Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

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. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT[1]

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 5 februari 2025 en het nader rapport d.d. 7 maart 2025, aangeboden aan de Koning door de Minister voor Asiel en Migratie. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 20 december 2024, nr. 2024002938, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 5 februari 2025, nr. W03.24.00362/II, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder cursief aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 20 december 2024, no. 2024002938, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Asiel en Migratie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de introductie van een tweestatusstelsel en het aanscherpen van de vereisten bij nareis (Wet invoering tweestatusstelsel), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel is gelijktijdig met het voorstel Asielnoodmaatregelenwet voorgelegd, met het verzoek om over beide voorstellen zo spoedig mogelijk te adviseren. Gelet op dit verzoek en de inhoud van de wetsvoorstellen heeft de Afdeling advisering van de Raad van State deze twee voorstellen in samenhang beoordeeld.[2]

---

[1] De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

[2] Het lid Van Zwol heeft op grond van artikel 27e van de Wet op de Raad van State niet deel genomen aan de voorbereiding van en de beraadslaging en besluitvorming over dit advies.

kst-36703-4
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2025

De Afdeling adviseert de Minister van Asiel en Migratie het wetsvoorstel Wet invoering tweestatusstelsel in de huidige vorm niet in te dienen bij de Tweede Kamer.

Het doel van de voorstellen Asielnoodmaatregelenwet en Wet invoering tweestatusstelsel is om de asielketen per direct en duurzaam te ontlasten en de instroom van asielzoekers in Nederland te verminderen. In de toelichting bij de wetsvoorstellen wordt echter niet aannemelijk gemaakt dat de maatregelen daadwerkelijk zullen bijdragen aan het beperken van de instroom of een efficiëntere asielprocedure. De kans is groot dat de maatregelen juist tot een extra belasting leiden voor de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en de rechtspraak. Daarbij komt dat Nederland in 2026 het Europese Asiel- en Migratiepact zal moeten uitvoeren. Wanneer de wetsvoorstellen daarop niet goed worden afgestemd, doet dit afbreuk aan de rechtszekerheid en kan dit tot extra problemen leiden in de uitvoering en de rechtspraak.

Asiel en migratie in Nederland

Het maatschappelijk debat over asiel en migratie wordt in Nederland en daarbuiten volop gevoerd. Veel mensen vinden dat mensen die vluchten voor oorlog of vervolging een veilig heenkomen moet worden geboden. Tegelijkertijd zijn veel mensen bezorgd of de Nederlandse samenleving de komst van grote groepen migranten wel kan dragen. Deze zorgen gaan over de sociale samenhang in ons land, maar ook over de toegang tot voorzieningen zoals huisvesting, zorg en onderwijs. Daarbij moet bedacht worden dat niet alleen asielzoekers naar Nederland komen, maar ook arbeidsmigranten, studenten en migranten in het kader van gezinshereniging.

Voor asielmigratie geldt dat de IND en de rechtspraak grote achterstanden rapporteren, waardoor asielzoekers lang moeten wachten op een uitkomst in hun procedures. Tijdens deze procedures verblijven mensen in opvanglocaties die soms overvol zijn.

Onzorgvuldige voorbereiding

De regering heeft besloten om de wetgevingsprocedure versneld te doorlopen vanwege de urgentie van de asielproblematiek. Een beperkt aantal instanties, waaronder de IND en de rechtspraak, heeft slechts één week de tijd gehad om een zienswijze op de wetsvoorstellen te geven. De Afdeling wijst erop dat de inbreng van burgers, uitvoeringsorganisaties en rechtspraktijk in een vroeg stadium van groot belang is om tot goede wetgeving te komen. Hier is in het regeerprogramma ook op gewezen. Dat er een politieke wens is om met spoed stappen te zetten tot aanscherping van het nationale asielbeleid, is onvoldoende grond om stappen in de voorbereiding van wetgeving over te slaan of hiervoor te weinig tijd te nemen. De voorbereiding van deze wetsvoorstellen is dan ook onzorgvuldig geweest.

Effectiviteit en uitvoering

In de toelichting bij de wetsvoorstellen wordt niet verwezen naar inzichten uit de asielpraktijk of wetenschappelijk onderzoek waaruit blijkt dat de voorgestelde maatregelen zullen bijdragen aan het beperken van de instroom of een efficiëntere asielprocedure. 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.

Het Europese Asiel- en Migratiepact

In juni 2026 worden de maatregelen uit het Europese Asiel- en Migratiepact van toepassing met als doel de Europese buitengrenzen te versterken. Dit betekent dat de Nederlandse asielwetgeving vóór dat moment ingrijpend moet worden gewijzigd. Uit de toelichting blijkt niet hoe de huidige wetsvoorstellen van de Minister zich verhouden tot de maatregelen die nodig zijn om het Asiel- en Migratiepact uit te voeren. Zo'n toelichting is wel nodig, omdat de nu voorgestelde maatregelen al heel snel opnieuw moeten worden aangepast of geschrapt.

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. In het verlengde hiervan verdient het nadere toelichting waarom (onderdelen van) de wetsvoorstellen niet zijn samengevoegd met het wetsvoorstel ter uitvoering van het Asiel- en Migratiepact.

Grondrechten

De Afdeling maakt verschillende opmerkingen over de juridische houdbaarheid van de wetsvoorstellen. Daarnaast adviseert zij om, ook waar de voorgestelde maatregelen op zichzelf beschouwd juridisch mogelijk zijn, toe te lichten hoe deze zullen worden toegepast in de praktijk. Gebeurt dat niet, dan is het risico dat procedures onzorgvuldig verlopen en grondrechten in de uitvoering worden geschonden omdat hiermee bij de vormgeving van het uitvoeringsbeleid onvoldoende rekening is gehouden. Bijvoorbeeld als blijkt dat de IND en de rechtspraak niet binnen een redelijke termijn kunnen beslissen over de verblijfsrechten van asielzoekers en nareizigers. Dan komt hun recht op een eerlijk proces in het geding.

Juridisch problematisch is dat aan de maatregelen zogeheten onmiddellijke werking wordt verleend. Dat betekent dat het nieuwe recht direct na inwerkingtreding zal worden toegepast, ook in lopende procedures. Dit heeft als gevolg dat verschillende groepen vreemdelingen met verschillende besluiten kunnen worden geconfronteerd, zonder dat daarvoor een goede reden bestaat. Dit leidt tot ongelijke behandeling en strijd met het beginsel van rechtszekerheid.

Over dit advies

Omdat de Afdeling de wetsvoorstellen in samenhang heeft beoordeeld, bevatten de adviezen een gelijkluidende algemene beschouwing over de kaders waarbinnen deze wetsvoorstellen moeten worden vormgegeven. Vervolgens worden deze kaders toegepast op het wetsvoorstel waarop het advies betrekking heeft. In dit advies is dat de Wet invoering tweestatusstelsel.

1. Inleiding

De Wet invoering tweestatusstelsel bevat maatregelen om de asielketen te ontlasten en de asielinstroom en het aantal nareizigers in Nederland te verminderen.[3] Het wetsvoorstel bevat de volgende drie maatregelen:

- *De invoering van een tweestatusstelsel.*
- *Het beperken van nareis tot het kerngezin.*
- *Het stellen van aanvullende voorwaarden (een wachttermijn, inkomensvereiste en huisvestingsvereiste) voor nareis bij subsidiair beschermden.*

De Wet invoering tweestatusstelsel is gelijktijdig met de Asielnoodmaatregelenwet[4] ter advisering aan de Afdeling voorgelegd. Met deze voorstellen wordt uitvoering gegeven aan de afspraken in het hoofdlijnenakkoord en het regeerprogramma, en de nadere afspraken waarover de Tweede Kamer bij brief van 25 oktober 2024 is geïnformeerd.[5] De Minister van Asiel en Migratie heeft de Afdeling verzocht om zo spoedig mogelijk te adviseren.

Gelet op dit verzoek en de inhoud van de wetsvoorstellen heeft de Afdeling deze twee voorstellen gelijktijdig en in samenhang beoordeeld. Beide adviezen beginnen met een beschrijving van het doel en de inhoud van het wetsvoorstel (punt 2). Dan volgt een (voor beide adviezen gelijkluidende) algemene beschouwing over de kaders waarbinnen deze wetsvoorstellen moeten worden vormgegeven (punt 3). Vervolgens wordt dit kader toegepast op het wetsvoorstel waarop het advies betrekking heeft, in dit geval de Wet invoering tweestatusstelsel. Dit leidt in dit advies tot een opmerking over de gebrekkige voorbereiding van het wetsvoorstel (punt 4), de beoordeling van effectiviteit en uitvoerbaarheid (punt 5) en de samenloop met het Europese Asiel- en Migratiepact (punt 6). Daarna volgt een opmerking over het belang van rechtszekerheid en gelijke behandeling bij de vormgeving van het overgangsrecht (punt 7). Het advies sluit af met een opmerking over nareis en de voorwaarden die daaraan worden gesteld (punt 8). Tot slot geeft de Afdeling haar oordeel over het wetsvoorstel (punt 9).

2. Het doel en de inhoud van het voorstel

a. Het doel van het voorstel

In de toelichting wordt beschreven dat de inzet van de regering is om grip te krijgen op migratie en de asielinstroom te beperken.[6] De totale asielinstroom bestaat volgens de toelichting voor 25 procent uit nareizende gezinsleden van asielzoekers die een positieve beslissing van de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND) hebben ontvangen en in

---

[3] Memorie van toelichting, Algemeen deel, onder 1. Inleiding en 2. Aanleiding en hoofdlijnen van het voorstel.

[4] Wijziging van de Vreemdelingwet 2000 in verband met de introductie van de volgende maatregelen:
– De geldigheidsduur van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd wordt verkort van vijf tot drie jaar.
– Er worden geen nieuwe verblijfsvergunningen voor onbepaalde tijd verleend.
– De mogelijkheden tot ongewenstverklaring van vreemdelingen worden verruimd.
– De voornemenprocedure wordt afgeschaft.
– De nareismogelijkheden voor ongehuwde partners en meerderjarige kinderen worden beperkt.
– De afdoening van asielaanvragen wordt vergemakkelijkt, door 1) nieuwe feiten en omstandigheden strenger te toetsen bij opvolgende aanvragen, 2) een verwijtbaarheidstoets te introduceren bij opvolgende aanvragen en 3) de afwijzingsmogelijkheden te verruimen.

[5] Kamerstukken II 2024/25, 19 637, nr. 3304.

[6] Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2. Aanleiding en hoofdlijnen.

Nederland mogen blijven. Twee derde van deze nareizigers volgt een asielzoeker die geen verdragsvluchteling is, maar iemand die subsidiair beschermd wordt.

Volgens de toelichting loopt het systeem vast. De werkvoorraden bij de IND worden groter. Het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) moet steeds meer mensen opvangen. De woningmarkt kan de instroom van statushouders niet absorberen met langere wachttijden voor woningzoekenden tot gevolg. Nareizigers komen als gevolg hiervan met regelmaat in de noodopvang terecht. Door overbezetting van opvanglocaties ontstaan onveilige situaties voor zowel bewoners als medewerkers. Noodopvanglocaties voldoen niet aan het gewenste voorzieningenniveau en zijn bovendien relatief duur. Er zijn volgens de toelichting tekorten aan zorg en onderwijs. Al met al zijn de kosten van de migratieketen volgens de toelichting exceptioneel gestegen.

b. De voorgestelde maatregelen

Op dit moment kan ingevolge de Vreemdelingenwet 2000[7] een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd worden verleend aan de vreemdeling «die verdragsvluchteling is» (vluchteling),[8] of «die aannemelijk heeft gemaakt dat hij gegronde redenen heeft om aan te nemen dat hij bij uitzetting een reëel risico loopt op ernstige schade» (subsidiaire bescherming).[9] Deze verleningsgronden volgen uit de Europese Kwalificatierichtlijn en zijn gebaseerd op het Vluchtelingenverdrag en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM). In Nederland is ervoor gekozen dat de met de verblijfsvergunning verleende verblijfsstatus identiek is. Dat betekent dat elke vreemdeling van wie het verzoek om internationale bescherming wordt ingewilligd, dezelfde rechten en plichten heeft. Dit wordt wel het éénstatusstelsel genoemd.

Het wetsvoorstel wijzigt dit éénstatusstelsel in een tweestatusstelsel, waarin aan vreemdelingen met de vluchtelingenstatus (ook wel: de a-status) een andere asielvergunning wordt verleend dan aan vreemdelingen met de zogeheten subsidiaire beschermingsstatus (ook wel: de b-status). Dit maakt het mogelijk dat aanvullende en strikte voorwaarden worden geïntroduceerd voor de nareis van gezinsleden van subsidiair beschermden. Deze voorwaarden zijn 1) een wachttermijn van twee jaar tussen de inwilliging van de asielaanvraag en de verstrekking van de afgeleide asielvergunning aan de nareiziger, 2) de subsidiair beschermde beschikt zelfstandig en duurzaam over voldoende middelen van bestaan, en 3) de subsidiair beschermde beschikt over huisvesting. Daarnaast komt alleen het kerngezin in aanmerking voor gezinshereniging via nareis.

Door deze maatregelen komen volgens de toelichting minder mensen naar Nederland op grond van nareis. De mensen die wel komen, zijn zelfredzamer door de voorwaarden die aan hun komst worden gesteld. Hiermee zal de druk op de asielketen, en daarmee ook de druk op de huisvesting, zorg en het onderwijs, verminderen. Het Nederlandse asielbeleid wordt volgens de toelichting zo bovendien meer in lijn gebracht met dat van andere lidstaten, waardoor Nederland als bestemming niet aantrekkelijker is dan landen om ons heen.[10]

---

[7] Artikelen 28 en 29, eerste lid, Vreemdelingenwet 2000.

[8] Vreemdelingen die (persoonlijk) gegronde vrees hebben dat zij in hun thuisland zullen worden vervolgd vanwege bijvoorbeeld hun ras, godsdienst of politieke overtuiging.

[9] Vreemdelingen die om een andere reden een reëel risico lopen op ernstige schade als zij terugkeren, bijvoorbeeld vanwege de algemene veiligheidssituatie.

[10] Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2. Aanleiding en hoofdlijnen.

3. Algemene beschouwing

a. Asiel en migratie in Nederland

Het maatschappelijk debat over asiel en migratie wordt in Nederland en daarbuiten volop gevoerd. Veel mensen vinden dat mensen die vluchten voor oorlog of vervolging een veilig heenkomen moet worden geboden. Tegelijkertijd zijn veel mensen bezorgd of de Nederlandse samenleving de komst van grote groepen migranten wel kan dragen. Deze zorgen gaan over de sociale samenhang in ons land, maar ook over de toegang tot voorzieningen zoals huisvesting, zorg en onderwijs.[11] Daarbij moet bedacht worden dat niet alleen asielzoekers naar Nederland komen, maar ook arbeidsmigranten, studenten en migranten in het kader van gezinshereniging. Van verschillende kanten is de regering aangespoord om tot een integrale visie op asiel en migratie te komen en om van daaruit keuzes te maken over hoeveel asiel-, arbeids-, studie- en gezinsmigratie wordt toegelaten en onder welke voorwaarden.[12]

Uit de Staat van de Migratie 2024 blijkt dat in 2022 en 2023 circa 50.000 asielaanvragen zijn gedaan, waarvan in 2023 38.000 eerste aanvragen en 10.000 aanvragen van nareizigers. In totaal zijn in 2023 ongeveer 27.000 asielvergunningen verleend.[13] De maandelijkse rapportages over de instroom van de IND laten in 2024 geen grote wijzigingen ten opzichte van voorgaande jaren zien.[14] De IND en de rechtspraak rapporteren substantiële achterstanden,[15] waardoor asielzoekers en nareizigers lang moeten wachten op een uitkomst in hun procedures. Gedurende deze procedures verblijven vreemdelingen soms langdurig in opvanglocaties met slechts basale voorzieningen.[16]

b. De constitutionele en juridische context

Bij de vormgeving van het asiel- en migratiebeleid moet de constitutionele en juridische context in ogenschouw worden genomen. In het Vluchtelingenverdrag van de Verenigde Naties uit 1951 en het Protocol van 1967 zijn de rechten van vluchtelingen vastgelegd.[17] Het kernprincipe van dit verdrag is het beginsel van «non-refoulement», wat inhoudt dat een vluchteling niet mag worden teruggestuurd naar een land waar zijn of haar leven ernstig wordt bedreigd. Dit principe is ook vastgelegd in andere internationale verdragen waaraan Nederland gebonden is, zoals het Handvest van de grondrechten van de EU (hierna: EU-Handvest), het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM) en het VN-Verdrag tegen Foltering.[18]

---

[11] Zie Sociaal-Cultureel Planbureau, Burgerperspectieven 2024, bericht 3, p. 10–16; Adviesraad Migratie, Realisme rond richtgetallen. Kansen en risico's van streefcijfers en quota's in het migratiebeleid, december 2022, p. 10.

[12] Zie ABD Topconsult, Bouwstenen voor het asielbeleid en asielstelsel, 8 februari 2024; Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050, Gematigde Groei, 15 januari 2024. Zie ook Adviesraad Migratie, Naar een toekomstgericht migratiebeleid – Notitie voor programma's Tweede Kamerverkiezingen, 23 augustus 2023.

[13] Staat van Migratie 2024, Kamerstukken II 2023/24, 30 573, nr. 214.

[14] IND, Monthly Report on Asylum Application in The Netherlands, December 2024.

[15] IND, Maandcijfers IND december 2024, te raadplegen op www.ind.nl.

[16] Zie ook de brief van de Inspectie Justitie en Veiligheid betreffende het toezicht Inspectie Justitie en Veiligheid Ter Apel, 16 december 2024, bijlage bij Kamerstukken II 2024/25 19 627, nr. 3342, de brief van de Kinderombudsman betreffende oproep van de Kinderombudsman t.b.v. debat over de spreidingswet, 12 januari 2024.

[17] Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, Genève 28 juli 1951, Trb. 1951, 131. Protocol betreffende de status van vluchtelingen, New York 31 januari 2967, Trb. 1967, 76.

[18] Zie artikel 18 en 19 van het EU-Handvest, artikelen 2 en 3 van het EVRM en artikel 3 van het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke en onterende behandeling of bestraffing, New York, 10 december 1984.

Met het Vluchtelingenverdrag moet binnen de Europese Unie (EU) rekening worden gehouden bij de ontwikkeling van een gemeenschappelijk asielbeleid.[19] Het gemeenschappelijk asielbeleid van de EU omvat verschillende richtlijnen, waarvan er enkele voor de Asielnoodmaatregelenwet en de Wet invoering tweestatusstelsel van bijzonder belang zijn. In de Kwalificatierichtlijn zijn criteria vastgelegd op basis waarvan de vluchtelingenstatus of een subsidiaire beschermingsstatus wordt verleend.[20] In de Procedurerichtlijn zijn minimumnormen opgenomen waaraan de asielprocedure moet voldoen.[21] Verder worden in de Gezinsherenigingsrichtlijn diverse aspecten op het terrein van gezinshereniging geregeld,[22] regelt de Langdurig Ingezetenenrichtlijn het verblijfsrecht van langdurig in de EU verblijvende vreemdelingen,[23] en geeft de Terugkeerrichtlijn regels voor de terugkeer van vreemdelingen zonder verblijfsrecht naar hun land van herkomst.[24] Deze richtlijnen zijn binnen de Nederlandse rechtsorde geïmplementeerd in de Vreemdelingenwet 2000. Daarbij heeft Nederland enige speelruimte, maar die is binnen de internationale en Europese kaders wel beperkt.

Noemenswaardig in dit verband is dat het Europese asielbeleid aan de vooravond staat van een grote hervorming.[25] Vanaf 12 juni 2026 gaat de regelgeving gelden die onderdeel vormt van het Europese Asiel- en Migratiepact. De hierboven genoemde richtlijnen worden grotendeels vervangen door verordeningen. Dit heeft als gevolg dat de Vreemdelingenwet 2000 op korte termijn ingrijpend gewijzigd moet worden en onderdelen daarvan moeten worden geschrapt.[26] Ook de Nederlandse uitvoeringsorganisaties en rechtspraktijk zullen zich moeten voorbereiden op de nieuwe Europese en nationale wet- en regelgeving. Het wetsvoorstel ter uitvoering van het pact is op dit moment in internetconsultatie en bevat verschillende onderdelen die overlappen met het voorliggende wetsvoorstel.[27]

Tot slot is van belang dat bij de vormgeving en de uitvoering van asiel- en migratiebeleid de grondrechten in acht worden genomen zoals deze zijn vervat in onder meer de Grondwet, het EVRM en het EU-Handvest. In het bijzonder relevant zijn hierbij het verbod op discriminatie, de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en het recht op familie- en gezinsleven.[28] Wanneer migranten willen procederen over het krijgen of behouden van verblijfsrechten van henzelf of hun naasten in het kader van gezinsher-

---

[19] Artikel 78, eerste lid, van het Verdrag betreffende de Werking van de EU.

[20] Richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming, Pb EU L337/9.

[21] Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale Bescherming, PB EU L 180/60.

[22] Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging, PB EU L 251/12.

[23] Richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezeten onderdanen van derde landen, PB EU L16/44.

[24] Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven, PB EU L 348/98.

[25] Zie Kamerstukken II 2024/25, 32 167, nr. 908.

[26] Zie aanwijzing 9.9 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

[27] Het implementatiewetsvoorstel staat op dit moment op internetconsultatie.nl/asielenmigratiepact/b1.

[28] Zie artikel 1 en 10 van de Grondwet, artikel 8 en 14 EVRM en artikel 7 en 21 EU-Handvest.

eniging, hebben zij bovendien recht op een eerlijk proces.[29] Dat betekent onder meer dat een migrant in de gelegenheid moet worden gesteld om standpunten kenbaar te maken en dat besluitvorming binnen een redelijke termijn moet plaatsvinden.

c. Kwaliteit van wet- en regelgeving

Bij de totstandkoming van nieuwe regels op het terrein van asiel en migratie moet worden voldaan aan de kwaliteitseisen die voor alle wet- en regelgeving gelden.[30] Zo is van belang dat duidelijk is waarom nieuwe regelgeving wordt ingevoerd. Dat betekent dat moet worden gedefinieerd wat het doel van de regelgeving is en dat moet worden uitgelegd waarom het nodig is om de nieuwe regels in te voeren met het oog op het realiseren van dit doel. Dit vraagt om een zorgvuldige analyse van het maatschappelijk probleem dat de wetgever beoogt aan te pakken. Bij de keuze van een oplossing voor dat probleem moet worden beoordeeld of deze oplossing effectief is, of niet met een lichter middel kan worden volstaan en of de kosten en lasten van een oplossing in verhouding staan tot het doel.

Daarnaast is relevant of uitvoeringsorganisaties en de (rechts)praktijk met een bepaalde oplossing uit de voeten kunnen, dus of een regeling uitvoerbaar is.[31] De regering wijst terecht zelf al op het belang van uitvoerbaarheid, net als op de gevolgen die het voor burgers, en hun vertrouwen in de overheid, kan hebben als hieraan onvoldoende aandacht wordt besteed.[32]

Bij de inschatting van de effectiviteit en uitvoerbaarheid van wetgeving dient waar mogelijk gebruik te worden gemaakt van ervaringsgegevens en wetenschappelijke inzichten ten aanzien van de verwachte doeltreffendheid en doelmatigheid van het wetsvoorstel («evidence-based» wetgeving). In de memorie van toelichting moet worden ingegaan op deze aspecten.[33] Dit is niet alleen belangrijk voor de parlementaire behandeling en het maatschappelijk draagvlak, maar ook voor het geval dat in de praktijk vragen rijzen over de wijze waarop regels moeten worden uitgelegd of uitgevoerd.

Om tot goede wet- en regelgeving te komen is ook de inbreng van burgers, uitvoeringsorganisaties en rechtspraktijk in een vroeg stadium van groot belang.[34] Hun inbreng geeft inzicht in de aard en omvang van het maatschappelijk probleem en de functionaliteit van bepaalde maatregelen, wat de kans vergroot dat de gekozen oplossing het beoogde doel zal bereiken. Daarnaast kunnen deze actoren vanuit hun praktijkervaring ideeën aanreiken over alternatieve mogelijkheden om problemen aan te pakken en inzicht geven in eventuele ongewenste bijeffecten van een maatregel. Ook kunnen uitvoeringsorganisaties inschatten wat

---

[29] Zie ten aanzien van de toepassing van artikel 6 EVRM in het vreemdelingenrecht, ABRvS 29 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:188, r.o. 4.1. Zie ook artikel 41 EU-Handvest en HvJEU 27 december 2012, H.N. tegen Ierland, ECLI:EU:C:2014:302, punten 49, 50 en 56.

[30] Zie paragraaf 2.1 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

[31] Daarom beoordeelt de Afdeling in het kader van haar beleids- en uitvoeringsanalyse of voldoende inzicht wordt geboden in de vooronderstellingen en aannames die aan het voorstel ten grondslag liggen en of daarmee de effectiviteit en de uitvoerbaarheid van het voorstel op een overtuigende wijze worden onderbouwd in de toelichting. De beleids- en uitvoeringsanalyse maakt onderdeel uit van het beoordelingskader van de Afdeling; zie raadvanstate.nl/overrvs/advisering/beoordelingskader).

[32] Zie bijvoorbeeld de Inleiding, p. 4 en 7, en paragraaf 7.2. van het regeerprogramma, Bijlage bij Kamerstukken II 2023/34, 36 471, nr. 96.

[33] Zie ook artikel 3.1. van de Comptabiliteitswet 2016.

[34] Zie paragraaf 7.1. van het regeerprogramma, Bijlage bij Kamerstukken II 2023/34, 36 471, nr. 96.

nieuwe wet- of regelgeving betekent voor de organisatie en de personeelsinzet en welke kosten daarbij horen. De consultatie van uitvoeringsorganisaties en rechtspraktijk en de internetconsultatie zijn daarom belangrijke onderdelen van de wetgevingsprocedure, waarvan alleen in uitzonderlijke omstandigheden kan worden afgeweken.[35]

Reactie op punt 3 van het advies

De regering kan zich vinden in de uitgangspunten die de Afdeling in haar algemene beschouwing formuleert en erkent dat het migratievraagstuk niet enkel gaat over asielmigratie. Het rapport van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 maakt duidelijk dat er ook ten aanzien van andere vormen van migratie keuzes gemaakt moeten worden: in vrijwel alle scenario's die de staatscommissie schetst, wordt Nederland de komende decennia drukker, diverser en grijzer. De staatscommissie stelt dat een scenario van gematigde groei van de bevolking naar 19 à 20 miljoen inwoners in 2050 het beste uitgangspunt biedt voor behoud van economische en brede welvaart. De regering omarmt het rapport en onderschrijft de noodzaak om in de richting van het geadviseerde scenario te sturen op de bevolkingsgroei en grip te krijgen op migratie. Daarbij richt het voorliggende wetsvoorstel zich in het bijzonder op asielmigratie.

In reactie op de opmerkingen van de Afdeling over de constitutionele en juridische context merkt de regering volledigheidshalve op dat zij met dit wetsvoorstel geen afbreuk beoogt te doen aan verdragsverplichtingen, zoals het kernprincipe van *non-refoulement*. Dat geldt evenzeer voor de grondrechten zoals vervat in onder meer de Grondwet, het EVRM en het EU-Handvest.

Tot slot onderschrijft de regering het belang van een zorgvuldige voorbereiding van wetgeving. In reactie op adviespunt 4 wordt nader toegelicht waarom het wetgevingsproces in dit geval met meer dan de gebruikelijke spoed is doorlopen.

4. Voorbereiding en consultatie

Uit de toelichting blijkt dat de regering het gelet op de urgentie van het wetsvoorstel noodzakelijk heeft geacht om het wetgevingsproces versneld te doorlopen.[36] *Het wetsvoorstel is gedurende één week in consultatie gegeven bij de Raad voor de rechtspraak (Rvdr),*[37] *de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS),*[38] *de Nederlandse Orde van*

---

[35] Aanwijzing 2.3 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Met betrekking tot formele consultatie, zie het Draaiboek voor de Regelgeving, nr. 18. Met betrekking tot de internetconsultatie, zie het Draaiboek voor de Regelgeving, nr. 16. Zie ook de brief van de Vice-President van de Raad van State aan de Minister-President van 19 april 2021 met als onderwerp «Aanbevelingen ter bevordering van de wetgevingskwaliteit».

[36] Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 5. Ontvangen adviezen.

[37] Brief van voorzitter van de Rvdr van 2 december 2024 betreffende het verzoek advies uit te brengen t.a.v. het Wetsvoorstel tweestatusstelsel en de Asielnoodmaatregelenwet. Op 20 januari 2025 heeft de Rvdr een aanvullende consultatiereactie openbaar gemaakt. De Afdeling heeft hiervan kennis genomen en heeft de consultatiereactie betrokken bij de advisering, hoewel de regering nog niet in de gelegenheid is geweest om hierop te reageren. Gelet op het feit dat de Minister van Asiel en Migratie de Afdeling heeft gevraagd met spoed te adviseren, heeft Afdeling besloten om deze reactie niet af te wachten.

[38] Brief van de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van 2 december aan het Ministerie van Asiel en Migratie met een reactie op het consultatieverzoek over het Wetsvoorstel tweestatusstelsel en wetsvoorstel Asielnoodmaatregelenwet.

Advocaten (NOvA)[39] en de IND.[40] De Adviesraad Migratie is niet geraadpleegd, terwijl deze raad een wettelijke taak heeft om over aanpassingen van het vreemdelingenrecht te adviseren.[41] Ook andere relevante instanties zoals het COA en het College voor de Rechten van de Mens[42] is niet om advies gevraagd. Verder is geen gebruik gemaakt van internetconsultatie, zonder dat wordt toegelicht waarom daarvan is afgezien. Hierdoor zijn burgers en maatschappelijke organisaties niet in de gelegenheid geweest om uit eigen beweging formeel op het wetsvoorstel te reageren.[43]

De instanties die wel geconsulteerd zijn, spreken hun zorgen uit over de snelheid waarmee het wetsvoorstel is voorbereid en de korte tijd die voor de consultatie is gegeven. De genoemde instanties stellen dat zij in één week (nog) niet in staat zijn geweest om de gevolgen van het wetsvoorstel goed in kaart te brengen. Geen van de instanties heeft een impactanalyse of uitvoeringstoets kunnen afronden, waardoor er geen volledig zicht is op de benodigde capaciteit en de bijbehorende kosten op de korte en de lange termijn.

In de toelichting wordt vermeld dat de inwerkingtreding van het voorstel waar nodig pas aan de orde is als de IND en andere relevante organisaties in staat zijn om uitvoering te geven aan de desbetreffende maatregelen.[44] De Afdeling acht het echter ontoereikend dat pas bij een latere beslissing over het moment van inwerkingtreding rekening wordt gehouden met de (on)mogelijkheden van organisaties om uitvoering aan een nieuw wetsvoorstel te geven. Het tijdig hebben van inzicht in de uitvoeringslasten en de uitvoerbaarheid van regelgeving is van belang bij de beoordeling van het wetsvoorstel zélf, inclusief de beantwoording van de vraag of alternatieve, minder belastende maatregelen kunnen worden getroffen. Ook voor de parlementaire behandeling zijn zulke inzichten van groot belang.

De Afdeling merkt op dat het in dit voorstel niet gaat om de toepassing van noodrecht en evenmin om door acute omstandigheden afgedwongen maatregelen met een tijdelijk karakter. Het betreft hier uiteenlopende, structurele maatregelen die beogen uitdrukking te geven aan de politieke wens om met spoed stappen te zetten tot aanscherping van het nationale asielbeleid. Dit is echter onvoldoende grond om stappen in de voorbereiding van wetgeving over te slaan of hiervoor te weinig tijd te nemen. De druk op de asielketen is al langere tijd groot en is niet in recente maanden sterk toegenomen. Verschillende maatregelen waren bovendien al in mei 2024 aangekondigd in het Hoofdlijnenakkoord, maar hebben kennelijk pas in december 2024 geleid tot het voorliggende wetsvoorstel. Dit wijst niet op het bestaan van bijzondere omstandigheden die afwijkingen van de normale wetgevingsprocedure rechtvaardigen.

---

[39] Consultatiereactie van de NOvA van 2 december 2024 betreffende Advies Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de introductie van een tweestatusstelsel en het aanscherpen van de vereisten bij nareis.

[40] Consultatiereactie van de IND betreffende de Asielnoodmaatregelenwet en Tweestatusstelsel, 29 november 2024.

[41] Zie artikel 2 van de Vreemdelingenwet 2000 en de Kaderwet adviescolleges. Zie verder advies van de Afdeling advisering van 20 december 2023 over de Wijziging van het Besluit inburgering 2021, het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen 2022 en het Vreemdelingenbesluit 2000, W16.23.00311/II, Stcrt. 2024, nr. 11957.

[42] Zie brief van het College van de Rechten van de Mens aan de Minister van Asiel en Migratie, 17 december 2024.

[43] Zie brief van de Commissie Meijers aan de Minister van Asiel en Migratie van 17 december 2024 over de gebrekkige betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld bij het wetgevingsproces.

[44] Memorie van toelichting, Artikelsgewijze toelichting bij Artikel III (inwerkingtreding).

Door het aantal consultaties te beperken en geconsulteerde partijen onvoldoende tijd te geven voor het geven van een reactie en het uitvoeren van een uitvoeringstoets, is de voorbereiding van het wetsvoorstel onzorgvuldig geweest. Dit is niet alleen problematisch vanuit het perspectief van wetgevingskwaliteit en het belang van een ordentelijk wetgevingsproces. Dit maakt het ook moeilijk om de effectiviteit en uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel goed in te schatten.

Reactie op punt 4 van het advies

De regering onderschrijft het belang van zorgvuldige consultatie, maar moet dit in overeenstemming brengen met het belang om met spoed te komen tot een breed pakket aan maatregelen om de asielketen te ontlasten en de instroom van asielzoekers te verminderen. Om die reden wil zij het wetgevingsproces zoveel mogelijk versneld doorlopen. In de consultatiefase is er daarom voor gekozen de wetsvoorstellen alleen voor te leggen aan die organisaties die in hun uitvoering direct door de voorgestelde maatregelen worden geraakt. Voor het voorliggende wetsvoorstel zijn dat de IND, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de Raad voor de rechtspraak en de Nederlandse Orde van Advocaten. Daarnaast is bij gelegenheid van dit nader rapport een aantal nagekomen reacties geadresseerd in de memorie van toelichting.

Wat betreft de effectiviteit van de maatregelen geldt dat de regering gegronde redenen ziet om een belangrijk instroomeffect van de maatregelen te verwachten, zoals zij hierna in reactie op punt 5 van het advies uiteenzet. De reacties op het wetsvoorstel hebben in dat opzicht niet tot andere inzichten geleid. Het is bovendien niet waarschijnlijk dat aanvullend onderzoek of een langere consultatietermijn daartoe wel zou leiden.

De regering meent daarom dat er voldoende informatie beschikbaar is om een oordeel te vellen over de uitvoerbaarheid van het voorstel. Gezien de vereiste snelheid en voortgang kon niet voor alle verschillende maatregelen een volledige uitvoeringstoets worden opgesteld. Waar dat binnen het gegeven tijdsbestek niet mogelijk was, is er waar mogelijk voor gekozen via verkenningen en impactanalyses zicht te krijgen op de gevolgen voor de uitvoering. Ook de (nagekomen) consultatie-inbreng bevat uitvoeringsinformatie.

5. Effectiviteit en uitvoerbaarheid

a. Effectiviteit

De regering stelt voor de kring van gezinsleden die voor nareis in aanmerking komen te beperken en een tweestatusstelsel in te voeren om beperkingen en voorwaarden te kunnen stellen aan nareis bij subsidiair beschermden. De Afdeling wijst erop dat Nederland tot 2000 ook een meerstatusstelsel kende.[45] De voornaamste reden waarom de wetgever besloot over te gaan op een éénstatusstelsel, is dat vreemdelingen in de praktijk vaak doorprocedeerden om een sterkere asielstatus te verkrijgen. Het resultaat was een hoge werklast in de asielketen.[46] Sinds de invoering van het éénstatusstelsel is doorprocederen niet meer mogelijk, omdat een vreemdeling er geen betere rechtspositie mee kan bemachtigen en dus

[45] Indertijd bestond er niet alleen een a- en b-status, maar ook een c-status.
[46] Zie Kamerstukken II 1998/99, 26 732, nr. 3, p. 3–6; Kamerstukken II 1999/00, 26 732, nr. 7, p. 36–44; M.J. Cohen, «De geboorte van de Vreemdelingenwet 2000», in: M.M. Bosma & O. van Loon (red.), 20 jaar Vreemdelingenwet 2000, Den Haag: Boom juridisch 2021, p. 34, 38–39.

geen procesbelang heeft.[47] *De andere reden voor afschaffing van het meerstatusstelsel was dat dit zorgde voor een vereenvoudiging van het asielstelsel.*[48]

Deze redenen voor de afschaffing van het meerstatusstelsel zijn nog steeds actueel en relevant voor dit wetsvoorstel. De regering weerspreekt ook niet dat de uitvoeringsconsequenties bij een gelijkblijvende instroom van asielzoekers groot zijn, maar veronderstelt dat deze instroom op lange termijn zal afnemen.[49] *In de toelichting worden echter geen cijfers gepresenteerd waaruit blijkt hoe groot deze afname zal zijn en op welke termijn deze kan worden verwacht.*

Hoewel het denkbaar is dat de voorgestelde maatregelen zullen leiden tot een vermindering van de instroom, zijn bij deze veronderstelling verschillende kanttekeningen te plaatsen. Uit onderzoek blijkt dat de instroom van asielzoekers in grote mate afhankelijk is van internationale en geopolitieke ontwikkelingen. De keuze voor een bepaalde bestemming hangt vooral samen met de aanwezigheid van een sociaal netwerk. Het nationale asielbeleid speelt slechts een beperkte rol bij de keuze voor een bestemmingsland door asielzoekers.[50]

In de toelichting wordt bovendien niet uitgewerkt in hoeverre de Nederlandse voorwaarden verschillen van andere landen. Hierdoor is onvoldoende duidelijk of de verschillen dusdanig zijn dat het aannemelijk is dat Nederland een aantrekkelijker bestemmingsland is in vergelijking met andere landen, en welke gevolgen dit zal hebben voor de instroom. Hoe dan ook geldt dat het asielbeleid tussen de EU-lidstaten al sterk is geharmoniseerd en dat nog bestaande verschillen met de komst van het Europese Asiel- en Migratiepact – dus met ingang van 12 juni 2026 – nog verder verkleind zullen worden (zie verder punt 6 van dit advies).

De potentiële vermindering van de instroom als gevolg van de voorgestelde nareisbeperkingen moet, indien al van daadwerkelijke vermindering sprake zal zijn, evenmin worden overschat. Voor naasten van een gezinshereniger blijven ook met de voorgestelde beperkingen van nareis andere mogelijkheden bestaan om alsnog een verblijfsstatus in Nederland te verkrijgen. Zij kunnen bijvoorbeeld een aanvraag doen voor een verblijfsvergunning op grond van artikel 8 EVRM. Uit vaste rechtspraak van het EHRM volgt dat er familie- of gezinsleven tussen meerderjarige kinderen en hun ouders bestaat wanneer zij in het land van herkomst samenwoonden en de kinderen geen eigen gezin hebben gevormd. Zogeheten «bijkomende elementen van afhankelijkheid» zijn daarvoor niet nodig. Voor ongehuwde partners geldt dat er de facto familieleven moet bestaan, hetgeen kan blijken uit bijvoorbeeld samenwoning, de duur van de relatie en gezamenlijk ouderschap. Deze aanvragen om gezinshereniging moeten volgens vaste rechtspraak met grote voortvarendheid en welwillendheid worden behandeld.[51]

---

[47] ABRvS 28 maart 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE1168. Wanneer een vreemdeling verzoekt om een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd, dan wel wanneer zijn verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd wordt ingetrokken, kan de vreemdeling alsnog over de verleningsgrond procederen; zie ABRvS 18 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1924, onder 3.2.

[48] Kamerstukken II 1998/99, 26 732, nr. 3, p. 3–6; Kamerstukken II 1999/00, 26 732, nr. 7, p. 36–37.

[49] Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 5. Ontvangen adviezen.

[50] Zie bijvoorbeeld IND, Literatuurstudie pullfactoren, september 2024; M. Kahmann, A. Hamdi & M. Verstappen, Invloed asielbeleid op migratie naar Nederland, Verwey Jonker Instituut/WODC 2023.

[51] Zie hierover, met verwijzing naar jurisprudentie, het advies van de Afdeling advisering van 8 februari 2023, (W16.22.00182/II), Kamerstukken II 2022/23, 36 349, nr. 4, punt 3.

Reactie op punt 5a van het advies

In reactie op de kanttekeningen van de Afdeling bij de verwachte effecten van de voorgestelde maatregelen op de instroom merkt de regering het volgende op. De instroom van asielzoekers is inderdaad afhankelijk van een groot aantal interne en externe op elkaar inwerkende factoren. De Afdeling benoemt terecht dat de instroom, behalve van nationale maatregelen en EU-maatregelen, in grote mate afhankelijk is van internationale en geopolitieke ontwikkelingen. In het bijzonder is dat het geval als wordt gekeken naar de redenen van asielmigranten om te vertrekken. Deze complexiteit betekent niet dat sturen op asielmigratie onmogelijk is, maar wel dat sturing niet alleen moet plaatsvinden met enkele afzonderlijke maatregelen, maar met een samenhangend pakket aan maatregelen op het brede terrein van migratie en asiel, zowel nationaal als in EU-verband. De voorgestelde maatregelen maken deel uit van dat bredere pakket, dat onder andere ook het gewijzigde beoordelingskader van de asielaanvraag en het te voeren asiellandenbeleid omvat.

Een belangrijk doel van het kabinetsbeleid inzake asielmigratie is dat Nederland moet gaan behoren tot de categorie lidstaten met de strengste toelatingsregels van de EU. Daarnaast zet het kabinet in op een spoedige uitvoering van het Asiel- en Migratiepact, met stevige maatregelen aan de EU-buitengrenzen. Met dit wetsvoorstel, aangevuld met meerdere beleidsmaatregelen, zal Nederland gaan behoren tot de strengste lidstaten als het gaat om asieltoelating. Zo geeft Nederland een duidelijk signaal af en is het niet onnodig aantrekkelijker dan andere lidstaten.

Eerder hebben andere lidstaten laten zien dat van nationale maatregelen een sterk effect uit kan gaan. Denemarken vormt een vaak genoemd voorbeeld, maar kan vanwege de Deense opt-out op het terrein van asiel atypisch worden genoemd. Een ander voorbeeld is Zweden. In de periode 2010–2015 nam Zweden jaarlijks 14% op van het totale aantal asielzoekers in de EU. In 2015 kwamen zelfs rond de 160 duizend asielzoekers naar Zweden. Na 2015 greep de Zweedse regering fors in met een serie samenhangende maatregelen. In 2016 kwam nog maar 2% van het totale aantal asielzoekers in de EU naar Zweden en in 2023 ging het om minder dan 9 duizend eerste asielaanvragen (1%). De Zweedse regering benut binnen de internationale verdragen alle juridische ruimte om de nationale regelgeving zo streng mogelijk te maken.

Zonder de cijfers van dit Zweedse voorbeeld al te eenvoudig naar de Nederlandse situatie te willen extrapoleren, maakt het voorbeeld wel duidelijk dat het met een krachtige inzet mogelijk is om een groot verschil te maken als het gaat om de asielinstroom. Ook laat het zien dat het mogelijk is die kanteling in relatief korte tijd te maken. De uiteindelijke effecten zijn niet met wetenschappelijke zekerheid te voorspellen. Ook met meer tijd en aanvullend onderzoek zou dat niet het geval zijn. Het aantal op elkaar inwerkende en elkaar soms versterkende factoren is daarvoor te groot en deels te onvoorspelbaar. Naast nationale wettelijke en beleidsmatige maatregelen spelen geopolitieke ontwikkelingen een essentiële rol, alsmede ontwikkelingen in andere potentiële bestemmingslanden. En hoewel veruit de belangrijkste factor voor asielmigranten om hun land van herkomst te verlaten (on)veiligheid is[52], is eenmaal in de EU aangekomen het gevoerde asielbeleid wel degelijk mede van belang voor de bestemmingskeuze.

[52] M. Kahmann, A. Hamdi, en M. Verstappen, *Invloed van het asielbeleid op migratie naar Nederland. Wetenschappelijke inzichten in migratiedrivers*, Verwey Jonker Instituut 2023.

Dit verband tussen het gevoerde asielbeleid en het aantal asielaanvragen komt naar voren uit verschillende kwantitatieve studies. De meeste invloed lijken de kans op toekenning van een asielaanvraag en de mogelijkheden voor gezinshereniging te hebben. In deze studies wordt inzichtelijk dat het aantal asielaanvragen in een bepaald EU-land niet alleen afhangt van het beleid in dat land, maar ook van het beleid in vergelijkbare EU-landen. Strenger toelatingsbeleid in het ene EU-land leidt dan tot meer asielmigranten in andere EU-landen. Voor een breed en duurzaam effect op het aantal asielaanvragen in de EU is het dus nodig om naast dit pakket nationale maatregelen ook volop te blijven inzetten op tijdige implementatie van het Asiel- en Migratiepact door Nederland en andere EU-lidstaten. Ook dat blijft een prioriteit van het kabinet.

Dat het niet mogelijk is om tot een cijfermatige doorrekening te komen van de effecten van de voorgestelde maatregelen, neemt dan ook niet weg dat op basis van het bovenstaande een belangrijk instroomeffect mag worden verwacht.

De kans op toekenning van een asielaanvraag en de mogelijkheden voor gezinshereniging lijken de meeste invloed te hebben op de bestemmingskeuze van asielzoekers die de EU zijn binnengekomen. Om deze reden is het voor de regering minder relevant om een totaaloverzicht te hebben van de voorwaarden voor nareis die andere lidstaten hanteren, maar sluit de regering op dat punt aan bij de minimale voorwaarden die volgen uit het Unierecht en het EVRM.

Voor zover het wetsvoorstel vraagt om aanvullende inzet van de asielketen is van belang dat het wetsvoorstel gepaard gaat met de daarvoor noodzakelijke financiële middelen. Dit wordt mede toegelicht in reactie op punt 5b van het advies.

b. Uitvoerbaarheid

Terwijl onduidelijk is in hoeverre de voorgestelde maatregelen zullen leiden tot een beperking van de instroom, zijn er wel duidelijke aanwijzingen dat zij zullen leiden tot een verhoging van de belasting van de asielketen. In de toelichting wordt onderkend dat de invoering van het tweestatusstelsel gevolgen heeft voor de asielketen en de rechtspraak.[53] Zo gaat de regering ervan uit dat 75 procent van de vreemdelingen die subsidiaire bescherming krijgen daartegen in beroep zal gaan met het doel een (gunstigere) vluchtelingenstatus te krijgen. In de toelichting worden geen concrete cijfers genoemd waaruit blijkt hoeveel vreemdelingen subsidiaire bescherming krijgen. Het is wenselijk dat de toelichting op dit punt wordt aangevuld om een beeld te geven van hoeveel vreemdelingen naar verwachting in beroep zullen gaan.

Het verwachte hoge aantal beroepen heeft verschillende gevolgen voor de IND, de rechtspraak en de advocatuur. De IND zal met het oog op verwachte beroepen uitvoeriger moeten motiveren waarom een vreemdeling geen vluchtelingenstatus krijgt. Ook verwacht de IND een aanvullende belasting door in beroep geconstateerde motiveringsgebreken. De rechtspraak zal in eerste aanleg en hoger beroep verder meer zaken te behandelen krijgen. Uit de consultatiereacties blijkt dat de IND, de Rvdr en ABRvS de alarmbel luiden over deze uitvoeringsconsequenties.

Ook de aanvullende voorwaarden voor nareis kunnen leiden tot een hogere werklast voor de uitvoeringsorganisaties en rechtspraktijk. De IND zal immers moeten toetsen of aan alle voorwaarden is voldaan. Bij een

[53] Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 4. Financiële- en uitvoeringsgevolgen.

afwijzing van een aanvraag moet ambtshalve worden getoetst of de naaste op grond van artikel 8 EVRM geen vergunning moet krijgen. Dat vraagt vanwege de verschillende criteria waaraan moet worden getoetst en de individuele belangenafweging die moet worden gemaakt een complexe beoordeling, waarover naar verwachting vaak zal worden geprocedeerd. Volgens de toelichting vergen de inperkingen op het recht op nareis dan ook een hogere besliscapaciteit bij de IND.[54]

Het ontbreekt in de toelichting verder aan inzicht in de manier waarop dit wetsvoorstel zal uitwerken in samenhang bezien met de maatregelen in de Asielnoodmaatregelenwet. Het is immers mogelijk dat een individuele maatregel afzonderlijk bezien uitvoerbaar is en bijdraagt aan het realiseren van (een van) de gestelde doelen, maar dat de samenloop van maatregelen tot problemen voor de uitvoeringsorganisaties en rechtspraktijk leidt. De regering wijst zelf op de noodzaak om complexiteit van regelgeving terug te dringen.[55] *Ook de IND en het COA wijzen in de Stand van Uitvoering 2024 op de noodzaak van een vereenvoudiging van bestaand beleid.*[56] *Het onderhavige wetsvoorstel zal het bestaande asielsysteem echter verder compliceren.*

Een hogere belasting voor de asielketen zal financiële consequenties hebben. De financiële paragraaf in de toelichting geeft geen compleet overzicht van de kosten die met dit voorstel gepaard gaan. De IND schat in dat de invoering van het tweestatusstelsel tussen de € 25 en € 60 miljoen zal kosten en de aanvullende voorwaarden voor nareis circa € 25 miljoen. De Rvdr schat dat de kosten van dit wetsvoorstel voor de rechtspraak circa € 47 miljoen zullen bedragen.[57] *De ABRvS en de advocatuur hebben geen indicatie gegeven van de financiële gevolgen.*

Uit de meerjarenbegroting blijkt bovendien dat vanaf 2027 sterk bezuinigd op de asielketen.[58] *Hierdoor lijkt niet te worden voorzien in de financiële middelen die nodig zijn om de bestaande achterstanden weg te werken en uitvoering te geven aan de maatregelen in dit wetsvoorstel. Dit terwijl uit verschillende rapporten blijkt dat de huidige knelpunten in de asielketen juist grotendeels veroorzaakt zijn door bezuinigingen in tijden van afnemende aantallen asielzoekers. Deze rapporten wijzen op het belang van stabiele financiering.*[59]

Reactie op punt 5b van het advies

De Afdeling signaleert terecht dat de memorie van toelichting zoals die ter advisering aan de Afdeling is aangeboden geen volledig beeld bevatte van de kosten die met het wetsvoorstel gepaard gaan. Op dat moment waren deze kosten nog niet voor alle ketenpartners beschikbaar. In de gewijzigde memorie van toelichting zijn deze uitvoeringsconsequenties geactualiseerd, en is een overzicht gegeven van de kosten voor de rechtspraak. De Afdeling wijst er voorts terecht op dat die toelichting geen cijfers waren genoemd waaruit blijkt hoeveel vreemdelingen subsidiaire bescherming krijgen. Deze cijfers zijn alsnog toegevoegd.

---

[54] Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 4.2. Aangescherpte nareisvereisten.
[55] Regeerprogramma, Bijlage bij Kamerstukken II 2023/34, 36 471, nr. 96, p. 83, 88.
[56] Deze zijn te raadplegen op www.staatvandeuitvoering.nl.
[57] Aanvullende consultatiereactie van de Rvdr, 20 januari 2025, p. 6.
[58] Kamerstukken II 2024/25, 36 600 XX, nr. 2.
[59] ABD Topconsult, Bouwstenen voor het asielbeleid en asielstelsel, 8 februari 2024. Algemene Rekenkamer, rapport Focus op opvangcapaciteit voor asielzoekers, januari 2023. Zie ook Brief van de Algemene Rekenkamer over de ontwerpbegroting van het Ministerie van Asiel en Migratie voor het jaar 2025, Kamerstukken II 2024/25, 36 600 XX, nr. 4, en de Staat van de Uitvoering van het COA en de IND, te raadplegen op www.staatvandeuitvoering.nl

Op de begroting van mijn ministerie zijn de middelen voor de migratieketen op basis van de Meerjaren Productie Prognose (hierna: MPP) voor 3 jaar verwerkt, omdat de asielprognoses op langere termijn onzeker zijn. In die prognose zijn de effecten van de maatregelen in dit wetsvoorstel nog niet meegenomen. De inzet blijft erop gericht om te komen tot de in de begroting geraamde daling van de asielinstroom, in vergelijking met de prognoses die nu nog in de MPP zijn opgenomen. Bij de voorjaarsnota zal besluitvorming plaatsvinden over eventuele extra financiële middelen die nodig zijn op basis van de MPP. Daarbij worden ook de achterstanden in de asielketen in ogenschouw genomen, evenals de kosten die voortkomen uit de maatregelen van dit wetsvoorstel.

c. Beoordeling

Het wetsvoorstel beoogt de asielketen te ontlasten en de asielinstroom en het aantal nareizigers in Nederland te verminderen. In de toelichting wordt de effectiviteit van de maatregelen voor het bereiken van deze doelen niet aannemelijk gemaakt. Er wordt niet verwezen naar inzichten uit de asielpraktijk of de wetenschap waaruit blijkt dat redelijkerwijze te verwachten valt dat de voorgestelde maatregelen daadwerkelijk leiden tot een beperking van de instroom of efficiëntere asielprocedures.

Tegelijkertijd blijkt uit de verschillende consultatiereacties dat een aantal maatregelen grote gevolgen zal hebben voor de asielketen en dat – voor zover betrokken partijen de gevolgen hebben kunnen beoordelen (zie ook punt 4) – de belasting daarvan eerder zal verhogen dan verlagen. Daardoor ligt het bovendien voor de hand dat asielprocedures langer gaan duren. Dit betekent ook dat asielzoekers langer gebruik maken van de asielopvang, waarvan de capaciteit op dit moment al ontoereikend is.

De Afdeling merkt ten slotte op dat uitvoeringsproblemen in de praktijk kunnen leiden tot een schending van grondrechten. Wanneer de IND en de rechtspraak niet binnen een redelijke termijn kunnen beslissen over de verblijfsrechten van asielzoekers en nareizigers, komt hun recht op een eerlijk proces in het geding. In het kader van gezinshereniging zijn bovendien het recht op familie- en gezinsleven en de rechten van het kind relevant. Doordat verschillende procedures doorlopen moeten worden, waarin telkens vertraging kan optreden, kan dit leiden tot een langdurige scheiding van gezinsleden.[60] Ook vanuit dit perspectief is het van belang om aan de uitvoerbaarheid grote prioriteit te geven.

In de toelichting bij het wetsvoorstel is niet aannemelijk gemaakt dat de voorgestelde maatregelen voldoende zullen bijdragen aan de afname van de asielinstroom om de verwachte uitvoeringsconsequenties te kunnen compenseren. De kans is groot dat dit wetsvoorstel in ongewijzigde vorm juist tot een extra belasting van de asielketen leidt, terwijl het per direct en duurzaam ontlasten van die keten één van de twee hoofddoelen van het voorstel is. De Afdeling adviseert de maatregelen opnieuw te bezien, voor iedere maatregel dragend te motiveren waarom deze effectief en uitvoerbaar is, en anders van de maatregel af te zien.

Reactie op punt 5c van het advies

Zoals hiervoor uiteen is gezet, zal het verwachte effect op de instroom uitgaan van het geheel van maatregelen die worden genomen om te komen tot het strengst mogelijke toelatingsregime voor asiel. Dit

[60] Zie het advies van de Afdeling advisering van 8 februari 2023 over de Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met verlenging van de beslistermijnen in asiel- en nareiszaken, (W16.22.00182/II), Kamerstukken II 2022/23, 36 349, nr. 4, onder punt 3.

wetsvoorstel is een belangrijk onderdeel daarvan. Het is juist die samenhang die zal leiden tot een situatie waarin Nederland niet onnodig aantrekkelijk is als bestemmingsland. Tegen die achtergrond is het niet nuttig of mogelijk om een instroomeffect per maatregel te bepalen.

Wat betreft de opmerking van de Afdeling dat uitvoeringsproblemen in de praktijk kunnen leiden tot een schending van grondrechten, geldt dat dit vanzelfsprekend niet het geval mag zijn. Het is mogelijk dat de maatregelen in dit wetsvoorstel consequenties hebben voor de werklast en doorlooptijden van de rechtspraak. Daar staat tegenover dat het aantal asielzoekers naar verwachting beter beheersbaar wordt doordat er minder mensen naar Nederland komen, zodat uiteindelijk niet alleen de druk op de IND maar ook de druk op de rechtspraak afneemt. Dit uiteindelijke doel – bevorderen dat aanvragen sneller kunnen worden afgehandeld en het verlagen van de instroom – is ook van belang als het gaat om het recht op familie- en gezinsleven en de rechten van het kind. Uitgangspunt is en blijft dat op elke aanvraag om asiel of nareis zo spoedig mogelijk wordt beslist om langdurige scheiding van gezinsleden die ook onder de nieuwe regelgeving recht hebben op verblijf in Nederland te voorkomen en daarmee te voldoen aan het Unierecht en de relevante mensenrechtenverdragen.

6. De samenloop met het Europese Asiel- en Migratiepact

Zoals hiervoor is vermeld, staat het Europese asielbeleid aan de vooravond van een grote hervorming met de invoering van het Europese Asiel- en Migratiepact. Het pact zorgt er onder meer voor dat vreemdelingen aan de buitengrenzen van de Europese Unie worden gescreend en dat er een versnelde grensprocedure komt voor asielzoekers uit landen met een laag inwilligingspercentage. Ook bevat het pact geharmoniseerde regels op het terrein van het asielrecht, zowel inhoudelijk als procedureel. Deze regels zijn grotendeels neergelegd in verordeningen en werken als zodanig rechtstreeks door in het nationale recht. Wel moet hieraan in het nationale recht uitvoering worden gegeven. Dit is, zo vermeldt het regeerprogramma, essentieel voor het beperken van de instroom in Nederland.[61] In verband hiermee moet de Vreemdelingenwet 2000 uiterlijk voor 12 juni 2026 vérgaand worden gewijzigd.

De toelichting bij het wetsvoorstel bevat een summiere passage over het Asiel- en Migratiepact. De regering vermeldt daarin dat er samenhang bestaat tussen het wetsvoorstel en het pact, maar dat zij de inwerkingtreding van de voorgestelde maatregelen niet wenst uit te stellen tot na de invoering van het pact. Het is volgens de regering namelijk niet verantwoord om de maatregelen pas in 2026 in te voeren. Wel zal bij het bepalen van de inwerkingtredingsdatum van de maatregelen uit het wetsvoorstel rekening worden gehouden met de uitvoerbaarheid ervan voor de uitvoeringsorganisaties en de rechtspraak, aldus de toelichting.[62] Eventuele samenloop van het pact met het voorliggende wetsvoorstel zal volgens de toelichting worden geadresseerd in de uitvoeringswetgeving voor het pact.[63]

De Afdeling merkt op dat deze toelichting onvoldoende concreet is. Daaruit wordt immers niet duidelijk hoe de voorgestelde maatregelen zich tot het Asiel- en Migratiepact verhouden. Een grondige toelichting daarvan is wel gewenst, omdat uitvoering van het pact gevolgen kan

---

[61] Regeerprogramma, Bijlage bij Kamerstukken II 2023/34, 36 471, nr. 96, p. 20.
[62] Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 5, onder «Tweestatusstelsel».
[63] De consultatieversie van de uitvoeringswet is te vinden op internetconsultatie.nl/asielenmigratiepact/b1.

hebben voor verschillende onderdelen van het wetsvoorstel. Zo volgen de voorwaarden voor een asielstatus vanaf 1 juli 2026 rechtstreeks uit de Kwalificatieverordening en dus niet meer uit de Vreemdelingenwet 2000,[64] verplicht diezelfde verordening dan tot het verlenen van verblijfstitels aan gezinsleden van asielgerechtigden,[65] en geeft de Procedureverordening dan uniforme regels voor de behandeling van asielaanvragen.[66] Bepalingen die nu in de Vreemdelingenwet 2000 worden opgenomen, moeten mogelijk daardoor over een jaar alweer worden aangepast of geschrapt.

Ook voor zover de relevante onderdelen van het pact inhoudelijk niet verschillen van het wetsvoorstel, is een nadere toelichting op de samenloop gewenst. Het pact kan immers ook tot wetstechnische aanpassingen nopen. De consultatieversie van het wetsvoorstel ter uitvoering van het pact wijst in deze richting. Daarin worden de gronden voor asiel en de inperkingen van het recht op nareis verspreid over vijf wetsartikelen, terwijl het voorliggende wetsvoorstel dit regelt in twee artikelen.[67]

Het is onwenselijk als voorgestelde maatregelen op korte termijn weer moeten worden aangepast of ingetrokken. Dit is niet alleen problematisch vanuit een oogpunt van rechtszekerheid, maar ook vanwege de met dergelijke wijzigingen gemoeid gaande uitvoeringsconsequenties. Zo zullen uitvoeringsinstanties hun werkwijze verschillende keren moeten aanpassen aan de nieuwe regels en zal de rechtspraak verschillende keren geconfronteerd worden met nieuwe rechtsvragen. Door deze cumulatie raakt de ontlasting van de asielketen eerder verder uit beeld dan dat dit doel, zoals het wetsvoorstel beoogt, dichterbij wordt gebracht. De Rvdr en de IND hebben daarom verzocht het onderhavige wetsvoorstel niet in te voeren voordat het Asiel- en Migratiepact is geïmplementeerd.[68]

Tegen deze achtergrond is het aangewezen dat niet alleen de toelichting bij het wetsvoorstel wordt aangevuld, maar ook de inhoud en vormgeving van het wetsvoorstel zelf wordt afgestemd met die van het wetsvoorstel tot uitvoering van het Asiel- en Migratiepact. Daarbij is van belang dat het wetsvoorstel tot uitvoering van het pact op relatief korte termijn aan de Staten-Generaal moet worden voorgelegd, wil de regering de uitvoeringstermijn van medio 2026 halen. De regering heeft de Europese Commissie bij brief van 18 september 2024 ook medegedeeld prioriteit te geven aan de uitvoering van het pact.[69] Volgens het nationaal implementatieplan wenst de regering dat wetsvoorstel begin 2025 aan de Staten-Generaal voor te leggen.[70]

---

[64] Verordening (EU) 2024/1347 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komen, en voor de inhoud van de verleende bescherming, tot wijziging van Richtlijn 2003/109/EG van de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad (Kwalificatieverordening).

[65] Artikel 23 van de Kwalificatieverordening.

[66] Verordening (EU) 2024/1348 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot vaststelling van een gemeenschappelijke procedure voor internationale bescherming in de Unie en tot intrekking van Richtlijn 2013/32/EU.

[67] Zie de voorgestelde artikelen 29 en 29a Vreemdelingenwet 2000, en artikel I, onderdeel N t/m R, van het voorstel in consultatie, te vinden op internetconsultatie.nl/asielenmigratiepact/b1.

[68] Aanvullende consultatiereactie van de Rvdr van 20 januari 2025, p. 4–5 en 7; advies IND van 29 november 2024, p. 3.

[69] Brief van de Minister van Asiel en Migratie aan de Eurocommissaris voor Binnenlandse Zaken van 18 september 2024, bijlage bij Kamerstukken II 2024/25, 19 637, nr. 3273.

[70] Nationaal Implementatieplan Asiel- en Migratiepact, bijlage bij Kamerstukken II 2024/25, 32 317, nr. 908, p. 6.

In het verlengde hiervan verdient het nadere toelichting waarom (onderdelen van) het wetsvoorstel niet zijn samengevoegd met het wetsvoorstel ter uitvoering van het Asiel- en Migratiepact. Deze benadering zou voorkomen dat inhoudelijk overeenkomende regels twee keer het wetgevingsproces moeten doorlopen, en dat de praktijk in korte tijd met verschillend vormgegeven regels wordt geconfronteerd. Uiteindelijk zou dit ook kunnen bijdragen aan de effectiviteit en uitvoerbaarheid van de maatregelen. Voor zover in overeenstemming met het Unierecht zouden onderdelen van het geïntegreerde wetsvoorstel eventueel vervroegd in werking kunnen worden gesteld.

De Afdeling adviseert gelet op het voorgaande om de toelichting bij het wetsvoorstel aan te vullen met een overzicht van relevante bepalingen uit het Asiel- en Migratiepact en uit te leggen hoe de voorgestelde maatregelen zich tot die bepalingen verhouden. In het verlengde daarvan adviseert de Afdeling om de inhoud en vormgeving van het voorliggende wetsvoorstel af te stemmen met die van de uitvoeringswet bij het Asiel- en Migratiepact, en in dat verband te overwegen om (onderdelen van) de twee wetsvoorstellen samen te voegen.

Reactie op punt 6 van het advies

De verhouding van de maatregelen in dit wetsvoorstel tot het Asiel- en Migratiepact is reeds onder ogen gezien in het hoofdlijnenakkoord van 16 mei 2024, het regeerprogramma van 13 september 2024 en de nadere afspraken over de uitvoering van het hoofdlijnenakkoord en regeerprogramma waarover de Tweede Kamer bij brief van 25 oktober 2024 is geïnformeerd.[71] De inzet is om zo snel mogelijk het pact uit te voeren én vooruitlopend daarop aanvullende maatregelen te nemen om te komen tot het strengste toelatingsregime voor asiel en het omvangrijkste pakket voor grip op migratie ooit. Het spreekt voor zich dat de inhoudelijke en wetstechnische vormgeving van het wetsvoorstel dat strekt tot uitvoering van het Asiel- en Migratiepact niet onnodig mag verschillen van de inhoudelijke en wetstechnische keuzes die in het kader van het voorliggende wetsvoorstel zijn gemaakt. Die samenloop wordt voor zover nodig geregeld in het (latere) wetsvoorstel inzake de uitvoering van het pact, dat momenteel nog in voorbereiding is. Dat betekent concreet dat die uitvoeringswetgeving wordt afgestemd op het thans voorliggende wetsvoorstel. De verhouding tot het pact vormt gelet op het voorgaande geen aanleiding tot wijziging van het wetsvoorstel.

7. Rechtszekerheid, gelijke behandeling en procedurele gevolgen

Het wetsvoorstel bevat geen overgangsrecht. Volgens de regering heeft dit tot gevolg dat de maatregelen onmiddellijke werking hebben vanaf het tijdstip van inwerkingtreding.[72] Dit betekent dat zij van toepassing zullen zijn op lopende aanvragen of de verlenging van vergunningen waarop nog geen beslissing is genomen. Voor zover het Vreemdelingenbesluit 2000 een ander uitgangspunt hanteert,[73] zal dit worden aangepast, aldus de regering.

Hoewel het uitgangspunt is dat nieuwe regelgeving in werking treedt met onmiddellijke werking,[74] dient een keuze hiervoor wel te worden gemotiveerd. Wanneer een maatregel onmiddellijke werking heeft, betekent dit namelijk dat bestaande rechtsverhoudingen per direct onder

---

[71] Kamerstukken II 2024/25, 19 637, nr. 3304.
[72] Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 5, onder «Beperken nareis tot kerngezin».
[73] Artikel 1.27 van het Vreemdelingenbesluit 2000.
[74] Aanwijzing 5.61 Aanwijzingen voor de regelgeving.

de werking van die maatregel vallen. Dat kan op gespannen voet staan met de rechtszekerheid.[75] In de Aanwijzingen voor de regelgeving wordt dan ook als alternatief de mogelijkheid genoemd om een regeling zogeheten eerbiedigende of uitgestelde werking te verlenen.[76] Eerbiedigende werking houdt in dat bepaalde «oude» gevallen onder het oude recht blijven vallen. Uitgestelde werking houdt in dat het nieuwe recht pas na een bepaalde periode in werking treedt. De beantwoording van de vraag of eerbiedigende of uitgestelde werking wordt toegekend, vergt een belangenafweging. In dit verband is onder meer van belang of in de praktijk verwachtingen zijn ontstaan over het voortduren van bepaalde situaties, dan wel het intreden van bepaalde rechtsgevolgen, waaraan de nieuwe regeling afbreuk zal doen.[77]

Een dergelijke afweging wordt in de toelichting bij het wetsvoorstel niet gemaakt. De onmiddellijke werking van het voorstel kan echter aanzienlijke gevolgen hebben voor individuele aanvragen. De vraag of oud, dan wel nieuw recht van toepassing is, is bij onmiddellijke werking immers niet afhankelijk van het moment waarop de aanvraag is gedaan, maar van het moment waarop de Minister die aanvraag behandelt. In de praktijk kan dit tot resultaten leiden die op gespannen voet staan met de beginselen van rechtszekerheid en gelijke behandeling.

Zo kunnen vreemdelingen die een nareisaanvraag hebben ingediend in de wetenschap dat zij daar recht op hadden, als gevolg van het wetsvoorstel met een afwijzing worden geconfronteerd, terwijl andere, gelijktijdig ingediende aanvragen kunnen worden ingewilligd in geval de Minister daar vóór de inwerkingtreding van het wetsvoorstel op beslist. In dit verband rijst ook de vraag hoe wordt omgegaan met aanvragen om nareis waarin al een primair besluit is genomen, maar nog geen besluit op bezwaar. Strikt genomen krijgt de vreemdeling in zulke gevallen slechts één keer te horen hoe de Minister de aanvraag op basis van het aangepaste recht beoordeelt. Dat doet afbreuk aan de gedachte dat een vreemdeling daar nog een keer op moet kunnen reageren, namelijk door middel van het bezwaar. Juist om zulke resultaten te vermijden, worden aanvragen om een machtiging tot voorlopig verblijf op dit moment getoetst aan het recht zoals dat gold op het tijdstip waarop de aanvraag is ontvangen.[78]

De Afdeling constateert in dit verband ook dat het voorstel geen overgangsregeling bevat voor bestaande verblijfsvergunningen asiel. Dat betekent dat in geval van verlenging van zo'n verblijfsvergunning alsnog zal moeten worden gemotiveerd of de vreemdeling recht heeft op de vluchtelingenstatus, dan wel de subsidiaire beschermingsstatus. Nog daargelaten dat zulke beoordelingen extra bewerkelijk zijn wanneer zij enkele jaren na de asielgehoren moeten worden verricht, kan dit leiden tot een achteruitgang in de rechtspositie van de vreemdeling.

De Afdeling adviseert het overgangsrecht in die zin aan te passen dat aanvragen om nareis zullen worden behandeld op basis van het recht dat gold ten tijde van de aanvraag. Voor het overige adviseert zij de keuze voor onmiddellijke werking te heroverwegen in het licht van de hierboven gemaakte opmerkingen.

---

[75] Vergelijk de voorlichting van de Afdeling advisering van 3 juli 2012, (W12.12.0147/III), Kamerstukken II 2012/13, 33 400 XV, nr. 7, punt 3.3.
[76] Aanwijzing 5.64 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.
[77] Toelichting bij aanwijzing 5.64 Aanwijzingen voor de regelgeving.
[78] Artikel 1.27 Vreemdelingenbesluit 2000. Zie ook Stb. 2012, 308, artikelsgewijze toelichting.

Reactie op punt 7 van het advies

De Afdeling constateert terecht dat de voorgestelde maatregelen direct van toepassing zullen zijn in lopende procedures (onmiddellijke werking). De regering meent dat dit noodzakelijk is, 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. De regering hecht, met andere woorden, aan onmiddellijke werking juist omdat deze maatregelen ook effect zullen hebben in lopende procedures.

De regering erkent dat onmiddellijke werking consequenties kan hebben voor het precieze moment waarop asielzoekers of aanvragers van nareis een besluit op hun aanvraag ontvangen, en voor het recht dat op de beoordeling van die aanvraag van toepassing is. De regering erkent eveneens dat het wetsvoorstel door de onmiddellijke werking ook impact zal hebben op de bestaande, grote voorraden van de IND. Dat is een bewuste keuze, aangezien de maatregelen als doel hebben de asielprocedure efficiënter te maken en de vreemdeling sneller duidelijkheid te bieden over zijn (nareis)aanvraag.

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. In januari van 2025 wachtten er bijna 43.000 vreemdelingen op een beslissing op een nareisaanvraag; in slechts 4% van de zaken wordt tijdig beslist. De situatie in asielzaken is niet beter. De voorraad bedroeg op 31 december 2024 bijna 51.000 zaken. Het is niet realistisch 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 vrijwel de gehele voorraad moet worden afgedaan onder het oude recht en dat een grote groep mensen alsnog zonder aanvullende voorwaarden inreist. Daarmee heeft de wet gedurende langere tijd geen materieel effect.
Met name voor de nieuwe nareisvoorwaarden geldt dat het kabinet deze instelt om de onevenredige druk op de opvang, keten en voorzieningen zo snel mogelijk te verlichten. Wanneer wordt gekozen voor eerbiedigende werking zal die verlichting pas op langere termijn ontstaan en zal het aantal mensen dat onderdak moet worden geboden verder stijgen, terwijl de druk nu al te groot is, en er een tekort is aan opvangplekken en huisvesting. De regering acht dit onverantwoord en kiest voor onmiddellijke werking. De regering heeft op deze wijze de belangen gewogen. 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.

De memorie van toelichting is overeenkomstig het voorgaande aangevuld.

8. Nareis

a. Inleiding

Het tweestatusstelsel wordt ingevoerd om beperkingen te stellen aan de mogelijkheid om na te reizen. Zoals blijkt uit punt 8 van de considerans van de Gezinsherenigingsrichtlijn, hebben de lidstaten met die richtlijn

beoogd voor vluchtelingen gunstiger voorwaarden te scheppen om hun recht op gezinsleven uit te oefenen. Dit betekent dat zij via een eenvoudigere procedure om gezinshereniging kunnen verzoeken dan geldt voor andere vreemdelingen en vooral aannemelijk moeten maken dat de desbetreffende vreemdelingen feitelijk tot het gezin van de gezinshereniger behoren. Het bij andere vormen van gezinshereniging gestelde vereiste dat een vreemdeling over voldoende middelen van bestaan beschikt geldt dan niet.[79] Ook hoeven de betrokkenen geen leges te betalen. Wordt een dergelijke «nareis»-aanvraag ingewilligd, dan krijgen de gezinsleden evenals de vreemdeling een asielstatus.

Bij de implementatie van de Gezinsherenigingsrichtlijn heeft de Nederlandse regering er vanwege het éénstatusstelsel voor gekozen om hoofdstuk V – de «nareisprocedure» – niet alleen op vluchtelingen toe te passen, maar ook op subsidiair beschermden. Ook heeft Nederland de kring van potentiële gezinsleden in de Vreemdelingenwet 2000[80] ruimer gemaakt dan waartoe de Gezinsherenigingsrichtlijn (minimaal) verplicht.[81] Daaronder vallen op dit moment ook vreemdelingen die als ongehuwde partner of meerderjarig kind «zodanig afhankelijk» zijn van de gezinshereniger dat zij «om die reden behoren tot diens gezin».[82] Met het wetsvoorstel worden beide verruimingen deels teruggedraaid.

b. Beperking van nareis tot het kerngezin

Ten eerste regelt het wetsvoorstel dat een onderscheid wordt gemaakt tussen de aanvragen van vreemdelingen die gelijktijdig met de gezinshereniger Nederland zijn ingereisd (meereizigers), en aanvragen van vreemdelingen die binnen drie maanden nadat aan de vreemdeling een asielvergunning is verleend zijn nagereisd (nareizigers).[83] Bij meereizigers blijft de groep gezinsleden die voor gezinshereniging via de nareisprocedure in aanmerking komt onveranderd. Voor nareizigers daarentegen wordt die groep beperkt tot het «kerngezin», waar ongehuwde partners, meerderjarige kinderen en pleegkinderen geen deel van uitmaken. Dit geldt zowel voor vluchtelingen als subsidiair beschermden.

Deze maatregel is in algemene zin juridisch toelaatbaar. Ongehuwde partners, meerderjarige kinderen en pleegkinderen vallen immers niet dwingend onder het begrip «gezinslid» uit de Gezinsherenigingsrichtlijn.[84] Ook andere internationale of nationale rechtsregels, zoals artikel 8 EVRM, staan hieraan niet in de weg.[85] Artikel 8 EVRM verplicht namelijk niet tot het afgeven van een bepaalde vergunning of het inrichten van een

---

[79] Artikel 12, eerste lid, jo. artikel 7, eerste lid, van de Gezinsherenigingsrichtlijn. Die eis wordt bij «normale» gezinshereniging wel gesteld ingevolge artikel 3.13, eerste lid, en 3.22, eerste lid, Vreemdelingenbesluit 2000.

[80] Artikel 29, tweede lid, van de Vreemdelingenwet 2000.

[81] Artikel 4, eerste lid, van de Gezinsherenigingsrichtlijn. Het tweede en derde lid van datzelfde artikel bieden de ruimte om de kring van gezinsleden uit te breiden op de wijze waarop Nederland dit tot op heden heeft gedaan.

[82] Artikel 29, tweede lid, onder b, van de Vreemdelingenwet 2000. Zie verder paragraaf C2/4.1.2 en C2/4.1.2.1 van de Vc 2000. Zie ook Werkinstructie 2024/4, p. 15–17.

[83] Of binnen de termijn van drie maanden een machtiging tot voorlopig verblijf hebben aangevraagd (de driemaandentermijn hebben veiliggesteld). Die driemaandentermijn geldt niet voor vreemdelingen die minderjarig zijn op het moment waarop zij de aanvraag indienen ingevolge het arrest van het Hof van Justitie van 30 januari 2024, CR, GF en TY tegen Landeshauptmann von Wien, ECLI:EU:C:2024:96.

[84] Artikel 10, eerste lid, jo. artikel 4, eerste lid Gri. De openstelling van de nareisprocedure voor meerderjarige kinderen valt wel binnen de werkingssfeer van de lidstaatoptie in artikel 10, tweede lid, Gri. Zie ABRvS 29 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2146, onder 5.1 en 6.1.

[85] Hetzelfde geldt voor bijvoorbeeld artikel 23, eerste lid, van de Kwalificatierichtlijn of artikel 3 van het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind.

gunstigere procedure.[86] Bovendien laat het wetsvoorstel onverlet dat een vreemdeling die niet langer onder de nareisprocedure valt op grond van bijvoorbeeld artikel 8 EVRM alsnog voor gezinshereniging in aanmerking zou kunnen komen.[87]

Hoewel de Gezinsherenigingsrichtlijn dus ruimte biedt voor de voorgenomen beperking van nareis tot het kerngezin, kan de maatregel in de praktijk in sommige gevallen discriminatoir uitpakken. De Rvdr, IND en de NOvA wijzen in dat kader terecht op de situatie van vreemdelingen voor wie het (feitelijk) onmogelijk of zeer gevaarlijk is om in het land van herkomst te huwen. Het gaat dan bijvoorbeeld om landen waarin homoseksuele relaties niet alleen niet erkend worden, maar zelfs strafbaar zijn. Als met dergelijke omstandigheden bij de uitvoering van de maatregel onvoldoende rekening wordt gehouden, zal dit in strijd komen met het verbod op discriminatie, zoals neergelegd in onder andere artikel 21 van het Handvest van de grondrechten van de EU (hierna: EU-Handvest) en artikel 14 van het EVRM.[88] De toelichting gaat daarop niet in, terwijl dat wel noodzakelijk is om te waarborgen dat de maatregel wordt uitgevoerd op een wijze die niet in strijd komt met dat grondrecht. De Afdeling adviseert daarom de toelichting op dit punt aan te vullen.

Reactie op punt 8b van het advies

Met dit wetsvoorstel brengt de regering de doelgroep die in aanmerking komt voor gezinshereniging via nareis terug tot die gezinsleden die behoren tot het kerngezin. De Afdeling wijst er terecht op dat de regering met deze beperktere definitie gebruikmaakt van de ruimte die de Gezinsherenigingsrichtlijn biedt, en dat deze maatregel ook anderszins in algemene zin juridisch toelaatbaar is.

Deze beperking laat inderdaad 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. In dat verband wordt telkens een belangenafweging verricht, waarbij de individuele feiten en omstandigheden centraal staan. Die afweging ziet op 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 wordt in deze afweging betrokken, maar vormt geen zelfstandige afwijzingsgrond. Dat betekent dat het mogelijk blijft voor deze groepen om alsnog voor gezinshereniging in aanmerking te komen. Het is daarom allerminst uitgesloten dat op basis van artikel 8 van het EVRM in individuele gevallen alsnog een verblijfsvergunning wordt verleend. In de memorie van toelichting is dit verduidelijkt.

c. Aanvullende voorwaarden nareis subsidiair beschermden

Ten tweede introduceert het wetsvoorstel aanvullende voorwaarden voor nareis bij subsidiair beschermden. Gezinsleden van deze vreemdelingen die niet gelijktijdig met de vreemdeling zijn ingereisd hebben voortaan alleen een recht op nareis als:

---

[86] Zie ABRvS 29 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2146, onder 5, over nareis met meerderjarige kinderen.

[87] Zie bijvoorbeeld het arrest van het EHRM van 10 december 2024, Martinez Alvarado t. Nederland, ECLI:CE:ECHR:2024:1210JUD000447021.

[88] Vergelijk het arrest van het EHRM van 23 februari 2016, Pajić t. Kroatië, ECLI:CE:ECHR:2016:0223JUD006845313, punten 84 en 85.

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

Een uitzondering wordt gemaakt voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen, op wie onderdelen b en c niet van toepassing worden verklaard.

Ook voor deze aanvullende voorwaarden geldt dat daarvoor ruimte bestaat onder de Gezinsherenigingsrichtlijn.[89] Deze ruimte wordt evenwel begrensd door het EU-Handvest, het EVRM en de algemene beginselen van Unierecht, waaronder in het bijzonder het evenredigheidsbeginsel. Uit deze instrumenten en beginselen blijkt dat het stellen van de genoemde voorwaarden een legitiem doel moet dienen en niet verder mag gaan dan daarvoor nodig is. Bij de uitvoering van de maatregel zal daarom steeds moeten worden beoordeeld of het stellen van de drie voorwaarden ook in het concreet voorliggende geval evenredig is.[90]

In dit verband valt allereerst op dat het wetsvoorstel niet alleen een huisvestings- en inkomensvereiste formuleert, maar ook een wachttermijn. De vraag rijst waar deze wachttermijn toe dient als een vreemdeling aan de overige voorwaarden voldoet. In dat geval doet hij immers geen beroep op de algemene middelen, terwijl hij wel een legitieme aanspraak heeft op gezinshereniging. De regering licht niet toe of zij ook in dat geval een wachttermijn noodzakelijk en proportioneel acht. De Rvdr wijst er in dat kader terecht op dat die termijn bovendien feitelijk (veel) langer kan zijn als de behandeling van de asielaanvraag van de gezinshereniger lang op zich laat wachten. Daarbij komt dat de wachttermijn in het voorstel aanvangt op het moment van verkrijgen van een verblijfsvergunning. Dit rijmt niet met de Gezinsherenigingsrichtlijn, waaruit volgt dat de termijn aanvangt vanaf het verkrijgen van legaal verblijf.[91]

Daarnaast wordt uit de toelichting niet duidelijk waarom voor nareis bij alleenstaande minderjarige vreemdelingen wel een wachttermijn wordt geïntroduceerd, terwijl zij van het inkomens- en huisvestingsvereiste zijn uitgezonderd. Onduidelijk is hoe de noodzaak en proportionaliteit van deze voorwaarde zijn beoordeeld gelet op de rechten van het kind en de beginselen dat gezinnen moeten worden beschermd en de belangen van kinderen de eerste overweging moeten vormen, zoals deze naar voren komen uit de Gezinsherenigingsrichtlijn en vaste rechtspraak van het Hof van Justitie en het EHRM.[92] Een wachttermijn van twee jaar voor alleenstaande minderjarigen is in het licht van die rechten en beginselen disproportioneel.

---

[89] Artikelen 7 en 12, eerste lid, van de Gezinsherenigingsrichtlijn.

[90] Vergelijk de arresten van het EHRM van 18 januari 2024, Dabo t. Zweden, ECLI:CE:ECHR:2024:0118JUD001251018 en 25 juli 2024, D.H. e.a. t. Zweden, ECLI:CE:ECHR:2024:0725JUD003421019.

[91] Artikel 8, eerste alinea, van de Gezinsherenigingsrichtlijn. De afgeleide verblijfsvergunning asiel werkt ingevolge artikel 44, tweede lid, van de Vreemdelingenwet 2000 terug tot het moment van de aanvraag.

[92] Onder meer de artikelen 3 en 10 van het Internationale Verdrag voor de Rechten van het Kind, punt 2 van de considerans bij de Gezinsherenigingsrichtlijn en het arrest van het EHRM van 3 oktober 2014, Jeunesse tegen Nederland, ECLI:CE:ECHR:2014:1003JUD001273810, onder 109.

De Afdeling adviseert de introductie van een wachttermijn te heroverwegen en daarvan af te zien in het geval van alleenstaande minderjarige vreemdelingen.

Reactie op punt 8c van het advies

De regering heeft met deze maatregelen als doel de asielinstroom te reguleren en beperken. Daarvoor acht de regering het noodzakelijk een tweestatusstelsel in te voeren, zodat aan de gezinshereniging voor subsidiair beschermden andere voorwaarden kunnen worden gesteld dan aan nareis bij vluchtelingen. Daarbij hanteert de regering niet alleen een huisvestings- en inkomensvereiste, maar ook een wachttermijn van twee jaar. De regering vindt een wachttermijn van twee jaar een noodzakelijk en onmisbaar onderdeel, ook in die situaties waarin aan het huisvestings- en inkomensvereiste is voldaan. Ook in dat geval draagt een wachttermijn eraan bij dat er naar verwachting minder mensen naar Nederland komen op grond van nareis.

De Afdeling wijst er daarbij terecht op dat de wachttermijn in het onderhavige wetsvoorstel aanvangt op het moment van verkrijgen van een verblijfsvergunning. Dit wijkt af van artikel 8 van de Gezinsherenigingsrichtlijn, waaruit volgt dat de termijn aanvangt vanaf het verkrijgen van legaal verblijf. De Gezinsherenigingsrichtlijn is volgens artikel 3, tweede lid, aanhef en onder c, daarvan niet van toepassing op subsidiair beschermden. Tot op heden heeft Nederland er echter 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 dit niet langer te doen.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling heeft de regering de wachttermijn in het geval van alleenstaande minderjarige vreemdelingen opnieuw gewogen. Alles overziend hebbende, handhaaft zij dit vereiste. Het voorgestelde artikel 29a voorziet er reeds in dat alleenstaande minderjarige kinderen zijn uitgezonderd van het inkomens- en huisvestingsvereiste, en daarmee in belangrijke mate zijn uitgezonderd van de nieuwe nareisvoorwaarden. De regering ziet geen aanleiding deze groep ook uit te zonderen van de wachttermijn, omdat daarmee in feite helemaal geen aanvullende voorwaarden zouden worden gesteld aan de nareis van gezinsleden van een alleenstaande minderjarige vreemdeling. Daarbij wijst de regering erop dat het stellen van een wachttermijn kan bijdragen aan het verminderen van het vooruit reizen van alleenstaande minderjarige vreemdelingen.

9. Slotsom

Het doel van het wetsvoorstel is om de asielketen te ontlasten en de instroom van asielzoekers en nareizigers in Nederland te verminderen. In de toelichting bij het wetsvoorstel wordt echter niet aannemelijk gemaakt dat de maatregelen daadwerkelijk de beoogde effecten zullen hebben. Voor zover de maatregelen gericht zijn op het beperken van de instroom, wordt niet verwezen naar inzichten uit de asielpraktijk of de wetenschap waaruit blijkt dat redelijkerwijze te verwachten valt dat de voorgestelde maatregelen daadwerkelijk tot minder instroom leiden.

Onderzoek laat zien dat het nationale asielbeleid slechts een beperkte rol speelt bij de keuze voor een bestemmingsland. Daarnaast blijven er verschillende alternatieven voor nareizigers bestaan om een verblijfsvergunning in Nederland te verkrijgen. De Afdeling wijst er, met de uitvoeringsorganisaties en de rechtspraak, op dat de kans daarom groot is dat de voorgestelde maatregelen juist tot een extra belasting van de

asielketen leiden. Daarbij zal Nederland vanaf juni 2026 het Europese Asiel- en Migratiepact moeten uitvoeren. Wanneer het wetsvoorstel daarmee niet goed wordt afgestemd, doet dit afbreuk aan de rechtszekerheid en kan dit tot extra problemen leiden in de uitvoering en de rechtspraak.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling het wetsvoorstel niet in deze vorm in te dienen bij de Tweede Kamer. In plaats daarvan adviseert zij de maatregelen opnieuw te bezien, voor iedere maatregel dragend te motiveren waarom deze effectief en uitvoerbaar is, en anders van de maatregel af te zien. Ook moet worden bekeken hoe een maatregel zich verhoudt tot het Europese Asiel- en Migratiepact.

De Afdeling adviseert om de maatregelen uit het wetsvoorstel af te stemmen met die uit de uitvoeringswet ten behoeve van het Europese Asiel- en Migratiepact, en daarbij te overwegen om (onderdelen van) de twee wetsvoorstellen samen te voegen. Daarnaast heeft de Afdeling onder punten 7 en 8 verschillende opmerkingen van juridische aard gemaakt, die volgens haar tot aanpassing van het wetsvoorstel en de toelichting moeten leiden. Bij de heroverweging van deze maatregelen is het noodzakelijk dat de uitvoeringsorganisaties en rechtspraktijk op zorgvuldige wijze worden betrokken.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

De Vice-President van de Raad van State,
Th.C. de Graaf

Ik verzoek U het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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