

36703 Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de introductie van een tweestatusstelsel en het aanscherpen van de vereisten bij nareis (Wet invoering tweestatusstelsel)

Nr. 40 Brief van de minister van Asiel en Migratie

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 juni 2025

Als toegezegd in het debat met uw Kamer over het voorstel voor de wet invoering tweestatusstelsel op 26 juni jl., stuur ik u een toelichting op de voorziene wijze van invoering van het tweestatusstelsel en de daaraan gekoppelde nareisvoorwaarden door de IND. Dit mede naar aanleiding van het gesprek tijdens het debat over de uitvoerbaarheid en de timing van de implementatie van de maatregelen in dit wetsvoorstel.

In het wetsvoorstel voor een tweestatusstelsel wordt een onderscheid ingevoerd tussen een status als erkend vluchteling en subsidiair beschermde. Dit onderscheid is ook voorgeschreven onder het EU Asiel- en Migratiepact dat met ingang van op 12 juni 2026 van toepassing zal zijn. Daarnaast zijn in het wetsvoorstel nareisvoorwaarden verbonden aan de subsidiaire status, waardoor vereisten gelden voordat een gezinslid vanuit het buitenland kan nareizen. Deze nareisvoorwaarden zijn geen onderdeel van het EU Asiel- en Migratiepact; dit betreft een nationale invulling die toegestaan is binnen de Europese kaders en bij wet moet worden vastgelegd. In het wetsvoorstel ter invoering van het Pact zijn, anticiperend op de behandeling van het voorliggende wetsvoorstel, deze aanvullende nareisvoorwaarden eveneens toegevoegd.

De invoering van het tweestatusstelsel is op zich al een grote opgave voor de IND, maar in zichzelf goed te doen. Het dilemma ontstaat pas door de samenloop met de andere grote veranderingen. Met name het Pact met zijn onvermijdelijke ingangsdatum van 12 juni 2026, vergt in de aanloop daarnaartoe bijzonder veel van deze organisatie. Juist in deze voorbereidingsperiode voor het Pact is ook de ingangsdatum op de wet invoering tweestatusstelsel voorzien. De al meerdere jaren durende onaflatende druk op de asielketen heeft daarnaast geleid tot een grote voorraad aan asielaanvragen.

Reden om zorgvuldig te kijken naar de wijze waarop de IND de implementatie van een wijziging naar een tweestatusstelsel kan vormgeven. De IND heeft vroegtijdig aangegeven het tweestatusstelsel gelijktijdig te willen invoeren met het Pact op 12 juni, zodat er één wijzigingsmoment is in de systemen en het tweestatusstelsel kan worden geïmplementeerd in de nieuwe asielprocedure die op basis van het Pact wordt ingericht. Daarnaast heeft de IND de risico's benoemd van de samenloop van alle afzonderlijke maatregelen die de uitvoeringsorganisatie moet doorvoeren gecombineerd met een veranderde geopolitieke situatie die eveneens inzet vraagt, zoals bijvoorbeeld het hernemen van de asielbesluiten voor asielzoekers uit Syrië. Hierover is sinds het begin van het traject goed contact tussen het departement en de uitvoeringsorganisatie.

De afspraak is gemaakt om doorlopend contact te houden over de timing en het tempo van de implementatie van de maatregelen, omdat deze afhankelijk is van de uitkomst van het politieke debat, en de ontwikkelingen op het gebied van in- en uitstroom, gerelateerd aan de totale opgave van de IND. Ook is er aanvullend op de eerdere verkenning een ex ante uitvoeringstoets (EAUT) in voorbereiding om nog beter zicht te krijgen op de concrete invoering van het tweestatusstelsel in de systemen en procedures. Deze EAUT zal in september gereed zijn. Mocht deze EAUT, samen met andere veranderingen, aanleiding geven tot een ander beeld, dan zal de timing en de wijze van implementatie hierop worden aangepast.

Uit de laatste stand van de uitvoering, onlangs uitgebracht door de IND, wordt duidelijk dat nog 65.000 nareizigers in het buitenland in afwachting zijn van de mogelijkheid om in te reizen. Dat betekent dat het aantal personen dat opvang moet worden geboden snel verder zal toenemen. Het is breed gedeeld dat de asielopvang overbelast is, er te veel druk is op voorzieningen en de huizenmarkt het grote aantal mensen niet aan kan. Statushouders en nareizende gezinsleden komen in de al overvolle opvang terecht. Daarom is met de IND gekeken naar de mogelijkheden om de nareisvoorwaarden, ondanks de voorkeur van de IND om dat niet te doen, toch alvast toe te gaan passen, vooruitlopend op de invoering van het complete tweestatusstelsel onder het pact. De IND heeft aangegeven dat in afwachting van de benodigde organisatieveranderingen, het desondanks feitelijk mogelijk is om, zij het beperkt in volume, al te beginnen met het toepassen van de nieuwe nareisvoorwaarden in lopende aanvraagprocedures. Het is

dus mogelijk om vanaf het moment dat de wet van kracht is, voordat de organisatie er helemaal op is ingericht, toch al gefaseerd een onderscheid te maken tussen beide statussen en de nareisvoorwaarden toe te passen.

Als minister en kabinet moeten we een brede afweging maken, waarbij we zowel kijken naar de ketenbrede effecten en de maatschappelijke noodzaak om grip te krijgen op migratie als de uitvoerbaarheid door de verschillende organisaties. Daarbij speelt voor het kabinet een belangrijke rol dat meerdere relevante EU-landen in de laatste maanden inzetten op de invoering van een aantal maatregelen en beperkingen in relatie tot de asielinstroom, speciaal als het gaat om de nareismogelijkheden. Onder andere Duitsland, België en Oostenrijk hebben maatregelen aangekondigd. Deels betreffen dit maatregelen die vergelijkbaar zijn met de maatregelen uit het voorliggende Nederlandse wetsvoorstel, hoewel anders vormgegeven. Duitsland en Oostenrijk zetten daarnaast in op het invoeren van artikel 72 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), waarmee onder hele bijzondere omstandigheden kan worden afgeweken van EU-recht in verband met de openbare orde. Het invoeren van artikel 72 VWEU is tot nu toe in de jurisprudentie echter niet mogelijk gebleken, waardoor ook in dit geval de verwachting is dat dit juridisch niet houdbaar zal blijken. Het in Nederland voorliggende wetsvoorstel blijft wel binnen de kaders van het Unierecht. Een bewuste keuze om het wetsvoorstel op al zijn onderdelen maanden later in te voeren dan strikt noodzakelijk, vormt tezamen met de maatregelen in omliggende landen een risico voor een toename van secundaire migratiestromen binnen de EU richting Nederland. Dit vanwege de (al dan niet terechte) perceptie bij migranten dat in Nederland sprake is van gunstiger voorwaarden.

Gezien het belang om tot een zo snel mogelijke beperking te komen van de asielinstroom en daarmee de opvang en voorzieningen te ontlasten, is met de IND afgesproken om gefaseerd een onderscheid te maken tussen beide statussen en direct de nareisvoorwaarden toe te gaan passen zodra het wetsvoorstel voor een tweestatusstelsel de parlementaire behandeling heeft doorlopen en in werking is getreden. Daarbij is afgesproken de volumes gedurende de tijd verder uit te bouwen. Hierdoor is het mogelijk om het aantal mensen dat nareist te beperken zodra de wet in werking is getreden, worden de opvang en voorzieningen ontlast, en kunnen de mensen die mogen

nareizen de voorzieningen worden geboden waar zij recht op hebben. Tegelijkertijd wordt aan de IND betreffende de implementatie van de rest van het voorstel de ruimte gegeven om een volledige implementatie van het tweestatusstelsel in de systemen en procedures gelijk te laten lopen met het invoeringsmoment van het pact. Op basis van de EAUT zal ook de voorziene implementatie van de nareisvoorwaarden worden gezien. Het kabinet heeft hiermee een balans gezocht tussen het maatschappelijke belang om zo snel mogelijk de asielinstroom beheersbaar te maken, de asielopvang te verlichten en de uitvoerbaarheid voor de IND behapbaar te houden.

De minister voor Asiel en Migratie,
M.C.G. Keijzer