend is en dat rechtsbeginselen worden verwerkelijk. Wetgeving moet beantwoorden aan de vereisten van subsidiariteit en evenredigheid en uitvoerbaar en handhaafbaar zijn.»³ Hoe verhoudt het passeren van DWJZ zich tot deze uitspraak?

De eerder genoemde kwaliteitseisen voor de ontwikkeling en totstandkoming van wetgeving hebben hun invulling en uitwerking gekregen in de «Aanwijzingen voor de regelgeving» en het «Beleidskompas»: de opvolger van het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving. Hoe verhoudt het passeren van DWJZ zich tot deze eisen, die strekken tot het borgen van de kwaliteit van wetgeving?

Hoe verhouden de in de brief aan de Tweede Kamer van 26 augustus 2022 van de toenmalige Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid aangekondigde tijdelijke en verdere maatregelen zich tot het wetgevingskwaliteitsbeleid, zoals door de Minister voor Rechtsbescherming beschreven in zijn brief aan de Tweede Kamer d.d. 16 december 2022?

Antwoord 5, 6 en 7

Het wetgevingskwaliteitsbeleid geldt als toetssteen bij de ambtelijke voorbereiding van concrete wetsvoorstellen en algemene maatregelen van bestuur. De verantwoordelijkheid van de Staatssecretaris van JenV voor het wetgevingskwaliteitsbeleid – zoals beschreven in de brief van zijn ambtsvoorganger (de Minister voor Rechtsbescherming) van 16 december 2022 over de Staat van de wetgeving – ziet op de rijksbrede kwaliteit van wetgeving en het wetgevingsproces. Daarvoor ontwikkelen zijn ambtenaren instrumenten zoals het Beleidskompas en de Aanwijzingen voor de regelgeving. Daarnaast toetsen zij geselecteerde wetten en algemene maatregelen van bestuur voordat deze in de ministerraad worden behandeld. In de brief van 26 augustus 2022 werden beleidsmatige voornemens binnen de bestaande wettelijke kaders en een aankondiging van een wetswijziging besproken. De brief van 26 augustus 2022 is daarmee geen concreet wetsvoorstel dat zich leent voor toetsing aan het wetgevingskwaliteitsbeleid. In deze eerdere fase van het beleid- en wetgevingsproces is er nog geen betrokkenheid van de bewindspersoon die verantwoordelijk is voor het rijksbrede wetgevingskwaliteitsbeleid. Van het «passeren» van de toenmalig Minister voor Rechtsbescherming is derhalve geen sprake.

² Kamerstukken II, 2021/2022, 19 637, nr. 2992.

³ Kamerstukken II, 2022/23, 36 200 VI, nr. 111.

Vraag 8, 9 en 10

Was de toenmalige Minister voor Rechtsbescherming op de hoogte van de wijze van ontwikkeling en totstandkoming van de brief aan de Tweede Kamer d.d. 26 augustus 2022 van de toenmalige Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid?

Zo ja, heeft hij hierover geadviseerd aan zijn beide mede-bewindslieden op het ministerie (in het kader van het wetgevingskwaliteitsbeleid) en zo ja, hoe luidde zijn advies? Indien dit advies schriftelijk werd gegeven, bent u dan bereid het aan de Tweede Kamer over te leggen?

Indien de Minister voor Rechtsbescherming niet op de hoogte was van de totstandkoming van de brief van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid en niet in de gelegenheid is gesteld om te adviseren: waarom is dat niet gebeurd?

Antwoord 8, 9 en 10

De brief van 26 augustus 2022 is tot stand gekomen na overleg binnen het kabinet, waarvan de toenmalige Minister voor Rechtsbescherming ook deel uitmaakte. Zoals uiteengezet in het antwoord op de vragen 5, 6 en 7, was een advies van de toenmalige Minister voor Rechtsbescherming over wetgevingskwaliteit destijds nog niet aan de orde.

Vraag 11

Wat is precies de rol van de toenmalige Minister van Justitie en Veiligheid geweest bij de ontwikkeling en totstandkoming van de brief aan de Tweede Kamer van 26 augustus 2022, gelet op haar politiek-bestuurlijke eindverantwoordelijkheid voor het reilen en zeilen van haar departement?

Antwoord 11

De toenmalige Minister van Justitie en Veiligheid is steeds nauw betrokken geweest bij het proces dat heeft geleid tot de Kamerbrief.

Vraag 12 en 13

Is het juist dat medewerkers van de DWJZ de Minister van veiligheid en justitie in een formeel memo op de hoogte hebben gesteld van het feit dat DWJZ «niet betrokken is geweest bij de voorbereiding en vormgeving van deze brief (die van 26 augustus 2022) en niet in de gelegenheid is geweest hierover te adviseren», en dat zij waarschuwen voor de juridische kwetsbaarheid van de daarin voorgestelde maatregelen?

Kan worden bevestigd dat de interne memo van DWJZ aan de toenmalige Minister van Justitie en Veiligheid later «is gekuist» en zij «een nieuwe schone versie» heeft gekregen? Waarom is de eerdere versie van het interne memo «gekuist»?

Antwoord 12 en 13

De toenmalige Minister van Justitie en Veiligheid is door DWJZ in het memo van 8 september 2022 gewezen op de juridische kwetsbaarheden van twee voorgestelde maatregelen in de brief van 26 augustus 2022. De in vraag 12 geciteerde passage was opgenomen in een ambtelijk concept van dit memo. Deze passage werd na ambtelijk overleg binnen DWJZ – verwijzend naar de aangekondigde maatregelen in de Kamerbrief van 26 augustus 2022 – vervangen door «DWJZ heeft hiervan kennis genomen».

De vraagstelling, meer in het bijzonder het werkwoord kuisen, kan ten onrechte de suggestie wekken dat er sprake zou zijn geweest van een vorm van druk om formuleringen in het genoemde memo aan te passen. Het is echter heel gangbaar dat ambtelijke memo's naar aanleiding van interne overleggen, of bijvoorbeeld door gewijzigde omstandigheden of voortschrijdend inzicht van de opsteller, worden aangepast.

Vraag 14

Heeft de toenmalige Minister van Justitie en Veiligheid in de kantlijn van de gekuiste versie van het interne memo van de DWJZ geschreven: «Ik heb de hele zomer om meekijken door DWJZ gevraagd»? Zo ja, waarom is daarop dan vervolgens door DWJZ niet geacteerd?

Antwoord 14

De toenmalige Minister van Justitie en Veiligheid heeft inderdaad deze opmerking in de kantlijn van het memo van 8 september 2022 geplaatst. Zoals aangegeven in de beantwoording van vraag 3 en 4 is er in de periode die vooraf ging aan het opstellen van de brief van 26 augustus 2022 over verschillende onderwerpen uit deze brief inhoudelijk contact geweest tussen DGM en DWJZ. DWJZ is in de snelheid van het proces echter niet, zoals gebruikelijk, betrokken geweest bij het opstellen van de brief. Vandaar dat DWJZ de Minister in het memo van 8 september 2022 heeft geïnformeerd over de juridische consequenties van deze brief.

Vraag 15

Kunnen beide memo's, zowel de ongekuiste als de latere schone versie, aan de Tweede Kamer worden overlegd? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 15

De conceptversie van het desbetreffende memo en de eindversie van het memo zijn reeds openbaar gemaakt met het Woo-besluit van 8 september 2025.⁴

Vraag 16, 17, 18 en 19

Waarom heeft de toenmalige Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid de Tweede Kamer niet (schriftelijk of mondeling) op de hoogte gesteld van de «ernstige bezwaren» van DWJZ en van de aanwezigheid van «het stoplichtdocument» tegen de door hem in zijn brief aan de Kamer aangekondigde tijdelijke en verdere maatregelen?

Moet vastgesteld worden dat de toenmalige Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid daarmee de Tweede Kamer niet juist en volledig heeft geïnformeerd?

Zo ja, wat is daarover het oordeel van de regering?

Zo nee, dan graag een uitvoerige motiverende toelichting van die ontkenning?

Antwoord 16, 17, 18 en 19

Het zogenaamde «stoplichtdocument» betrof een ambtelijk concept dat in kleuren duiding gaf aan denkbare maatregelen. Het betrof een eerste concept dat kort daarna is omgezet in een document dat niet langer in kleuren duiding gaf. Het onderdeel over de nareismaatregel van dat laatste document is destijds opgenomen in de bijlage bij de antwoorden op de schriftelijke vragen van de leden Kröger en Piri over de intentie om het recht van statushouders op gezinshereniging te beperken.⁵

De toenmalige Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid heeft in het verkeer met de Tweede Kamer – onder andere tijdens het debat van 8 september 2022 – aangegeven dat uit ambtelijke adviezen bleek dat er vraagtekens te zetten waren bij de juridische houdbaarheid van de in de brief beschreven tijdelijke nareismaatregel. De juridische kanttekeningen zijn ook opgenomen in de bijlage bij de antwoorden op de schriftelijke vragen van de leden Kröger en Piri over de intentie om het recht van statushouders op gezinshereniging te beperken.⁶ Ik zie dan ook geen reden om vast te stellen dat de Tweede Kamer destijds niet juist en volledig zou zijn geïnformeerd.

Vraag 20, 21, 22 en 23

Kan worden bevestigd dat voor «een fundamentele heroriëntatie op het hele asielbeleid» door de toenmalige Minister en Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid KPMG is gevraagd?

Waarom is voor het uitvoeren van een dergelijke beleidsopdracht gekozen voor een externe partij, terwijl dat juist bij uitstek behoort tot de corebusiness van het werk van beleidsambtenaren van de Rijksoverheid i.c. het Ministerie van Justitie en Veiligheid?

⁴ Het besluit en de stukken (documenten 18 en 156) zijn te vinden via: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/documenten/wob-verzoeken/2025/09/08/besluit-op-woo-verzoek-over-asielwetgeving-en-amvb-s-voor-asielzaken>.

⁵ Aanhangsel Handelingen II 2021/2022, nr. 3940.

⁶ Aanhangsel Handelingen II 2021/2022, nr. 3940.

Heeft voor de opdrachtverlening aan KPMG een aanbesteding- en gunnings-traject gelopen conform de (EU-)regels en richtlijnen die daarvoor gelden binnen de Rijksoverheid? Zo nee, waarom is dat niet gebeurd? Wat was de letterlijke opdracht aan KPMG en kan deze opdracht integraal aan de Tweede Kamer worden overlegd? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 20, 21, 22 en 23

De DGM-opdrachtformulering staat in de (geaccordeerde) offerte d.d. 29 november 2022. De volledige offerte kan niet integraal naar de Tweede Kamer worden gestuurd omdat deze bedrijfsgevoelige informatie en persoonsgegevens bevat. Hierna zijn relevante delen opgenomen uit deze offerte, waarbij namen van medewerkers, gehanteerde tarieven en inzetvoorwaarden zijn weggelaten vanwege vertrouwelijkheid:

DG Migratie (DGM) heeft de opdracht gekregen om op korte termijn maatregelen uit te werken om de asielinstroom te beperken. Gegeven de huidige drukte bij DGM heeft u behoefte aan ondersteuning bij het proces om te komen tot een rapportage waarin deze maatregelen zijn uitgewerkt. Dit document bevat ons voorstel voor deze ondersteuning. Wij hebben met veel plezier aan dit voorstel gewerkt.

Aanleiding en achtergrond

De afgelopen periode is de asielinstroom toegenomen ten opzichte van voorgaande jaren. U geeft aan dat het de verwachting is dat deze trend zich ook in 2023 doorzet. Het gevolg van deze verhoogde instroom is een toegenomen behoefte aan opvang capaciteit terwijl deze capaciteit ook al onder druk staat en een verhoogde werklast voor de IND. De Minister en Staatssecretaris hebben gevraagd om op korte termijn met maatregelen te komen om de asielinstroom te beperken. Volgens de huidige planning dient 9 december 2022 de rapportage waarin de maatregelen zijn uitgewerkt opgeleverd te worden.

Uw vraag

DG Migratie (DGM) heeft behoefte aan de ondersteuning bij het proces om te komen tot de rapportage met de uitgewerkte maatregelen. De ondersteuning bestaat uit:

- Het opstellen van het projectplan;*
- Het voorbereiden van stuurgroepbijeenkomsten;*
- Het organiseren van werksessies om de uitgewerkte maatregelen te challengen;*
- Het coördineren van de uitwerking van de maatregelen;*
- Het samenbrengen van de resultaten in een rapportage;*
- Al deze activiteiten worden uitgevoerd onder uw leiding en verantwoordelijkheid.*

De inhoudelijk uitwerking van de maatregelen valt buiten de scope van de ondersteuning.

Uw vraag ziet toe op ondersteuning in de periode van 14 november 2022 t/m 31 januari 2023 omdat het de verwachting is dat er mogelijk na 9 december 2022 nog aanvullende vragen komen.

Zoals uit de opdrachtformulering blijkt zag de inzet van KPMG niet op een fundamentele heroriëntatie van het hele asielbeleid door KPMG, maar op ondersteuning door KPMG van het proces om te komen tot een lijst van maatregelen. De inhoudelijk uitwerking van de maatregelen viel dan ook buiten de scope van die ondersteuning. Die inhoud is binnen het proces dan ook steeds geleverd door het ambtelijk apparaat.

Voor de opdracht was een Meervoudige Onderhandse Procedure vereist. Deze is echter niet gevolgd vanwege zeer grote werkdruk bij DGM waardoor de capaciteit ontbrak om het vereiste aanbestedingsproces tijdig te organiseren.

Vraag 24 en 25

Kunnen zowel de spreadsheet met de longlist «met 164 ideeën» als die met «de 24 meest haalbare plannen op de shortlist» van KPMG aan de Tweede Kamer worden overlegd? Zo nee, waarom niet?

Kan ook het concept-rapport van KPMG, zoals dat op 9 december 2022 aan de toenmalige Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid is gestuurd, aan de Tweede Kamer worden overlegd? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 24 en 25

Aan de beantwoording van deze vragen zijn twee documenten toegevoegd: het gevraagde document van 9 december 2022 en een document van 16 december 2022.⁷ De versie van 9 december 2022 betreft de 95% versie. De versie van 16 december 2022 is de laatste versie en kan worden gezien als de eindversie. In deze documenten is zowel de korte lijst met uitgewerkte maatregelen opgenomen, alsook de longlist.⁸

Vraag 26 en 27

Heeft de DWJZ over de inventarisatie van KPMG geoordeeld over de juridische haalbaarheid en op basis daarvan de verwachting uitgesproken dat de voorstellen van KPMG «geen stand houden bij de rechter»?

Kan het advies van DWJZ over de inventarisatie en voorstellen c.q. het rapport van KPMG aan de Tweede Kamer worden overlegd? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 26 en 27

Ik ben niet bekend met een dergelijk advies van DWJZ en kan ze dan ook niet verstrekken aan de Tweede Kamer.

Vraag 28 en 29

Klopt het dat de door KPMG voorgestelde maatregelen en die door de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid zijn overgenomen voor de rechters geen standhouden, zoals al door DWJZ was voorspeld? Wat is het oordeel van de regering hierover?

Kan worden bevestigd dat, tegen het advies van DWJZ, door de toenmalige bewindslieden van Justitie en Veiligheid «tegen elke uitspraak in hoger beroep is gegaan»?

Antwoord 28 en 29

Zoals aangegeven in de beantwoording van de vragen 20 t/m 23 was het niet aan KPMG om inhoudelijk te adviseren over de opgehaalde ideeën en maatregelen. Wel is de door KPMG ondersteunde inventarisatie van KPMG gebruikt ter voorbereiding en als onderdeel van de bewindspersonenoverleggen die destijds plaatsvonden over migratie. Bij brief van 10 juli 2023⁹ heeft de toenmalige Minister van Justitie en Veiligheid onder meer de afschriften verstrekt van stukken die ambtelijk zijn ingebracht ten behoeve van die bewindspersonenoverleggen over migratie. In die ambtelijke stukken zijn de maatregelen opgenomen die aan de orde zijn geweest bij de genoemde besprekingen. Zoals in genoemde brief van 10 juli 2023 is verwoord, was het zo dat «voor alles gold dat er geen overeenstemming was totdat over het geheel overeenstemming zou worden bereikt». Van (een lijst van) maatregelen waarover overeenstemming was, kan dan ook niet worden gesproken. De inventarisatie van KPMG is door dat kabinet niet (integraal) doorgevoerd. Het tegen elke uitspraak in hoger beroep gaan tegen de negatieve beroepsuitspraken die zien op deze maatregelen is dan ook niet aan de orde geweest. De IND is daarnaast in algemene zin terughoudend als het gaat om instellen van hoger beroep en weegt steeds af of er een zaaksoverstijgend belang is waardoor hoger beroep is aangewezen.

Vraag 30

Kan ook dit advies van DWJZ aan de Tweede Kamer worden overlegd? Zo nee, waarom niet?

⁷ Het document van 16 december was reeds openbaar gemaakt met het Woo-besluit van 8 september 2025. Zie document 122, te vinden via: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/documenten/wob-verzoeken/2025/09/08/besluit-op-woo-verzoek-over-asielwetgeving-en-amvb-s-voor-asielzaken>.

⁸ Zie p. 99 van het document van 9 december 2022 en p. 94 van het document van 16 december 2022.

⁹ Kamerstukken II 2022/23, 30 573, nr. 202.

Antwoord 30

Ik ben niet bekend met een dergelijk advies van DWJZ en kan het dan ook niet verstrekken aan de Tweede Kamer.

Vraag 31

Wat waren de kosten voor het ministerie die gemoeid waren met het uitvoeren van de opdracht aan KPMG? Worden vanuit het Ministerie van Justitie en Veiligheid nog opdrachten verleend aan KPMG, gelet op het niveau van de kwaliteit van de adviezen en voorstellen en de juridische (on)haalbaarheid daarvan? Graag het antwoord motiveren.

Antwoord 31

Dit betrof een bedrag van € 70.952,90 incl. BTW. Zoals hierboven aangegeven was KPMG enkel verantwoordelijk voor de ondersteuning van het proces om te komen tot een lijst van maatregelen, waarbij de inhoudelijk uitwerking van de maatregelen buiten de reikwijdte van de ondersteuning viel. Ik zie geen reden om KPMG categorisch uit te sluiten van toekomstige opdrachten.

Vraag 32

Wilt u deze vragen één op één beantwoorden en binnen de daarvoor gebruikelijke termijn van 3 weken?

Antwoord 32

Ten behoeve van de leesbaarheid zijn bepaalde antwoorden samengevoegd. De beantwoording is zo spoedig mogelijk naar de Tweede Kamer gestuurd.