

Vergaderjaar 2024–2025

36 703

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. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

	blz.
Inhoudsopgave	
Algemeen deel	1
1. Inleiding	1
2. Aanleiding en hoofdlijnen	2
2.1 Tweestatusstelsel	3
2.2 Aanvullende voorwaarden nareis subsidiair beschermden	4
2.3 Beperken nareis tot kerngezin	5
3. Verhouding tot hoger recht	6
3.1 Gezinsherenigingsrichtlijn	6
3.2 EVRM	7
4. Financiële- en uitvoeringsgevolgen	8
4.1 Tweestatusstelsel	8
4.2 Aangescherpte nareisvereisten	9
5. Ontvangen adviezen	10
Artikelsgewijs deel	17

Algemeen deel

1. Inleiding

De asielinstroom in Nederland is hoger dan de migratieketen aan kan. De asielopvang is vol en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (hierna: IND) kampt met voorraden bij de behandeling van asiel- en nareisaanvragen. Daarnaast legt de toestroom van hoge aantallen asielzoekers en specifiek nareizende gezinsleden een te grote druk op de voorzieningen, waaronder de woningmarkt, het onderwijs en de zorg. De regering streeft naar een meer beheersbare situatie en treft daarom maatregelen om de asielinstroom en het aantal nareizigers in Nederland te verlagen.

Eén van deze maatregelen is de invoering van een tweestatusstelsel. Daarmee komt er een duidelijker onderscheid tussen de status van vluchtelingen en subsidiair beschermden, waardoor er striktere nareisvoorwaarden gesteld kunnen worden aan deze laatste groep. Verder

beperkt dit wetsvoorstel de gezinsleden die in aanmerking kunnen komen voor nareis, zowel voor personen met de vluchtelingenstatus als voor vreemdelingen met de subsidiairebeschermingsstatus. Daardoor wordt de doelgroep die in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning op grond van het huidige nareisbeleid, verkleind.

Dit wetsvoorstel is onderdeel van een breder pakket aan structurele maatregelen en wetsvoorstellen, met als doel om meer bevoegdheden en maatregelen in te zetten om de asielinstroom te beperken en zo de asiel- en opvangcrisis te bestrijden. Deze maatregelen zijn aangekondigd in het regeerprogramma¹ en nader uitgewerkt in de brief van 25 oktober 2024.² De maatregelen zoals voorgesteld in het onderhavige voorstel van wet zijn aanvullend op de maatregelen uit de Asielnoodmaatregelenwet.³

2. Aanleiding en hoofdlijnen

Nederland is een van de dichtst bevolkte landen in Europa, met circa 18 miljoen inwoners. Internationale migratie bepaalt momenteel de bevolkingsgroei in Nederland en Europa: de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 constateert dat het migratiesaldo over de jaren 1977–2022 voor het grootste deel wordt bepaald door de nettoinstroom van migranten. De voortdurende oorlog op het Europese continent betekent een verlenging van de opvang van ontheemden uit Oekraïne, waardoor deze bijkomende druk langer duurt dan voorzien. Bij elkaar betekent dit een enorme instroom van mensen die in Nederland opvang en onderdak vragen.

De asielinstroom bestond in 2024 voor 26% uit nareizende gezinsleden van statushouders. In januari 2025 bestond 42% van de asielinstroom uit nareizende gezinsleden van statushouders. Er waren eind januari 2025 42.800 nareizigers die zich nog in het buitenland bevonden in afwachting van de mogelijkheid in te reizen en ruim 24.000 familieleden die zich op basis van artikel 8 van het EVRM bij een alleenstaande minderjarige vreemdeling willen voegen.⁴ Het systeem loopt vast. De voorraden bij de IND lopen op evenals het aantal mensen dat wordt opgevangen door het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA). Er is een tekort aan voorzieningen als zorg en onderwijs. Daarnaast kan de woningmarkt de instroom van statushouders niet absorberen, met langere wachttijden voor woningzoekenden tot gevolg. Nareizende gezinsleden komen als gevolg hiervan met regelmaat in de asielopvang terecht.

Door de hogere asielinstroom en achterblijvende uitstroom zijn de reguliere opvanglocaties overbezet, waardoor onveilige situaties ontstaan voor zowel bewoners als medewerkers. Opvang vindt plaats in noodvoorzieningen die geen recht doen aan het gewenste voorzieningenniveau. De noodvoorzieningen, waaronder het plaatsen van statushouders in hotels zijn tevens relatief duur. De kosten in de gehele migratieketen zijn exceptioneel gestegen.

¹ Regeerprogramma, Hoofdstuk 2. Grip op asiel en migratie, p. 20.

² Kamerstukken II 2024/25, 19 637, nr. 3304.

³ De beperking in dit wetsvoorstel van de gezinsleden die in aanmerking kunnen komen voor nareis, zowel voor personen met de vluchtelingenstatus als voor vreemdelingen met de subsidiairebeschermingsstatus, is ook opgenomen in de Asielnoodmaatregelenwet, ter uitvoering van de brief van 25 oktober 2024. Te zijner tijd wordt voorzien in een samenloopbepaling.

⁴ Van alle vreemdelingen waarvan de asielaanvragen sinds 2018 tot en met augustus 2024 is ingewilligd, kwalificeerde 45% als vluchteling. ND Asylum Trends, januari 2025; Maandcijfers IND januari 2025.

Inzet van deze regering is om grip te krijgen op migratie en de asielinstroom te beperken. Een belangrijk onderdeel hiervan is nareis. De voorgestelde maatregelen zullen naar verwachting tot gevolg hebben dat het aantal nareizigers beter beheersbaar wordt. Enerzijds wordt de nareis in tijd meer gereguleerd en anderzijds worden voorwaarden gesteld zodat minder mensen naar Nederland komen op grond van nareis. Bovendien zijn de mensen die komen meer zelfredzaam, door de voorwaarden die aan hun komst gesteld worden. Hiermee zal de druk op de IND en de asielopvang afnemen, en daarmee ook de druk op de huisvesting, de zorg en het onderwijs. De wijzigingen zorgen er daarnaast voor dat het Nederlandse asielbeleid meer in lijn is met dat van andere lidstaten, met als doel niet aantrekkelijker te zijn dan de landen om ons heen.

Het onderhavige voorstel voert daarom een tweestatusstelsel in, waarbij aanvullende en strikte voorwaarden worden geïntroduceerd aan de nareis van gezinsleden van subsidiair beschermden. Tevens wordt de groep die in aanmerking komt voor gezinshereniging via nareis teruggebracht tot die gezinsleden die behoren tot het kerngezin.

2.1 Tweestatusstelsel

Met de invoering van de Vreemdelingenwet (hierna: Vw 2000) kreeg Nederland in 2001 een éénstatusstelsel. Dit houdt in dat krachtens artikel 29 van de Vw 2000 een vreemdeling die vluchteling is in de zin van het Vluchtelingenverdrag, eenzelfde verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd krijgt als de vreemdeling die in aanmerking komt voor subsidiaire bescherming. Ongeacht de gronden waarop de verblijfsvergunning asiel is verleend, zijn daarmee voor een ieder gelijke rechten en voorzieningen aan de vergunning verbonden, waaronder dezelfde mogelijkheden om gezinsleden te laten nareizen.

In onderhavig wetsvoorstel wordt afscheid genomen van het éénstatusstelsel. Voortaan wordt bij de verlening van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd, als bedoeld in artikel 28 van de Vw 2000, onderscheid gemaakt tussen de verlening van de verblijfsvergunning aan de vreemdeling die vluchteling is in de zin van het Vluchtelingenverdrag en de vreemdeling die in aanmerking komt voor subsidiaire bescherming. Dat gebeurt door een wijziging van het huidige artikel 29, en de introductie van een nieuw artikel 29a in de Vw 2000. Aan de vreemdeling die vluchteling is, wordt voortaan een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd verstrekt als bedoeld in artikel 28, gelezen in samenhang met artikel 29, eerste lid, van de Vw 2000. Aan de vreemdeling die de subsidiairebeschermingsstatus verkrijgt wordt voortaan een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd verstrekt als bedoeld in artikel 28, gelezen in samenhang met het nieuwe artikel 29a, eerste lid, van de Vw 2000.

De regering ziet deze maatregel als een noodzakelijk onderdeel van het voorgestane restrictieve migratiebeleid, waarmee de asielinstroom wordt gereguleerd en de situatie in de migratieketen weer beheersbaar wordt gemaakt. Daarnaast zorgt de regering met deze maatregel dat zij haar grondwettelijke taken, zowel richting vreemdelingen als de Nederlandse bevolking, ook in de toekomst kan vervullen en kan blijven zorgdragen voor voldoende opvang, huisvesting, gezondheidszorg en onderwijs.

2.2 Aanvullende voorwaarden nareis subsidiair beschermden

De Gezinsherenigingsrichtlijn⁵ kent gunstiger voorwaarden toe aan vluchtelingen om gezinsleden spoedig over te laten komen, dan aan andere onderdanen van derde landen die wettig op het grondgebied van de lidstaten verblijven en die hun gezinsleden willen laten overkomen. Zo mogen de in die richtlijn opgenomen mogelijke voorwaarden voor de uitoefening van het recht op gezinshereniging, zoals het beschikken over huisvesting of stabiele inkomsten, niet worden gesteld aan een vluchteling mits het verzoek om gezinshereniging wordt ingediend binnen een termijn van drie maanden na de toekenning van de vluchtelingenstatus. Ook is het niet mogelijk een wachttermijn te hanteren.

Voor subsidiair beschermden schrijft de Gezinsherenigingsrichtlijn de hierboven genoemde gunstiger voorwaarden niet voor, maar hanteert Nederland deze gunstiger voorwaarden nu wel vanwege het éénstatusstelsel. De Gezinsherenigingsrichtlijn is volgens artikel 3, tweede lid, aanhef en onder c, daarvan echter niet van toepassing op subsidiair beschermden. Tot op heden heeft Nederland er voor gekozen de Gezinsherenigingsrichtlijn niet alleen op vluchtelingen toe te passen, maar ook op subsidiair beschermden. Met de introductie van een tweestatusstelsel kiest de regering ervoor om de Gezinsherenigingsrichtlijn niet langer analoog toe te passen op subsidiair beschermden.⁶

De belangrijkste consequentie van de invoering van een tweestatusstelsel is daarom dat er strengere voorwaarden kunnen worden verbonden aan de nareis van gezinsleden van subsidiair beschermden, die zich nog in het buitenland bevinden op het moment dat de hoofdpersoon een verblijfsvergunning asiel verkrijgt. Deze aangescherpte voorwaarden zijn van toepassing op (gezinsleden van) een vreemdeling met de subsidiairebeschermingsstatus en worden niet gesteld aan gezinsleden van vluchtelingen die een verzoek om nareis binnen een termijn van drie maanden hebben ingediend.

Voortaan geldt dat aan een nareizend gezinslid van een houder van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 29a (nieuw), slechts een afgeleide asielvergunning wordt verstrekt als:

- a. twee jaar zijn verstreken gerekend vanaf de datum waarop de asielaanvraag van de vreemdeling met subsidiaire bescherming is ingewilligd;
- b. de vreemdeling met subsidiaire bescherming zelfstandig en duurzaam beschikt over voldoende middelen van bestaan; en
- c. de vreemdeling met subsidiaire bescherming beschikt over huisvesting.

Met het invoeren van een wachttermijn van twee jaar krijgt Nederland meer grip op migratie en wordt ruimte gecreëerd binnen de opvang van het COA. De wachttermijn zorgt voor een verminderde druk op de asielprocedure en de asielopvang. De maatregel reguleert de nareis en stelt voorwaarden aan de gezinshereniging. Essentieel voor een aanhoudende verlichting van de asielopvang blijft overigens dat statushouders ondanks de wachttermijn uit de asielopvang stromen.

⁵ Richtlijn 2003/86/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging.

⁶ Vergelijk HvJ EU 13 maart 2019, ECLI:EU:C:2019:192. Daarmee is er in Nederland niet langer een situatie waarin de bepalingen van de richtlijn op rechtstreekse en onvoorwaardelijke wijze toepasselijk zijn gemaakt op subsidiair beschermden, zodat de bepalingen over nareis van subsidiair beschermden voortaan buiten het toepassingsbereik van het Unierecht vallen.

Met het invoeren van een inkomensvereiste neemt de regering als uitgangspunt dat vreemdelingen met subsidiaire bescherming zelfredzaam zijn en geen (financieel) beroep hoeven te doen op de overheid. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over wat wordt verstaan onder het zelfstandig en duurzaam beschikken over voldoende middelen van bestaan. Daarbij wordt aansluiting gezocht bij de voorwaarden die gelden in reguliere zaken. Dit komt neer op een bedrag ten hoogste van het minimumloon. Hiermee wordt verzekerd dat de gezinshereniger in staat zal zijn in de behoeften van hemzelf en zijn gezinsleden te voorzien. Van een alleenstaande minderjarige vreemdeling met een (subsidiaire beschermings-)status wordt niet verwacht dat aan deze voorwaarde wordt voldaan.

De invoering van het huisvestingsvereiste voor vreemdelingen met subsidiaire bescherming heeft eveneens tot doel dat de vreemdeling met subsidiaire bescherming en diens gezinsleden minder afhankelijk worden van de Nederlandse verzorgingsstaat. Doordat de vreemdeling met subsidiaire bescherming zelf moet voorzien in huisvesting voordat gezinshereniging mogelijk is met gezinsleden, wordt voorkomen dat aan de nareizende gezinsleden opvang door het COA moet worden geboden, in afwachting van huisvesting. Van een alleenstaande minderjarige vreemdeling met een (subsidiaire beschermings-)status wordt niet verwacht dat aan deze voorwaarde wordt voldaan.

Deze aanvullende voorwaarden kunnen een vertragend en mogelijk ook een dempend effect hebben op de nareisinstroom. Deze maatregelen zullen naar verwachting tot gevolg hebben dat er minder (snel) mensen naar Nederland komen op grond van nareis en dat de mensen die komen meer zelfredzaam zijn. Ook wordt het minder aantrekkelijk om als minderjarige alleenstaande vreemdeling vooruit te reizen. Hierdoor zal de druk op de IND en de asielopvang afnemen. Bovendien neemt de aantrekkelijkheid van Nederland als bestemmingsland af en kan ook dat een dalend effect hebben op de asielinstroom, en daarmee minder druk leggen op de asielketen en voorzieningen.

2.3 Beperken nareis tot kerngezin

In het verlengde van het invoeren van aanvullende voorwaarden voor de nareis van gezinsleden van subsidiair beschermden, wordt de groep die in aanmerking komt voor gezinshereniging via nareis teruggebracht tot die gezinsleden die behoren tot het kerngezin. Deze beperking geldt zowel voor de nareis van gezinsleden van vluchtelingen, als voor de nareis van vreemdelingen met de subsidiairebeschermingsstatus.

In de loop der jaren is het nareisbeleid, onder andere als gevolg van jurisprudentie, verbreed en complexer geworden, wat met name voor de instroom en de uitvoeringspraktijk van de IND negatieve consequenties heeft. Ook is het beleid hierdoor op onderdelen niet meer in lijn met de oorspronkelijke ratio daarvan. Een voorbeeld hiervan is het beleid voor jongvolwassenen, dat inmiddels is uitgegroeid tot beleid voor meerderjarige kinderen.

Ter verbetering hiervan wordt het nareisbeleid versimpeld en beperkt. De regering sluit met de nieuwe, beperktere definitie van het kerngezin aan bij de minimale normen van de Gezinsherenigingsrichtlijn en borgt dat nareis slechts nog mogelijk is bij gezinsleden die behoren tot het kerngezin van de vreemdeling. Onder het kerngezin wordt verstaan:

- a. de meerderjarige echtgenoot;

- b. het biologische of geadopteerde kind;⁷
- c. de ouders, indien de houder van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd een alleenstaande minderjarige vreemdeling is;
- d. de minderjarige broer of zus, indien die vreemdeling een alleenstaande minderjarige is, die broer of zus gelijktijdig met een ouder, bedoeld in onderdeel c, de aanvraag heeft ingediend en ten laste komt van die ouder.

Bovenstaande definitie van het kerngezin betekent dat de mogelijkheid voor meerderjarige kinderen en pleegkinderen om als nareizend gezinslid in aanmerking te komen voor een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd, wordt geschrapt. Ook wordt de mogelijkheid voor ongehuwde partners om te kunnen nareizen geschrapt. Deze categorieën zorgen voor druk op de migratieketen in het algemeen, en de uitvoering van de IND in het bijzonder.

Deze maatregel moet ervoor zorgen dat nareis zoveel mogelijk beperkt wordt tot het kerngezin met kinderen tot 18 jaar, uiteraard binnen de grenzen van de Grondwet, grondrechten, het Europese en internationale recht en ongeschreven rechtsbeginselen. Dit zal naar verwachting tot gevolg hebben dat er minder mensen naar Nederland komen op grond van nareis. Als er minder mensen nareizen, zal de druk op de IND en de asielopvang afnemen, en daarmee ook de druk op de huisvesting, de zorg en het onderwijs. Bovendien neemt de aantrekkelijkheid van Nederland als bestemmingsland af.

De beperking van de mogelijkheid tot nareis als gezinslid tot gehuwde partners en minderjarige kinderen laat onverlet dat ongehuwde levenspartners en meerderjarige kinderen die feitelijk tot het gezin van de vergunninghouder behoren, zich nog steeds kunnen beroepen op het recht op eerbiediging van het gezinsleven zoals neergelegd in artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). De IND toetst hier ambtshalve aan. Daarbij wordt telkens een individuele belangenafweging verricht. Dit wordt hierna verder toegelicht.

Deze maatregel ziet louter op nareis, ter uitvoering van het regeerprogramma, en heeft geen betrekking op meereizende gezinsleden die een van de hoofdpersoon afgeleide verblijfsvergunning asiel verkrijgen.

3. Verhouding tot hoger recht

3.1 Gezinsherenigingsrichtlijn

De Gezinsherenigingsrichtlijn staat toe dat onderscheid wordt gemaakt tussen, enerzijds, de voorwaarden die gelden voor de nareis van gezinsleden van vluchtelingen, anderzijds van andere vreemdelingen.⁸ Artikel 7 van deze richtlijn bepaalt, voor zover thans van belang, dat het mogelijk is om alvorens een verzoek tot gezinshereniging in te willigen, te vergen dat de gezinshereniger beschikt over huisvesting en over stabiele en regelmatige inkomsten. Deze voorwaarden mogen niet worden gesteld aan een vluchteling die het verzoek om gezinshereniging heeft ingediend binnen een termijn van drie maanden na de toekenning van de vluchtelin-

⁷ Dit zijn kinderen die uit het huwelijk geboren zijn en kinderen die in het huwelijk geadopteerd zijn; kinderen, met inbegrip van geadopteerde kinderen, van de gezinshereniger, indien de gezinshereniger het gezag over de kinderen heeft en dezen te zijnen laste komen en kinderen, met inbegrip van geadopteerde kinderen, van de echtgenoot, indien de echtgenoot het gezag over de kinderen heeft en dezen te zijnen laste komen.

⁸ Zie ook artikel 3, tweede lid, onderdeel c, van de Gezinsherenigingsrichtlijn.

genstatus. Ingevolge artikel 8 van de Gezinsherenigingsrichtlijn is het mogelijk te vergen dat twee jaar zijn verstreken sinds de verlening van de verblijfsvergunning asiël. Ingevolge artikel 12 mag deze wachttijd niet worden geveerd van een vluchteling, ook niet indien die vluchteling het verzoek om gezinshereniging niet binnen drie maanden na vaststelling van de vluchtelingenstatus heeft ingediend. De beoogde voorwaarden worden dan ook niet gesteld aan de nareis van gezinsleden van vluchtelingen.

Voor subsidiair beschermden die hun gezinsleden willen laten nareizen worden deze voorwaarden wel gehanteerd. Specifieke vermelding hierbij verdient de beoogde wachttijd, die met het onderhavige wetsvoorstel aanvangt op het moment van verkrijgen van een verblijfsvergunning. Dit wijkt af van de Gezinsherenigingsrichtlijn, waaruit volgt dat als een dergelijke termijn wordt geveerd, deze aanvangt vanaf het moment dat legaal verblijf is verkregen. Zoals eerder in deze toelichting is aangehaald is de Gezinsherenigingsrichtlijn echter niet van toepassing op subsidiair beschermden, en kiest de regering ervoor om de Gezinsherenigingsrichtlijn ook niet langer analoog toe te passen op deze groep.

3.2 EVRM

Het schrappen van de mogelijkheid tot nareis van de ongehuwde partner, meerderjarige kinderen en pleegkinderen laat onverlet dat deze vreemdelingen, mits zij tot het gezin van de vergunninghouder behoren, zich kunnen beroepen op het recht op eerbiediging van het gezinsleven zoals neergelegd in artikel 8 van het EVRM. Datzelfde geldt als niet wordt voldaan aan de voorwaarden in het voorgestelde artikel 29a, derde lid. Ook in dat geval wordt aanvullend en ambtshalve getoetst aan artikel 8 van het EVRM.

Ten aanzien van de wachttijd van twee jaar wordt nog gewezen op de uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in de zaak B.F. t. Zwitserland.⁹ In die uitspraak herhaalt het EHRM zijn vaste rechtspraak dat een wachttijd van twee jaar niet zonder meer in strijd is met artikel 8 van het EVRM, en dat de vraag of krachtens artikel 8 van het EVRM alsnog gezinshereniging moet worden toegestaan, afhankelijk is van de specifieke omstandigheden van het individuele geval.¹⁰ In dat verband wordt ook gewezen op de zaak M.A. t. Denemarken.¹¹ Het EHRM wijst er bovendien op dat een onderscheid in de voorwaarden voor gezinshereniging tussen vreemdelingen met de vluchtelingenstatus en vreemdelingen met de subsidiairebeschermingsstatus voortvloeit uit het Unierecht en gerechtvaardigd kan zijn, mits er ruimte blijft voor een individuele beoordeling.¹²

Het is daarom niet uitgesloten dat op basis van artikel 8 van het EVRM in individuele gevallen alsnog een verblijfsvergunning wordt verleend, als de vreemdeling niet behoort tot het kerngezin of niet voldoet aan de voorwaarden, genoemd in artikel 29a, derde lid. Uit artikel 8 van het EVRM volgt geen algemeen recht tot gezinshereniging, maar wel een verplichting om in individuele gevallen een belangenafweging te verrichten. Die ruimte voor een individuele beoordeling blijft in het

⁹ EHRM 4 juli 2023, ECLI:CE:ECHR:2023:0704JUD001325818. Zie in vergelijkbare zin EHRM 20 oktober 2022, ECLI:CE:ECHR:2022:1020JUD002210518.

¹⁰ Daarbij is onder meer de totale duur van de procedure van belang. De regering gaat ervan uit dat de in dit wetsvoorstel opgenomen maatregelen uiteindelijk leiden tot een verlaagde instroom, en daarmee een lagere werkbelasting van de IND en een positief effect op de doorlooptijden.

¹¹ EHRM 9 juli 2021, ECLI:CE:ECHR:2021:0709JUD000669718, § 162.

¹² EHRM 20 oktober 2022, ECLI:CE:ECHR:2022:1020JUD002210518, § 102 e.v.

onderhavige geval bestaan, reeds omdat in alle gevallen waarin geen afgeleide verblijfsvergunning asiel wordt verleend op grond van de artikelen 29 en 29a van de Vw 2000, ambtshalve wordt doorgetoetst aan artikel 8 van het EVRM. In dat verband wordt een belangenafweging verricht tussen het belang van de vreemdeling tot gezinshereniging en het belang van de Nederlandse staat. De omstandigheid dat de vreemdeling een ongehuwde partner of meerderjarig kind is, of niet voldoet aan de voorwaarden, genoemd in artikel 29a, derde lid, wordt in deze afweging betrokken, maar vormt geen zelfstandige afwijzingsgrond.

4. Financiële- en uitvoeringsgevolgen

De financiële gevolgen van de in dit wetsvoorstel opgenomen maatregelen hebben vooral betrekking op de uitvoering, met name de IND en de rechtspraak. Daarop wordt hierna ingegaan. Daarnaast leiden deze maatregelen tot personele kosten bij het Ministerie van Asiel en Migratie. Deze kosten worden ingeschat oplopend tot € 5 miljoen, structureel.

De regering verwacht dat de invoering van een tweestatusstelsel, samen met de beperkingen ten aanzien van nareis, leidt tot een substantiële beperking van de asielinstroom en de nareis van gezinsleden. Als gevolg daarvan nemen naar verwachting de kosten en de benodigde capaciteit in de gehele migratieketen uiteindelijk af. De inschatting van de kosten is gebaseerd op de huidige inzichten. Het is mogelijk dat in een later stadium additionele kosten in beeld komen. De kosten voor deze maatregelen worden gedekt met de middelen op de aanvullende post. Komend jaar wordt gemonitord wat de effecten zijn voor de uitvoering. In 2025 zal een evaluatie van de daadwerkelijke kostenontwikkeling plaatsvinden en zal zo nodig bijstelling plaatsvinden van de gevraagde middelen.

4.1 Tweestatusstelsel

Rechtspraak

De Rechtspraak verwacht een substantiële stijging van de werklast omdat met het invoeren van een tweestatusstelsel de vereenvoudiging van het systeem dat met het éénstatusstelsel werd bereikt, wordt teruggedraaid. Dit zorgt voor een toename van het aantal zaken en een toename van de complexiteit en daarmee behandeltijd van zaken. In het eerste jaar is de omvang van de extra werklast incidenteel geraamd op € 47,8 miljoen. De structurele kosten vanaf 2027 bedragen € 46,8 miljoen. Hiervan is € 42,9 miljoen het gevolg van een stijging van het aantal zaken en € 3,9 miljoen het gevolg van een toename van de behandeltijd per zaak.

IND

De introductie van het tweestatusstelsel leidt voor de IND tot zowel structurele als incidentele kosten. In een impactanalyse is een eerste, globale inschatting gemaakt van zowel de uitvoeringsgevolgen als de bijbehorende financiële consequenties. Daarbij is uitgegaan van drie mogelijk scenario's: laag, midden en hoog: in het lage scenario wordt van alle ingewilligde zaken 30% ingewilligd op een b-status, in het midden scenario is dat 50%, en in het hoge scenario is dat 70%. Deze percentages zijn van belang omdat een deel van de statushouders met subsidiaire bescherming zal doorprocederen tegen een weigering om de vluchtelingenstatus te verlenen. Geschat wordt dat 75% van de vreemdelingen met de subsidiairebeschermingsstatus in beroep zal gaan tegen de inwilligende beschikking, indien er strengere voorwaarden gaan gelden voor de nareis van gezinsleden van deze statushouders.

Dat leidt tot een hogere belasting van de IND, zowel in beroepszaken, maar ook bij de behandeling van aanvragen om een verblijfsvergunning asiël. De IND zal immers uitgebreider moeten motiveren waarom aan de vreemdeling niet de vluchtelingenstatus wordt verleend, met gevolgen voor de benodigde tijd voor het afnemen van het gehoor en het te nemen besluit. Als gevolg van de verwachte procedures tegen een weigering de vluchtelingenstatus te verlenen, is het bovendien waarschijnlijk dat er meer zij-instroom zal zijn omdat in beroep kan worden geoordeeld dat onvoldoende is gemotiveerd waarom er geen grond is voor verlening van de vluchtelingenstatus. De kans is aanwezig dat de zaak terug wordt verwezen naar de IND voor herstel van motiveringsgebreken op dit punt. Dit zal een aanzienlijke werkbelasting voor de IND met zich brengen, en kan tevens leiden tot langere doorlooptijden.

Op basis van de huidige inzichten en scenario's zorgt het tweestatusstelsel voor een structurele toename van de directe personele kosten tussen de € 11,7 tot € 27 miljoen per jaar (120 tot 279 extra FTE). Het ligt echter in de rede dat de uiteindelijke personele kosten hoger uitvallen. De inschatting is dat het totaal aan personele kosten tussen € 25 tot € 60 miljoen per jaar bedraagt.¹³ Naast deze structurele kosten zullen er ook incidentele kosten zijn voor bijvoorbeeld de aanpassing van interne systemen.

4.2 Aangescherpte nareisvereisten

Naast de introductie van het tweestatusstelsel leidt ook het stellen van aanvullende voorwaarden aan de nareis van subsidiair beschermden en de voorgenomen beperking van het kerngezin tot uitvoeringsgevolgen.

IND

De IND zal in elke zaak – naast de voorwaarden waar al aan werd getoetst – aan deze aanvullende voorwaarden toetsen. Dit betekent dat de IND vaker herstel verzuim zal moeten bieden en de doorlooptijden op zullen lopen. De verwachting is bovendien dat veel aanvragen door de combinatie van voorwaarden zullen worden afgewezen (inschatting is boven de 90%). Dit heeft als gevolg dat de IND naast aan de nareisvoorwaarden ook ambtshalve zal moeten doortoetsen aan artikel 8 van het EVRM. Dit is een complexe toets waarbij door de IND een belangenafweging gemaakt zal moeten worden. Indien ook op basis van artikel 8 van het EVRM niet tot een inwilliging wordt gekomen, zal er een definitieve afwijzing in eerste aanleg volgen. In de meeste gevallen zal er vervolgens een bezwaarprocedure volgen, waarbij de IND de vreemdelingen en/of diens gezinslid ook moet horen. Dit kost de IND veel extra tijd en capaciteit. Omdat de verwachting is dat in bezwaar ook vaak niet aan de voorwaarden wordt voldaan, is de verwachting dat in veel van deze zaken beroep wordt ingesteld. Daarvoor is extra capaciteit van Juridische Zaken benodigd. De verwachting is eveneens dat er meer zij-instroomzaken zullen zijn, die maken dat weer opnieuw op zaken beslist moet worden. Dit zal ook extra tijd en capaciteit kosten. In brede zin wordt ook een waterbedeffect verwacht van nareisaanvragen naar het reguliere kader en artikel 8 van het EVRM. De financiële impact voor de IND met het stellen van de gestelde voorwaarden voor nareis van subsidiair beschermden

¹³ Deze benoemde personele kosten zijn wel exclusief de kosten van de toename van: zij-instroom beroepen op nareis, toename opvolgende aanvragen, toename ingebrekestellingen en niet tijdig beslissen, toename beroepen op nareis, bijkomende kosten voor verlengingsaanvragen als de termijnen van de vergunningen worden aangepast, dwangsommen indien doorlooptijden ophopen en beroepen op weigering verblijf gezinsleden op reguliere gronden.

(inkomensvereiste, huisvestingsvereiste, wachttijd) wordt geschat op € 25 miljoen per jaar.

Ook de maatregelen ter beperking van de nareismogelijkheden van ongehuwde partners, meerderjarige kinderen en pleegkinderen zullen de IND naar verwachting meer werk opleveren. Dit omdat bij een voorgenomen afwijzing van een nareisaanvraag altijd moet worden getoetst of de beoogde nareiziger aan artikel 8 van het EVRM aanspraken op een verblijfsvergunning kan ontlenen. Door de belangenafweging die in dit kader moet worden uitgevoerd, is dit veelal een bewerkelijke toets waarbij veelal gehoord zal moeten worden om de belangen goed te kunnen afwegen. De verwachting is bovendien dat de beperking tot het kerngezin leidt tot een waterbedeffect, waarbij de IND meer aanvragen om reguliere gezinshereniging en aanvragen op grond van artikel 8 van het EVRM moet afhandelen. Opgemerkt wordt echter dat deze maatregelen niet zozeer ten doel hebben de IND te ontlasten, maar om de instroom van nareizigers enigszins te verminderen. Dat zal de druk op de opvangcapaciteit van het COA en de (gemeentelijke) huisvesting overeenkomstig verlagen.

Het komt voor dat nareizigers na aankomst in Nederland een zelfstandige aanvraag voor een verblijfsvergunning asiel indienen, omdat deze een sterker verblijfsrecht geeft dan een zogenoemde nareisvergunning, die slechts geldig blijft zolang zij tot het (kern)gezin behoren. Als gevolg van de maatregelen ter beperking van de nareismogelijkheden zullen naar verwachting minder van dergelijke zelfstandige aanvragen worden ingediend, hetgeen de IND enigszins ontlast. Daarbij moet echter ook rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat afgewezen gezinsleden trachten zelfstandig naar Nederland te reizen om een zelfstandige asielaanvraag in te dienen.

Rechtspraak

De rechtspraak voorziet dat de aanscherping van de voorwaarden voor nareis en het beperken van de groep die in aanmerking komt voor gezinshereniging via nareis tot meer afwijzende besluiten zal leiden, en daarmee een significante stijging betekent van het aantal beroepen bij de rechtbanken. De toetsing aan artikel 8 van het EVRM, die in dergelijke situaties van toepassing blijft, is complexer en omvangrijker dan een toetsing aan de voorwaarden uit nareis. Dit betekent een structurele toename van de behandeltijd van de beroepszaak bij de rechtbank. De extra kosten hiervan zijn onderdeel van de hierboven genoemde € 46,8 miljoen.

5. Ontvangen adviezen

Het wetsvoorstel is gedurende één week in consultatie gegeven bij de Rvdr, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: ABRvS), de Nederlandse Orde van Advocaten (hierna: NOvA) en de IND¹⁴. Voorts zijn na deze termijn nog (nadere) adviezen ontvangen van de Rvdr, de IND, de Commissie Meijers, de Nederlandse Vereniging voor rechtspraak en de Wetenschappelijke Commissie daarvan (hierna: NVvr), de Inspectie Justitie en Veiligheid, Nidos, het College voor de Rechten van de Mens (hierna: CRM), het COA en de Adviesraad Migratie.

¹⁴ Tevens ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Algemeen

Uit vrijwel alle reacties spreken zorgen over de snelheid waarmee het onderhavige proces is doorlopen, gezien de beperkte voorbereidingstijd van het wetsvoorstel, de duur van de consultatieperiode en de omstandigheid dat de consultatie beperkt is opgezet. De IND benadrukt in dat verband dat het van belang is dat besluiten op basis van de voorgestelde wetgeving in stand blijven bij de rechtspraak en dat de wetgeving daadwerkelijk bijdraagt aan de oplossingen die ermee beoogd worden. De NOvA stelt dat het zorgvuldig bestuderen van een wetsvoorstel tijd kost, net als een analyse en een afgewogen advies. De Rvdr stelt dat het niet mogelijk is geweest een gedegen wetgevingsadvies uit te brengen en dit temeer klemt nu het hier een omvangrijke herziening betreft. Een adviestermijn van één week biedt geen goede basis voor een serieuze en zorgvuldige advisering. Voorts is in vrijwel alle reacties gevraagd om een langere en uitgebreidere consultatiefase. In dit verband wordt ook gewezen op de voornemens in het regeerprogramma dat wetgeving begrijpelijk, uitvoerbaar en doenbaar moet zijn.

In hoofdstuk 2 van deze toelichting heeft de regering uiteengezet waarom zij het noodzakelijk acht om direct en met urgentie in te zetten op een breed pakket aan maatregelen om de asielketen per direct en duurzaam te ontlasten en de instroom te verminderen. Gelet op die urgentie acht de regering het noodzakelijk het wetgevingsproces versneld te doorlopen en het onderhavige voorstel van wet nog dit jaar ter advisering voor te leggen aan de Afdeling advisering van de Raad van State.¹⁵ Het wetsvoorstel is daarom ook alleen ter consultatie voorgelegd aan de organisaties die in hun uitvoering direct door het voorstel worden geraakt. Dat laat onverlet dat adviezen die op een later moment zijn ontvangen, alsnog zijn betrokken in zowel deze memorie van toelichting als het nader rapport.

De NOvA merkt op dat in de memorie van toelichting staat dat de maatregelen in dit voorstel zijn ingegeven door de hoge asielinstroom in Nederland en het feit dat de migratieketen deze instroom niet aan kan. De NOvA merkt op dat de asielinstroom op dit moment niet uitzonderlijk hoog is en dat niet wordt gemotiveerd waarom de maatregelen uit het onderhavige voorstel noodzakelijk zijn, omdat het grootste gedeelte van de migratie afkomstig is uit arbeids- en andere vormen van migratie. In dit verband stelt de NOvA dat de overheid de tekorten in de opvang zelf gecreëerd heeft.

De asielinstroom in Nederland is reeds gedurende een langere periode hoger dan de Migratieketen aan kan. Voor de IND heeft dat tot gevolg dat de werkvoorraden bij asiel en nareis sinds 2021 oplopen. De IND kampt thans met grote voorraden bij de behandeling van asiel- en nareisaanvragen. Er waren eind januari 2025 42.800 nareizigers die zich nog in het buitenland bevonden in afwachting van de mogelijkheid in te reizen en ruim 24.000 familieleden die zich op basis van artikel 8 van het EVRM bij een alleenstaande minderjarige vreemdeling willen voegen. De gemiddelde wachttijd voor een beslissing op de aanvraag van een asielvergunning is opgelopen naar ruim een jaar. De asielopvang zit vol, er is onvoldoende sprake van uitstroom van statushouders naar gemeenten en nareizende gezinsleden komen met regelmaat in de asielopvang terecht. Het Nederlandse asielsysteem is naar het oordeel van de regering in de huidige vorm dan ook onhoudbaar. Daarom zet de regering in op een breed pakket aan maatregelen om de asielketen per direct en duurzaam te

¹⁵ Ter uitvoering van de brief van 25 oktober 2024 (Kamerstukken II 2024/25, 19 637, nr. 3304).

ontlasten en de instroom te verminderen, waarvan dit wetsvoorstel onderdeel is.

In reactie op het COA en Nidos merkt de regering op dat zij ervan overtuigd is dat de voorgestelde maatregelen ervoor zorgen dat asielprocedures efficiënter worden ingericht. De maatregelen moeten de asielketen ontlasten. De regering beoogt er Nederland ook een minder aantrekkelijk bestemmingsland mee te maken, waardoor de instroom zal dalen. Dit geldt ook in verband met het door ouders vooruitsturen van kinderen. Dan zal de druk op de asielopvang en huisvesting juist afnemen. Dit moet direct gebeuren en dat betekent dat de maatregelen zo snel mogelijk in werking moeten treden. De regering deelt de opvatting dat tijdige en goede informatie met betrekking tot de nieuwe maatregelen noodzakelijk zijn.

De ABRvS, de NVvR en de Rvdr vragen aandacht voor het risico dat onderdelen van het wetsvoorstel tot een grote werkverzwaring en hoge kosten bij de rechtspraak zullen leiden, terwijl de vreemdelingenrecht-spraak nu al overbelast is en met personeelstekorten te maken heeft. Extra belasting betekent structureel meer en langere procedures, in tegenstelling tot wat met de wetsvoorstellen beoogd wordt, en kan ook ten koste gaan van de inzet buiten het vreemdelingenrecht, aldus de ABRvS en de Rvdr. De NVvR wijst erop dat alleen aanvullende financiering niet voldoende is, gelet op het grote tekort aan rechters.

De regering erkent dat de maatregelen in dit wetsvoorstel (aanzienlijke) consequenties kunnen hebben voor de werklust en doorlooptijden van de rechtspraak. Iedere restrictieve beleidswijziging zal leiden tot een toename van procedures. Dit mag in de ogen van deze regering geen reden zijn om van een interventie af te zien die op termijn leidt tot een ontlasting van de asielketen, huisvesting en voorzieningen in Nederland. Het Nederlandse asielsysteem is naar het oordeel van de regering in de huidige vorm echter onhoudbaar. Daarom is de introductie van dit wetsvoorstel noodzakelijk.

Tweestatusstelsel

De Rvdr, ABRvS en de NOvA merken op dat de invoering van dit stelsel ertoe zal leiden dat een zeer groot deel van de vreemdelingen die de subsidiairebeschermingsstatus krijgt zal doorprocederen voor de (sterkere) vluchtelingenstatus, wat een significante verzwaring van de werklust voor de Rechtspraak oplevert. De Rvdr vraagt zich daarom af of het totaaleffect op de keten wel een verbetering zal zijn. Ook de ABRvS en de NOvA wijzen op de effecten en werkbelasting voor de vreemdelingenketen van de invoering van een tweestatusstelsel.

Zoals verwoord in hoofdstuk 4 van deze toelichting, zal met de invoering van een tweestatusstelsel een deel van de statushouders met subsidiaire bescherming doorprocederen tegen een weigering om de vluchtelingenstatus te verlenen, en heeft dit uitvoeringsgevolgen voor de keten. Tegelijkertijd kunnen met een onderscheid tussen de status van vluchtelingen en subsidiair beschermden striktere nareisvoorwaarden worden gesteld aan vreemdelingen met de subsidiairebeschermingsstatus. In samenhang met de maatregel om het kerngezin in te perken wordt de doelgroep die in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning op grond van het huidige nareisbeleid, verkleind. In algemene zin verwacht de regering daarom dat de invoering van een tweestatusstelsel, samen met het bredere pakket aan maatregelen, leidt tot een substantiële beperking van de asielinstroom en de nareis van gezinsleden. Als gevolg daarvan nemen naar verwachting de kosten en de benodigde capaciteit in de

gehele migratieketen uiteindelijk af en is het totaaleffect op de keten positief.

De NOvA merkt verder op dat de effecten van de invoering van een tweestatusstelsel niet duidelijk zijn. In dat verband verwijst de NOvA naar enkele publicaties, en stelt zij dat vergelijkbare initiatieven in andere lidstaten geenszins het effect hebben gehad dat het aantal asielaanvragen significant is gedaald, maar juist hebben geleid tot meer procedures.

De regering onderkent dat deze maatregel leidt tot meer beroepsprocedures, maar verwacht tevens dat de invoering van een tweestatusstelsel, samen met het bredere pakket aan maatregelen, wel degelijk leidt tot een substantiële beperking van de asielinstroom en de nareis van gezinsleden. Dit is hierboven nader toegelicht. De wijziging zorgt er daarnaast voor dat het Nederlandse asielbeleid meer in lijn is met dat van andere lidstaten, met als doel niet aantrekkelijker te zijn dan de landen om ons heen.

De ABRvS, IND, NVvR en de Rvdr wijzen op de samenhang tussen dit wetsvoorstel en het Asiel- en Migratiepact, dat op 12 juni 2026 van kracht wordt en eveneens aanzienlijke gevolgen voor de uitvoering en de rechtspraak heeft. De ABRvS geeft de regering dringend in overweging het wetsvoorstel niet in te voeren vooruitlopend op het Asiel- en Migratiepact. Ook de IND ziet graag één verandermoment en vraagt om voldoende tijd om het wetsvoorstel te implementeren.

Deze samenloop is onderkend. Vanwege de noodzaak om direct en met urgentie in te zetten op een breed pakket aan maatregelen om de asielketen per direct duurzaam te ontlasten, is ervoor gekozen om de inwerkingtreding van het Migratiepact niet af te wachten. Zoals hierboven is toegelicht, acht de regering het Nederlandse asielsysteem in de huidige vorm onhoudbaar. De regering vindt het daarom niet verantwoord om tot medio 2026 te wachten met het treffen van maatregelen. Bij het bepalen van het precieze tijdstip van invoering zal zoveel mogelijk rekening worden gehouden met de (on)mogelijkheden van de relevante uitvoeringsorganisaties en de rechtspraak.

De IND wijst erop dat zowel het onderhavige voorstel van wet als het wetsvoorstel voor een Asielnoodmaatregelenwet de mogelijkheid van nareis beperkt tot het kerngezin, waaronder minderjarige kinderen. In dit verband wijst de IND er terecht op dat de invulling hiervan in de beide wetsvoorstellen afwijkt, omdat in de Asielnoodmaatregelenwet ook beperkingen zijn opgenomen ten aanzien van meereizende gezinsleden. Dat heeft ertoe geleid dat de Asielnoodmaatregelenwet op dit punt is gewijzigd, zodanig dat deze in overeenstemming is met de regeling die wordt voorgesteld in het onderhavige voorstel van wet. Dit betekent dat meereizende partners en meerderjarige kinderen ook na inwerkingtreding van deze wet in aanmerking blijven komen voor een afgeleide verblijfsvergunning asiel.

Beperken nareis tot kerngezin

Ten aanzien van het schrappen van de mogelijkheid tot nareis voor meerderjarige kinderen en ongehuwde partners, wijst de ABRvS erop dat ook dit onderdeel gevolgen heeft voor de rechtspraak.

De regering onderschrijft dat het schrappen van de mogelijkheid tot nareis voor meerderjarige kinderen en ongehuwde partners gevolgen zal hebben voor de rechtspraak. De regering beoogt met deze wijziging het meest restrictieve asielbeleid te voeren dat mogelijk is en Nederland hiermee minder aantrekkelijk te maken als bestemmingsland. Zoals eerder in de

memorie van toelichting is aangegeven is de verwachting van het schrappen van deze categorieën dat meerderjarige kinderen en ongehuwde partners op grond van artikel 8 van het EVRM zullen proberen om te herenigen met een gezinslid dat in Nederland internationale bescherming geniet. De IND zal bij deze toets een belangenafweging maken. Indien op basis van artikel 8 van het EVRM niet tot een inwilliging wordt gekomen, zal er een definitieve afwijzing in eerste aanleg volgen. De vreemdeling heeft de mogelijkheid om tegen dit besluit in bezwaar te gaan, waarbij de IND de vreemdeling en/of diens gezinslid in beginsel moet horen. Indien in bezwaar ook niet tot een inwilliging wordt gekomen, kan tegen het besluit op bezwaar beroep worden ingesteld, zodat er gevolgen zijn voor de rechtspraak.

Ten aanzien van het overgangsrecht merkt de IND op dat het onderhavige wetsvoorstel daarover geen bepalingen bevat, maar dat uit het huidige artikel 1.27 van het Vreemdelingenbesluit 2000 volgt dat het recht dat gold op het moment van de aanvraag van toepassing zal zijn op aanvragen tot nareis.

In het onderhavige voorstel van wet is inderdaad geen overgangsrecht opgenomen. Dat betekent dat de maatregelen in dit wetsvoorstel onmiddellijke werking hebben vanaf het tijdstip van inwerkingtreding. Dit is noodzakelijk, gelet op de noodzaak om op korte termijn nuttig effect te sorteren. De verwachting is dat het effect van het pakket aan maatregelen – in het bijzonder de aanvullende nareisvoorwaarden – onacceptabel vertraagd zou worden wanneer de maatregelen niet onmiddellijk in werking zouden treden, mede gelet op de bestaande voorraden en doorlooptijden. Dit betekent dat de maatregelen na inwerkingtreding niet alleen van toepassing zijn op nieuwe aanvragen, maar ook op lopende aanvragen tot verlening of verlenging van een vergunning waarop nog geen beslissing is genomen. De datum waarop het besluit wordt genomen is bepalend voor de vraag welk recht van toepassing is. Artikel 1.27 van het Vreemdelingenbesluit 2000 zal hierop zo nodig worden aangepast.

Dat de maatregelen nuttig effect moeten sorteren is niet alleen van belang voor het reguleren van de asielinstroom maar ook om de druk op de asielketen te verlichten. De werkvoorraden in nareis- en asielzaken zijn momenteel dermate groot dat het niet realistisch is om te verwachten dat de IND al deze zaken vóór inwerkingtreding van de nieuwe maatregelen kan afhandelen. Dat betekent dat met elke vorm van eerbiedigende werking de wet gedurende langere tijd geen meerwaarde zou hebben. Dat is een belangrijk argument om te kiezen voor onmiddellijke werking. Uiteraard mag dit geen onaanvaardbare consequenties hebben voor het grondrecht op gezinsleven. Dat is ook niet zo. Vreemdelingen die onder de nieuwe voorwaarden vallen, kunnen zich nog steeds beroepen op het recht op eerbiediging van het gezinsleven zoals neergelegd in artikel 8 EVRM met inachtneming van de voorwaarden in het nieuwe recht. De regering heeft op deze wijze de belangen gewogen.

Volledigheidshalve wordt erop gewezen dat ook ten aanzien van het tweestatusstelsel niet is voorzien in overgangsrecht. Dat betekent echter niet dat bij aanvragen van vreemdelingen die nu in het bezit zijn van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd om verlenging van de geldigheidsduur van die vergunning zonder meer zal moeten worden herbeoordeeld of zij kwalificeren als vluchteling of in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming. In beginsel kan worden volstaan met de verlenging van de geldigheidsduur van de vergunning. Dat is immers ook waartoe de aanvraag strekt. Artikel 28, gelezen in samenhang met het gewijzigde artikel 32 van de Vw 2000, biedt daarvoor de grondslag. Die

beoordeling is bij de inwilliging van de oorspronkelijke aanvraag immers al gemaakt en hoeft in zoverre niet opnieuw te worden verricht, tenzij er concrete aanwijzingen zijn voor een andere uitkomst.

De IND en de NOvA merken op dat de beperking tot het kerngezin mogelijk in strijd is met het beginsel van non-discriminatie en gelijke behandeling.

Het Unierecht, in het bijzonder de Kwalificatierichtlijn en de Gezinsherenigingsrichtlijn, verplicht tot de mogelijkheid van nareis van gehuwde partners en minderjarige kinderen. De mogelijkheid om in aanvulling daarop ook gezinshereniging toe te staan aan de niet-gehuwde partner, meerderjarige kinderen en pleegkinderen, is uitdrukkelijk facultatief en derhalve geen verplichting. Reeds in zoverre is er geen sprake van gelijke gevallen als bij de nareis van gehuwde partners en minderjarige, biologische kinderen. Deze beperking laat bovendien onverlet dat ongehuwde partners, meerderjarige kinderen en pleegkinderen die feitelijk tot het gezin van de vergunninghouder behoren, zich nog steeds kunnen beroepen op het recht op eerbiediging van het gezinsleven zoals neergelegd in artikel 8 van het EVRM.

De NOvA maakt voorts enkele opmerkingen over de in het onderhavige wetsvoorstel gemaakte keuze om de groep die in aanmerking komt voor gezinshereniging via nareis terug te brengen tot die gezinsleden die behoren tot het kerngezin. De NOvA erkent dat dit aansluit bij de Gezinsherenigingsrichtlijn, maar wijst erop dat dit een breuk is met de bestaande uitgangspunten van het nareisbeleid.

In reactie hierop wordt onderkend dat het onderhavige voorstel afwijkt van de lijn die tot op heden wordt gehanteerd. Dat is ook beoogd. Met het beperken van de groep die in aanmerking komt voor gezinshereniging via nareis, is beoogd dat er minder mensen naar Nederland komen op grond van nareis. Daardoor neemt de druk op de IND en de asielopvang af, en daarmee ook de druk op de huisvesting, de zorg en het onderwijs. Bovendien neemt de aantrekkelijkheid van Nederland als bestemmingsland af.

De NOvA merkt verder op dat de beperking tot het kerngezin onverlet laat dat het mogelijk blijft een reguliere verblijfsvergunning te verkrijgen op grond van artikel 8 van het EVRM. De NOvA wijst er bovendien op dat in de nationale wetgeving zelf moet worden voorzien in de nodige verblijfsrechten, in overeenstemming met fundamentele mensenrechten.

Het schrappen van de mogelijkheid tot nareis van ongehuwde partners, meerderjarige kinderen en pleegkinderen laat inderdaad onverlet dat deze vreemdelingen, mits zij tot het gezin van de vergunninghouder behoren, zich kunnen beroepen op het recht op eerbiediging van het gezinsleven zoals neergelegd in artikel 8 van het EVRM. Datzelfde geldt indien niet wordt voldaan aan de voorwaarden in het voorgestelde artikel 29a, derde lid. Uit artikel 8 van het EVRM volgt weliswaar geen algemeen recht tot gezinshereniging, maar wel een verplichting om in individuele gevallen een belangenafweging te verrichten. Die ruimte voor een individuele beoordeling is het onderhavige geval aanwezig, reeds omdat in alle gevallen waarin geen afgeleide verblijfsvergunning asiel kan worden verleend op grond van de artikelen 29 en 29a van de Vw 2000, ambtshalve wordt doorgetoetst aan artikel 8 van het EVRM. In dat verband wordt een individuele belangenafweging verricht tussen het belang van de vreemdeling tot gezinshereniging en het belang van de Nederlandse staat.

Ten aanzien van het uitsluiten van de mogelijkheid tot nareis voor ongehuwde partners, merkt de NOvA op dat niet valt in te zien waarom dit onderscheid wordt gemaakt. In dit verband wijst de NOvA erop dat in veel andere rechtsgebieden de ongehuwde partner gelijk wordt gesteld met de gehuwde partner, en dat het zeker voor vreemdelingen die vervolging vrezen vanwege hun seksuele gerichtheid, niet altijd mogelijk is om te huwen.

De regering heeft het voornemen om het meest restrictieve asielbeleid te voeren dat mogelijk is binnen de Europees- en nationaalrechtelijke kaders. Met dit wetsvoorstel houdt de regering zich aan de voorwaarden en kaders die op Europees niveau worden gesteld voor gezinshereniging. Die voorwaarden en kaders laten deze beperking uitdrukkelijk toe. Zoals ook de NOvA aangeeft blijft het, in kader van artikel 8 EVRM, mogelijk voor ongehuwde partners om gezinshereniging aan te vragen. De IND bepaalt dan op individuele basis of, in dit geval, de ongehuwde partner mag herenigen met het gezinslid dat in Nederland internationale bescherming geniet. Op deze manier wordt geborgd dat ook ongehuwde partners een mogelijkheid behouden om te kunnen herenigen met een gezinslid dat in Nederland internationale bescherming heeft.

Aanvullende voorwaarden nareis subsidiair beschermden

Ten aanzien van de voorwaarden aan de nareis van gezinsleden van subsidiair beschermden geeft de IND in overweging om een nationaal kader voor gezinshereniging in te richten. Hierop wordt geantwoord dat het onderhavige stelsel strekt tot uitvoering van het regeerprogramma en de brief van 25 oktober 2024. De wenselijkheid van een nationaal kader voor gezinshereniging wordt op een later moment onderzocht.

De NOvA merkt op dat de voorwaarden die worden gesteld aan de nareis van gezinsleden van subsidiair beschermden op gespannen voet staan met nationale en internationale verplichtingen. In dit verband verwijst de NOvA naar het onderscheid dat hiermee wordt gemaakt tussen vluchtelingen en personen met de subsidiairebeschermingsstatus, en de verschillen die hierdoor ontstaan met voorwaarden voor reguliere gezinshereniging.

De invoering van een tweestatusstelsel maakt inderdaad onderscheid tussen vreemdelingen met de vluchtelingenstatus, en vreemdelingen met de subsidiairebeschermingsstatus. Dit onderscheid is niet nieuw, maar wordt in het Unierecht veelvuldig gemaakt en wordt daar ook geaccepteerd. Zo maakt de Kwalificatierichtlijn expliciet onderscheid tussen beide groepen, en geldt hetzelfde voor de Gezinsherenigingsrichtlijn. In de aankomende Kwalificatieverordening blijft dit onderscheid in stand. Ten slotte accepteert ook het EHRM dat aan het verblijf en de gezinshereniging van vreemdelingen met de subsidiairebeschermingsstatus andere voorwaarden kunnen worden verbonden dan aan houders van de vluchtelingenstatus.¹⁶ De NOvA merkt verder terecht op dat de onderhavige wijzigingen in het nareisregime van de Vreemdelingenwet 2000 ertoe leiden dat er verschillen ontstaan met de regels over reguliere gezinshereniging, als bedoeld in artikel 3.13 en verder van het Vreemdelingenbesluit 2000. Deze verschillen worden bij de volgende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 betrokken.

Het COA stelt dat de striktere nareisvoorwaarden leiden tot meer zelfstandige asielaanvragen en daarmee een toename van het aantal benodigde opvangplekken.

¹⁶ EHRM 20 oktober 2022, ECLI:CE:ECHR:2022:1020JUD002210518, § 102 e.v.

Het wetsvoorstel bevat maatregelen om het asielsysteem per direct en duurzaam te ontlasten en de instroom te verminderen. De regering verwacht dan ook minder asielzoekers, omdat Nederland een onaantrekkelijker bestemmingsland wordt. Dit geldt ook voor gezinsleden die onder de nieuwe maatregelen niet langer in aanmerking komen voor nareis, die daarom ook niet in de opvang terechtkomen.

Nidos stelt dat beperking van nareis tot het kerngezin leidt tot opgebroken gezinnen en kan leiden tot stress, depressieve gevoelens en zorgen bij alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Volgens Nidos is deze maatregel niet verenigbaar met artikel 8 van het EVRM en druist deze in tegen het belang van het kind.

De regering deelt die opvatting niet. Twee van de drie voorwaarden die worden gesteld bij de nareis van gezinsleden van subsidiair beschermden gelden niet voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen. De regering houdt zo rekening met de belangen van het kind. De peildatum zoals deze momenteel wordt gehanteerd, te weten de leeftijd ten tijde van asielaanvraag, zal worden aangehouden. In individuele gevallen zal verder, zoals gebruikelijk, in het kader van artikel 8 van het EVRM eveneens met die belangen rekening worden gehouden.

Tot slot merkt de IND terecht op dat in het voorgestelde artikel 28, tweede lid, een onterechte verwijzing was opgenomen. Dat is hersteld.

Overig

De NOvA vraagt of de voorgestelde wijziging in artikel II een formalisering of een uitbreiding is van bestaand beleid. Hierop wordt geantwoord dat dit onderdeel louter een technische samenloopbepaling bevat, zodat er geen onjuiste samenloop ontstaat met het wetsvoorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met verlenging van de beslistermijnen in asiel- en nareiszaken (36 349).

Artikelsgewijs deel

Artikel I (wijzigingen Vreemdelingenwet 2000)

Onderdeel A

Dit onderdeel wijzigt enkele definitiebepalingen, als gevolg van de wijziging van artikel 29 en de introductie van het nieuwe artikel 29a. Verder is van de gelegenheid gebruikgemaakt om de definitiebepaling van *Onze Minister* te actualiseren.

Onderdeel B bevat noodzakelijke wijzigingen van artikel 28, eerste lid, onderdeel d als gevolg van de wijzigingen van artikel 29 en de introductie van het nieuwe artikel 29a. Daarmee blijft de huidige praktijk gehandhaafd, zodat gezinsleden van een houder van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd die nareizen met een geldige machtiging tot voorlopig verblijf, direct na inreis en zonder een afzonderlijke aanvraag, in het bezit kunnen worden gesteld van een afgeleide asielvergunning.

Onderdeel C

Onder het huidige éénstatusstelsel krijgt een vreemdeling die vluchteling is in de zin van het Vluchtelingenverdrag eenzelfde verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd als de vreemdeling die in aanmerking komt voor subsidiaire bescherming. Ongeacht de gronden waarop de verblijfsvergunning asiel is verleend, zijn voor een ieder gelijke rechten en

voorzieningen aan de vergunning verbonden, waaronder dezelfde mogelijkheden om gezinsleden te laten nareizen. In het algemene deel van deze toelichting is uitgewerkt dat en waarom deze systematiek wijzigt.

Dat wordt bereikt door het huidige artikel 29 te beperken tot vreemdelingen met de vluchtelingenstatus. De verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd, bedoeld voor vreemdelingen die in aanmerking komen voor de subsidiairebeschermingsstatus, wordt ondergebracht in een nieuw artikel 29a (onderdeel D).

Subonderdeel 1

Met dit subonderdeel wordt artikel 29, eerste lid beperkt tot een grondslag voor verlening van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd in verband met de vluchtelingenstatus. De inhoud en reikwijdte is ongewijzigd overgenomen van het huidige artikel 29, eerste lid, onderdeel a, Vw 2000. Op de verstrekte vergunning wordt aangetekend dat deze is verstrekt omdat de desbetreffende vreemdeling de vluchtelingenstatus heeft.

Subonderdelen 2 en 3

Het huidige artikel 29, tweede lid, ziet zowel op gezinsleden die op het tijdstip van binnenkomst van de vreemdeling behoorden tot diens gezin en gelijktijdig met die vreemdeling Nederland zijn ingereisd (meereis), als op gezinsleden die zijn nagereisd binnen drie maanden nadat aan de vreemdeling de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd is verleend (nareis). Met subonderdelen 2 en 3 wordt deze systematiek gewijzigd.

Voortaan wordt een onderscheid gemaakt tussen meereizende (artikel 29, tweede lid (nieuw)) en nareizende gezinsleden van vluchtelingen (artikel 29, derde en vijfde lid (nieuw)). Dat onderscheid is noodzakelijk omdat de doelgroep van gezinsleden die gebruik kunnen maken van het nareisbeleid wordt beperkt, terwijl de doelgroep van meereizende vreemdelingen gelijk blijft.

Subonderdeel 2 wijzigt artikel 29, tweede lid en bevat voortaan louter een grondslag voor verlening van de verblijfsvergunning asiel aan familieleden van de vreemdeling die deel uitmaakten van diens gezin voordat hij zich op het grondgebied van een lidstaat begaf en die in verband met diens asielaanvraag op het grondgebied van dezelfde lidstaat aanwezig zijn (meereizende gezinsleden). Ten opzichten van de huidige situatie zijn de voorwaarden en systematiek ongewijzigd.

Subonderdeel 3 regelt het verblijfsrecht van een nareizend gezinslid van een vreemdeling die de vluchtelingenstatus heeft. Bij de vormgeving van deze bepaling is nauw aangesloten bij de minimale voorwaarden die de Gezinsherenigingsrichtlijn hieraan stelt. Onder het kerngezin wordt daarom verstaan:

- de meerderjarige echtgenoot;
- het biologische of geadopteerde minderjarige kind;
- de ouders, indien de vreemdeling een alleenstaande minderjarige is;
- de minderjarige broer of zus, indien de vreemdeling een alleenstaande minderjarige is en die broer of zus gelijktijdig met een ouder, bedoeld in onderdeel c, de aanvraag heeft ingediend en ten laste komt van die ouder.

Subonderdeel 4 wijzigt een verwijzing in het vijfde lid (nieuw).

De verwijzingen in het Vreemdelingenbesluit 2000 zullen op deze systematiek worden aangepast.

Onderdeel D

Dit onderdeel introduceert een nieuw artikel 29a. Het eerste lid is ongewijzigd overgenomen van het huidige artikel 29, eerste lid, onderdeel b, Vw 2000 en bevat daarmee een grondslag voor verlening van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd in verband met de subsidiaire-beschermingsstatus. Op de verstrekte vergunning wordt aangetekend dat deze is verstrekt omdat de vreemdeling de subsidiairebeschermingsstatus bezit.

Het tweede lid regelt een grondslag voor verlening van de asielvergunning voor bepaalde tijd aan gezinsleden die op het tijdstip van binnenkomst van de vreemdeling behoorden tot diens gezin en gelijktijdig met die vreemdeling Nederland zijn ingereisd. De doelgroep is gelijk aan artikel 29, tweede lid (nieuw). Ten opzichten van de huidige situatie zijn de voorwaarden en systematiek ongewijzigd.

Het derde lid maakt het mogelijk dat een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 wordt verleend aan een nagereisd gezinslid van een vreemdeling met de subsidiairebeschermingsstatus, indien dat gezinslid op het tijdstip van binnenkomst van de vreemdeling tot diens gezin behoorde en:

- twee jaar zijn verstreken gerekend vanaf de datum waarop de asielaanvraag van de vreemdeling met subsidiaire bescherming is ingewilligd;
- de vreemdeling met subsidiaire bescherming zelfstandig en duurzaam beschikt over voldoende middelen van bestaan; en
- de vreemdeling met subsidiaire bescherming beschikt over huisvesting.

Ingevolge het vierde lid zijn het middelenvereiste als bedoeld in het derde lid, onderdeel b, en het huisvestingsvereiste als bedoeld in het derde lid, onderdeel c, niet van toepassing op een alleenstaande minderjarige vreemdeling.

In het vijfde lid is een delegatiegrondslag opgenomen. In de gedelegeerde regelgeving wordt, zoals thans het geval is, in elk geval bepaald in welke gevallen een verblijfsvergunning wordt verleend. Voorts wordt gedacht aan regels ter nadere invulling van de vereisten genoemd in het derde lid, onderdelen b en c (nieuw). Deze regels worden opgenomen in het Vreemdelingenbesluit 2000. Ook worden de huidige verwijzingen in het Vreemdelingenbesluit 2000 op deze systematiek aangepast.

Onderdelen E tot en met J bevatten technische wijzigingen en aanpassingen van verschillende verwijzingen, die noodzakelijk zijn als gevolg van de onderdelen C en D.

Artikel II (samenloopbepaling)

Het bij koninklijke boodschap van 25 april 2023 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met verlenging van de beslistermijnen in asiel- en nareiszaken¹⁷ wijzigt artikel 29. Dit artikel voorziet in de benodigde samenloopbepaling.

¹⁷ Kamerstukken II 2022/23, 36 349, nr. A.

Artikel III (inwerkingtreding)

Dit wetsvoorstel treedt zo spoedig mogelijk in werking. Het wetsvoorstel maakt het mogelijk dat de verschillende artikelen en onderdelen daarvan gedifferentieerd in werking treden. Inwerkingtreding zal waar nodig pas aan de orde zijn wanneer de IND en andere relevante organisaties in staat zijn om uitvoering aan de desbetreffende maatregel te geven. Indien noodzakelijk wordt daarbij afgeweken van het kabinetsbeleid inzake vaste verandermomenten voor regelgeving.

Vrijwel alle maatregelen in het wetsvoorstel hebben onmiddellijke werking vanaf het tijdstip van inwerkingtreding, zoals het uitgangspunt is bij nieuwe regelgeving.¹⁸ Dit betekent dat de maatregelen na inwerkingtreding niet alleen van toepassing zijn op nieuwe aanvragen, maar ook op lopende aanvragen tot verlening van een vergunning of machtiging tot voorlopig verblijf waarop nog geen beslissing is genomen. De datum waarop het besluit wordt genomen is bepalend voor de vraag welk recht van toepassing is.

Artikel IV (citeertitel)

Dit onderdeel behoeft geen toelichting.

De Minister van Asiel en Migratie,
M.H.M. Faber-van de Klashorst

¹⁸ Zie Ar 5.61.