

Handtekening bewindspersoon

Minister van Asiel en Migratie





Rijksoverheid

Aanbiedingsformulier

voor RAenM

Aanbieding

Van 1 *

Minister van Asiel en Migratie

Type voorstel *

Wetsvoorstel

Titel en inhoud

Titel *

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

Openbare toelichting op inhoud en doelstelling van het voorstel *

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 regeerprogramma en nader uitgewerkt in de brief van 25 oktober 2024 (Kamerstukken II 2024/25, 19637, nr. 3304).

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.

Toelichting niet geschikt voor openbaarmaking

Voorgesteld besluit *

Het voorstel om spoedadvies bij de Afdeling advisering van de Raad van State aanhangig doen maken.

Behandeltraject

Datum aanbieding *

13 december 2024

Kenmerk *

5985866

Hamerstuk *

☐ Ja ☒ Nee

Voorgaande behandeling *

☐ Ja ☒ Nee

Gevolgen en juridisch kader

- Gevolgen rijksbegroting * ☒ Ja ☐ Nee
- Gevolgen apparaatsuitgaven * ☒ Ja ☐ Nee
- Gevolgen voor regeldruk * ☐ Ja ☒ Nee
- Overeenstemming met JenV inzake wetgevingstoets en effectenanalyse * ☐ Ja ☐ Nee, met bijlage ☒ Nee, zonder bijlage ☐ N.v.t.
- Overeenstemming met JenV inzake fouten- en misbruiksignalering * ☐ Ja ☐ Nee, met bijlage ☐ Nee, zonder bijlage ☒ N.v.t.
- Aan EU Notificatie voldaan * ☐ Ja ☐ Nee ☒ N.v.t.
- Verplichting int. verdragen en/of Europese regelgeving * ☐ Ja ☒ Nee

Interdepartementale afstemming

- Overeenstemming BZK inzake beoordelingskader financiële/ bestuurlijke consequenties decentrale overheden en/of Caribisch Nederland * ☐ Ja ☐ Nee ☒ N.v.t.
- Overeenstemming Aruba, Curaçao en Sint Maarten * ☐ Ja ☐ Nee ☒ N.v.t.
- Ambtelijk afgestemd * ☐ Ja ☐ Nee ☒ N.v.t.
- Overeenstemming bereikt op ambtelijk niveau * ☐ Ja ☐ Nee ☒ N.v.t.

Contactpersonen

- | | Contactpersoon 1 | Contactpersoon 2 |
|------------------|------------------|------------------|
| Naam * | [Redacted] | [Redacted] |
| Afdeling * | [Redacted] | [Redacted] |
| Telefoonnummer * | [Redacted] | [Redacted] |
| E-mailadres * | [Redacted] | [Redacted] |

Begroting sectie A (uitgaven)

Budgetdisciplinesector *

☐ Budgettair Kader Zorg

☐ Sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid

☒ Rijksbegroting in enge zin

☐ N.v.t.

Initiële jaar *

2025

2025

2026

2027

2028

2029

2030

Begrotingshoofdstuk
VI Justitie en Veiligheid

Beleidsartikel nummer
37.2

Naam
Toegang, toelating en opvang vreemdelingen

Bedrag

50

50

50

50

50

50

Totale uitgaven

50

50

50

50

50

50

Begroting sectie A (ontvangsten)

Initiële jaar *

2024

2024

2025

2026

2027

2028

2029

Totale ontvangsten

Saldo uitgaven en ontvangsten

-50

-50

-50

-50

-50

-50

Toelichting

De voorlopige raming gaat uit van personele gevolgen van het tweestatusstelsel voor de IND tussen de 11,7 en 27 mln p.j. Tav de aangescherpte nareisvereisten verwacht de IND 25 mln p.j structureel extra nodig te hebben. De kosten voor A&M komt op 5 mln. De komende periode worden aanvullende analyses uitgevoerd bij onder meer de Rechtspraak om de benodigde middelen meerjarig in kaart te brengen. Naar aanleiding hiervan en het verwachte uitgavepatroon wordt het kasritme mogelijk aangepast. Indien dit leidt tot meerkosten, wordt hier bij reguliere besluitvormingsmomenten over besloten. Het eerstvolgende moment hiervoor is bij VJN 2025. Dekking komt van de AP (Stelpost uitwerking asielmaatregelen), waaruit ook de asielnoodmaatregelenwet 1,5 mln. en de Wet Terugkeer en VB 4,5 mln. gedekt zal worden. Komende jaar wordt gemonitord wat de effecten zijn voor de uitvoering. Een jaar na invoering zal een evaluatie van de daadwerkelijke kostenontwikkeling plaatsvinden.

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

VOORSTEL VAN WET

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben dat het wenselijk is om onderscheid te maken tussen vluchtelingen en vreemdelingen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming en in verband daarmee nadere eisen te stellen aan de nareis van gezinsleden van vreemdelingen die internationale bescherming genieten, en dat het daarom nodig is de Vreemdelingenwet 2000 te wijzigen;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel I

De Vreemdelingenwet 2000 wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1 wordt als volgt gewijzigd:

1. De begripsbepaling van *asiel* komt te luiden:

asiel: het verblijf van een vreemdeling in Nederland op de gronden, bedoeld in de artikelen 29, 29a en 34;

2. De begripsbepaling van *verblijf op reguliere gronden* komt te luiden:

verblijf op reguliere gronden: het verblijf van een vreemdeling in Nederland op grond van deze wet anders dan op de gronden bedoeld in de artikelen 29, 29a, en 34;

3. De begripsbepaling van *Onze Minister* komt te luiden:

Onze Minister: Onze Minister van Asiel en Migratie;

B

Artikel 28, eerste lid, onderdeel d, komt te luiden:

d. ambtshalve een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd te verlenen aan de houder van een geldige machtiging tot voorlopig verblijf, die voldoet aan de in artikel 29, derde lid, of artikel 29a, derde lid, gestelde voorwaarden;

C

Artikel 29 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:

1. Een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 kan worden verleend aan de vreemdeling die verdragsvluchteling is.

2. Het tweede lid komt te luiden:

2. Een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 kan voorts worden verleend aan de hierna te noemen gezinsleden van de in het eerste lid bedoelde vreemdeling, indien deze op het tijdstip van binnenkomst van die vreemdeling behoorden tot diens gezin en gelijktijdig met die vreemdeling Nederland zijn ingereisd:

- a. de echtgenoot of het minderjarige kind;
- b. de vreemdeling die als partner of meerderjarig kind zodanig afhankelijk is van die vreemdeling, dat hij om die reden behoort tot diens gezin;
- c. de ouders, indien de vreemdeling minderjarig is.

3. Onder vernummering van het derde en vierde lid tot vierde en vijfde lid wordt een nieuw lid ingevoegd, luidende:

3. De verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 kan voorts worden verleend aan de hierna te noemen gezinsleden van de in het eerste lid bedoelde vreemdeling, indien deze op het tijdstip van binnenkomst van die vreemdeling behoorden tot diens gezin en zijn nagereisd binnen drie maanden nadat aan die vreemdeling de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 28, is verleend:

- a. de meerderjarige echtgenoot;
- b. het biologische of geadopteerde minderjarige kind;
- c. de ouders, indien die vreemdeling een alleenstaande minderjarige 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.

4. In het vijfde lid (nieuw) wordt 'een gezinslid als bedoeld in het tweede lid' vervangen door 'een gezinslid als bedoeld in het derde lid'.

D

Na artikel 29 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 29a

1. Een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 kan worden verleend aan de vreemdeling die geen verdragsvluchteling is en aannemelijk heeft gemaakt dat hij gegronde redenen heeft om aan te nemen dat hij bij uitzetting een reëel risico loopt op ernstige schade, bestaande uit:

- 1°. doodstraf of executie;
- 2°. foltering, onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen; of
- 3°. ernstige en individuele bedreiging van het leven of de persoon van een burger als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict.

2. Een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 kan voorts worden verleend aan de hierna te noemen gezinsleden van de in het eerste lid bedoelde vreemdeling, indien deze op het tijdstip van binnenkomst van die vreemdeling behoorden tot diens gezin en gelijktijdig met die vreemdeling Nederland zijn ingereisd:

- a. de echtgenoot of het minderjarige kind;
- b. de vreemdeling die als partner of meerderjarig kind zodanig afhankelijk is van die vreemdeling, dat hij om die reden behoort tot diens gezin;
- c. de ouders, indien de vreemdeling minderjarig is.

3. Een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 kan voorts worden verleend aan een gezinslid als genoemd in artikel 29, derde lid, onderdelen a tot en met d, van de vreemdeling bedoeld in artikel 29a, eerste lid, indien dat gezinslid op het tijdstip van binnenkomst van de vreemdeling tot diens gezin behoorde en:

- a. twee jaar zijn verstreken sinds de verlening van de verblijfsvergunning asiel aan de vreemdeling, bedoeld in het eerste lid;
- b. de vreemdeling zelfstandig en duurzaam beschikt over voldoende middelen van bestaan;
- c. de vreemdeling beschikt over huisvesting.

4. Het derde lid, onderdelen b en c, is niet van toepassing indien de vreemdeling een alleenstaande minderjarige is.

5. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld met betrekking tot dit artikel. Daarbij wordt in elk geval bepaald in welke gevallen een verblijfsvergunning wordt verleend.

E

In artikel 30a, eerste lid, onderdeel e wordt 'artikel 29, eerste lid' vervangen door 'artikel 29, eerste lid, of artikel 29a, eerste lid'.

F

Artikel 31 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het vierde en vijfde lid wordt 'artikel 29, eerste lid, onder b' telkens vervangen door 'artikel 29a, eerste lid'.
2. In het achtste lid wordt 'artikel 29, tweede lid' vervangen door 'artikel 29, tweede of derde lid, of artikel 29a, tweede of derde lid' en 'artikel 29, eerste lid' vervangen door 'artikel 29, eerste lid of artikel 29a, eerste lid'.

G

Artikel 32 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid wordt als volgt gewijzigd:
 - a. In onderdeel c, wordt 'artikel 29' vervangen door 'de artikelen 29 of 29a'.
 - b. In onderdeel e wordt 'artikel 29, tweede lid' vervangen door 'artikel 29, tweede of derde lid, of artikel 29a, tweede of derde lid' en wordt 'artikel 29, eerste lid' vervangen door 'artikel 29, eerste lid of artikel 29a, eerste lid'.
2. In het tweede lid wordt 'artikel 29, eerste lid' vervangen door 'artikel 29, eerste lid, of 29a, eerste lid'.

H

In artikel 43, eerste lid wordt 'artikel 29' vervangen door 'de artikelen 29 of 29a'.

I

Artikel 45b, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel d wordt 'artikel 29, eerste lid, onder a of b' vervangen door 'artikel 29, eerste lid, of 29a, eerste lid'.
2. In onderdeel e wordt 'artikel 29, tweede lid' vervangen door 'artikel 29, tweede of derde lid of artikel 29a, tweede of derde lid' en wordt 'artikel 29, eerste lid, onder a of b' vervangen door 'artikel 29, eerste lid, of 29a, eerste lid'.

J

In artikel 45c, eerste lid, wordt 'artikel 29, eerste lid, onder a of b' telkens vervangen door 'artikel 29, eerste lid, of 29a, eerste lid'.

Artikel II

A

[PM samenloopbepalingen GEAS]

B

Indien 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 nareiszaken (36 349) tot wet is of wordt verheven en artikel I, onderdeel B, van die wet later in werking treedt dan artikel I, onderdeel C van deze wet, komt artikel I, onderdeel B van die wet te luiden:

B

Aan artikel 29 wordt een lid toegevoegd, luidende:

6. De verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 28, wordt niet geweigerd indien de overschrijding van de in het derde of vijfde lid bedoelde termijn op grond van bijzondere omstandigheden objectief verschoonbaar is.

C

[PM samenloopbepalingen Asielnoodmaatregelenwet]

Artikel III

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Artikel IV

Deze wet wordt aangehaald als: Wet invoering tweestatusstelsel.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister van Asiel en Migratie,

M.H.M. Faber – Van de Klashorst

Memorie van toelichting

Algemeen deel	1
1. Inleiding	1
2. Aanleiding en hoofdlijnen	1
2.1 Tweestatusstelsel	2
2.2 Aanvullende voorwaarden nareis subsidiair beschermde	3
2.3 Beperken nareis tot kerngezin	4
3. Verhouding tot hoger recht	5
3.1 Gezinsherenigingsrichtlijn	5
3.2 EVRM	5
4. Financiële- en uitvoeringsgevolgen	6
4.1 Tweestatusstelsel	6
4.2 Aangescherpte nareisvereisten	7
5. Ontvangen adviezen	7
Artikelsgewijs deel	12

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 beschermde, 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 netto-instroom van niet-Nederlanders. 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.

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

² Kamerstukken II 2024/25, 19637, 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.

Bij elkaar betekent dit een enorme instroom van mensen die in Nederland opvang en onderdak vragen.

De totale asielinstroom bestaat momenteel voor 25 procent uit nareizende gezinsleden van statushouders, waarvan tweederde gezinsleden van subsidiair beschermden. Er is daarbij sprake van bijna 41.000 nareizigers die zich nog in het buitenland bevinden in afwachting van de mogelijkheid in te reizen.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 hoge 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.

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, dat noodzakelijk is voor het reguleren van de asielinstroom en het weer beheersbaar maken van de situatie in de migratieketen. 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.

⁴ JenV (KMI+); peildatum 30 juni 2024 (cijfers APM).

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. Ingevolge de richtlijn mogen de in die richtlijn opgenomen voorwaarden voor de uitoefening van het recht op gezinshereniging, zoals het beschikken over huisvesting of stabiele inkomsten, niet worden gesteld aan de vluchteling mits het verzoek om gezinshereniging wordt ingediend binnen een termijn van drie maanden na de toekenning van de vluchtelingenstatus.

Voor subsidiair beschermden die het verzoek om gezinshereniging indienen binnen een termijn van drie maanden na toekenning van de subsidiairebeschermingsstatus, schrijft de Gezinsherenigingsrichtlijn de hierboven genoemde gunstiger voorwaarden niet voor, maar hanteert Nederland deze gunstiger voorwaarden nu wel vanwege het éénstatusstelsel.

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. Het invoeren van deze wachttermijn van twee jaar valt binnen de mogelijkheden die de Gezinsherenigingsrichtlijn biedt, omdat deze niet wordt gesteld aan (gezinsleden van) vluchtelingen. Essentieel voor een aanhoudende verlichting van de asielopvang blijft overigens dat statushouders ondanks de wachttermijn uit de asielopvang stromen.

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

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

minder (snel) mensen naar Nederland komen op grond van nareis en dat de mensen die komen meer zelfredzaam zijn. 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 uitgroeit 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;⁶
- 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.

⁶ 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.

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 vreemdelingen met de subsidiairebeschermingsstatus.⁷ 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 vluchtelingenstatus. Ingevolge artikel 8 van de Gezinsherenigingsrichtlijn is het mogelijk te vergen dat twee jaar zijn verstreken sinds de verlening van de verblijfsvergunning asiel. 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.

Voor subsidiair beschermden die hun gezinsleden willen laten nareizen kunnen deze voorwaarden wel worden gehanteerd. Nederland maakt hiermee gebruik van de ruimte die de Gezinsherenigingsrichtlijn biedt om strengere voorwaarden te verbinden aan de nareis van gezinsleden van subsidiair beschermden.

De voorgenomen beperking van de groep die in aanmerking komt voor gezinshereniging via nareis voor zowel vluchtelingen als subsidiair beschermden, is evenzeer in overeenstemming met de Gezinsherenigingsrichtlijn. Op dit moment wordt krachtens artikel 29, tweede lid, aanhef en onder b, van de Vw 2000 voorzien in de mogelijkheid tot nareis van een meerderjarig kind, indien dat kind zodanig afhankelijk is van de vergunninghouder dat hij om die reden behoort tot diens gezin. Dit is een invulling van artikel 10, tweede lid, van de Gezinsherenigingsrichtlijn. Dat is een facultatieve bepaling. Datzelfde geldt voor de mogelijkheid tot nareis door een ongehuwde partner. Ook met deze wijzing wordt daarom gebruik gemaakt van de ruimte die de Gezinsherenigingsrichtlijn Nederland op dit punt biedt.

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 wachtermijn 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.⁸ In die uitspraak herhaalt het EHRM zijn vaste rechtspraak dat een wachtermijn 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.⁹ In dat verband wordt ook gewezen op de zaak M.A. t. Denemarken.¹⁰ 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.¹¹

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 onderhavige geval bestaan, reeds omdat in alle gevallen waarin geen afgeleide

⁷ Zie ook artikel 3, tweede lid, onderdeel c, van de Gezinsherenigingsrichtlijn.

⁸ EHRM 4 juli 2023, ECLI:CE:ECHR:2023:0704JUD001325818. Zie in vergelijkbare zin EHRM 20 oktober 2022, ECLI:CE:ECHR:2022:1020JUD002210518.

⁹ 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.

¹⁰ EHRM 9 juli 2021, ECLI:CE:ECHR:2021:0709JUD000669718, § 162.

¹¹ EHRM 20 oktober 2022, ECLI:CE:ECHR:2022:1020JUD002210518, § 102 e.v.

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.

In de komende periode worden aanvullende uitvoeringstoetsen gedaan om de financiële (en uitvoerings)consequenties van de verschillende maatregelen voor de komende jaren goed in kaart te brengen voor de uitvoering in de keten. De kosten van de maatregelen voor onderhavig wetsvoorstel worden gedekt met de middelen op de aanvullende post voor de uitvoering asielmaatregelen. Er wordt gemonitord wat de daadwerkelijke effecten zijn voor de uitvoering. Binnen een jaar na de invoering zal een evaluatie van de daadwerkelijke kostenontwikkeling plaatsvinden en zal zo nodig bijstelling plaatsvinden van de benodigde middelen voor de komende jaren.

4.1 Tweestatusstelsel

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 statushouders 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 asiel. 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.¹² Naast deze structurele kosten zullen er ook incidentele kosten zijn voor bijvoorbeeld de aanpassing van interne systemen.

¹² 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 oplopen en beroepen op weigering verblijf gezinsleden op reguliere gronden.

Rechtspraak en advocatuur

De invoering van een tweestatusstelsel heeft ook gevolgen voor de rechtspraak en de advocatuur. Deze gevolgen en kosten worden op een later moment in beeld gebracht, mede naar aanleiding van een nader advies van de Raad voor de Rechtspraak (hierna: Rvdr) dat in de tweede helft van januari 2025 wordt verwacht.

4.2 Aangescherpte nareisvereisten

Naast de introductie van het tweestatusstelsel leidt ook het stellen van aanvullende voorwaarden aan de nareis van subsidiair beschermde 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 beschermde (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 en advocatuur

De gevolgen voor de rechtspraak en de advocatuur worden op een later moment in beeld gebracht, mede naar aanleiding van het hiervoor genoemde nadere advies van de Rvdr.

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 IND.

Algemeen

Uit de verschillende reacties spreken zorgen over de snelheid waarmee het onderhavige proces is doorlopen, gezien de beperkte voorbereidingstijd van het wetsvoorstel en duur van de consultatieperiode. 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 klemmt nu het hier een omvangrijke herziening betreft. Een adviestermijn van één week biedt geen goede basis voor een serieuze en zorgvuldige advisering.

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.¹³ Dat laat onverlet dat adviezen die op een later moment nog worden ontvangen worden betrokken in het wetgevingsproces, zoals het door de Rvdr aangekondigde nadere advies.¹⁴

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. Zo is er inmiddels sprake van bijna 41.000 nareizigers die zich nog in het buitenland bevinden in afwachting van een beslissing op hun nareisaanvraag. 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 ontlasten en de instroom te verminderen, waarvan dit wetsvoorstel onderdeel is.

De ABRvS 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 vreemdelingenrechtspraak 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 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

¹³ Ter uitvoering van de brief van 25 oktober 2024 (Kamerstukken II 2024/25, 19637, nr. 3304).

¹⁴ De Rvdr beperkt zijn advies van 2 december 2024 tot een aantal aspecten op hoofdlijnen die nader aan de orde zullen komen in een definitief, in de tweede helft van januari 2025 uit te brengen advies.

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 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 en 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. Het kabinet 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. De IND wijst er terecht op dat in het onderhavige voorstel van wet geen overgangsrecht is opgenomen. Dat betekent dat de maatregelen in dit wetsvoorstel onmiddellijke werking hebben vanaf het tijdstip van inwerkingtreding, zoals het uitgangspunt is bij nieuwe regelgeving.¹⁵ 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.

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.

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.

¹⁵ Zie Ar 5.61.

Het kabinet heeft het voornemen om het meest restrictieve asielbeleid te voeren dat mogelijk is binnen de Europees- en nationaalrechtelijke kaders. Met dit wetsvoorstel houdt het kabinet zich aan de voorwaarden en kaders die op Europees niveau worden gesteld voor gezinshereniging. Dit betekent dan ook dat het kabinet de ruimte ziet om de partners die kunnen nareizen, kan beperken tot de gehuwde partners. Echter, 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.

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, onderdeel B, 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).

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

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 subsidiairebeschermingsstatus. 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 (samenloopbepalingen)

Onderdeel A

PM GEAS.

Onderdeel B

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, vierde lid. Dit artikel voorziet in de benodigde samenloopbepaling.

Onderdeel C

PM Asielnoodmaatregelenwet.

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

¹⁷ Kamerstukken II 2022/23, 36349, nr. A.

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 heeft geen toelichting.

De Minister van Asiel en Migratie,

¹⁸ Zie Ar 5.61.

's-Gravenhage, 2 december 2024

Aan
Ministerie van Asiel en Migratie
Directeur Wetgeving en
Juridische Zaken
[REDACTED]

Postbus 20301
2500 EH 'S-GRAVENHAGE

Ons kenmerk: 24-06388

Betreft: Consultatiereactie Wetsvoorstel tweestatusstelsel en wetsvoorstel Asielnoodmaatregelenwet

Geachte [REDACTED]

Graag maak ik hierbij gebruik van de gelegenheid een reactie te geven namens de Afdeling bestuursrechtspraak op het wetsvoorstel Asielnoodmaatregelenwet inclusief aanpassing van de geldigheidsduur van de asielvergunning voor bepaalde tijd en het Wetsvoorstel tweestatusstelsel.

De Afdeling bestuursrechtspraak wil haar grote zorgen uiten over de gevolgen van de voorgenumen wetgeving voor de rechtspraak. Het gaat om de volgende onderdelen:

- het terugbrengen van de geldigheidsduur van een asielvergunning voor bepaalde tijd van vijf naar drie jaar (ook al voorgesteld in een eerder wetsvoorstel, Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 35 691, nr. 2);
- het afschaffen van de asielvergunning voor onbepaalde tijd;
- het schrappen van de voornemenprocedure;
- het efficiënter behandelen van herhaalde aanvragen;
- het schrappen van de mogelijkheid tot nareis voor meerderjarige kinderen en ongehuwde partners;
- de verruimde mogelijkheden voor ongewenstverklaring;
- het invoeren van een tweestatusstelsel.

Deze voorstellen zullen vrijwel allemaal leiden tot een forse extra werkbelasting van de IND. In de memories van toelichting worden die extra werkbelasting en de daarmee gepaard gaande hoge kosten ook onderkend. Daarbij moet bedacht worden dat door de voorstellen tegelijkertijd in te voeren de lasten en kosten van de afzonderlijke voorstellen zoals die in de memories van toelichting worden beschreven, ook nog worden gecumuleerd.

Ik vraag aandacht voor het feit dat de wetsvoorstellen in het verlengde daarvan ook bij de rechtspraak, zowel in eerste instantie bij de rechtbanken als daarna ook in hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak, tot een grote werkverzwaring en hoge kosten zullen leiden. Door de korte reactietermijn van een week is het voor de

Afdeling bestuursrechtspraak niet mogelijk geweest om – samen met de rechtbanken – een inschatting te maken van de precieze omvang van de toename van procedures. Duidelijk is echter nu al dat hoe dan ook veel meer geprocedeerd zal worden in beroep bij de rechtbanken, en bij verlies in hoger beroep. Maar ook verwacht ik dat er in ieder geval gedurende een aantal jaren na invoering relatief meer hoger beroepen zullen worden ingesteld omdat de voorgenomen maatregelen tot nieuwe rechtsvragen zullen leiden die moeten worden beantwoord.

Ik licht de voorziene effecten voor de rechtspraak hieronder verder toe. Ik wil daarmee de stelling in de memorie van toelichting (Asielnoodmaatregelenwet, paragraaf 4.2) dat de financiële gevolgen van de maatregelen “vooral betrekking hebben op de uitvoering, met name de IND” in belangrijke mate aanvullen: de IND zal het zwaarst belast worden, maar in het verlengde daarvan zal de extra belasting van de rechtspraak evenzeer enorm zijn.

Als de geldigheidsduur van de asielvergunningen voor bepaalde tijd wordt teruggebracht en geen asielvergunning voor onbepaalde tijd meer mogelijk is, moet de IND vaker herbeoordelen of asiel nog aangewezen is en zullen er volgens de memorie van toelichting ook vaker intrekkingen volgen. Daarover zal zeker geprocedeerd worden (zie voor het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State hierover bij het eerdere wetsvoorstel: Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 35 691, nr. 4, p. 5). Ook zullen vreemdelingen andere vergunningen met een onbepaalde duur aanvragen, bijvoorbeeld een reguliere vergunning voor onbepaalde tijd of een EU-vergunning als langdurig ingezetene. Bij afwijzing zal dat ook weer tot procedures leiden. De mogelijke tijdswinst die de memorie van toelichting daartegenover zet doordat minder naturalisatieverzoeken zullen worden gedaan, zal aan die toename in rechtszaken naar mijn mening weinig kunnen afdoen. In de rechtspraak is het aantal zaken daarover nu relatief beperkt.

Ook het schrappen van de nareismogelijkheden voor meerderjarige kinderen en ongehuwde partners zal ertoe leiden dat als alternatief andere, voor de IND bewerkelijke verblijfsprocedures worden gevoerd op grond van artikel 8 van het EVRM (zie ook de memorie van toelichting, die voor de IND in dit verband spreekt van een “waterbedeffect”, wetsvoorstel Asielnoodmaatregelenwet, onder 4.1.5). Over vrijwel alle afwijzingen zal de rechtspraak zich moeten buigen.

Bij de invoering van een tweestatusstelsel moet steeds door de IND worden gemotiveerd waarom een vreemdeling niet voor de ‘beste’ status (namelijk die van vluchteling) in aanmerking komt. Die status heeft in een tweestatusstelsel immers voordelen, onder meer op het gebied van gezinshereniging. Als een vreemdeling die status niet krijgt, maar wel de andere status (subsidiare bescherming, bijvoorbeeld vanwege een oorlogssituatie in het land van herkomst), dan zal hij om die reden toch tegen de inwilliging van zijn aanvraag in beroep gaan. Juist onder het huidige stelsel heeft zo’n beroep geen zin, omdat daarmee niets kan worden bereikt. Voor de rechtspraak leidt de invoering van een tweestatusstelsel tot een grote toename in asielzaken. Volgens de memorie van toelichting verwacht de regering zelf dat 75% van degenen die een subsidiaire status hebben gekregen, in beroep zal gaan bij de rechtbanken. Ik acht dat een reële inschatting.

Omdat in het tweestatusstelsel voor gezinshereniging van statushouders met de subsidiaire beschermingsstatus strengere eisen gaan gelden, zal naar verwachting meer dan 90% van die aanvragen worden afgewezen volgens de memorie van toelichting. Het is mijn verwachting dat tegen vrijwel al deze afwijzingen zal worden geprocedeerd. Ik wijs er hier met nadruk op dat bij dit percentage, zo stelt de toelichting, nog geen rekening is gehouden met onder meer een toename van herhaalde aanvragen en een toename van procedures over niet-tijdig beslissen op aanvragen door de IND (wetsvoorstel Tweestatusstelsel, paragraaf 4.1). De behandeling van beroepen tegen niet-tijdig beslissen gaat bij de rechtbanken nu al ten koste van de behandeling van inhoudelijke zaken (Jaarverslag Rechtspraak 2023, pp. 13 en 37, en Jaarverslag Rechtspraak 2022, pp. 21 en 39-40).

Als asielbesluiten daarbovenop ook nog zonder voornemenprocedure worden voorbereid, komen – zeker in een tweestatusstelsel – eventuele gebreken in de besluitvorming pas in beroep aan het licht en zullen de rechtbanken naar verwachting meer besluiten vernietigen. De zaken kunnen ook minder efficiënt worden behandeld door de rechtbanken, bijvoorbeeld als de dossiers niet compleet zijn. De memorie van toelichting spreekt in dit verband van een “productiviteitsdaling in de beroepsfase” (wetsvoorstel Asielnoodmaatregelenwet, paragraaf 4.1.4). Ik vind dat zeer zorgelijk en vrees dat dit te mild is uitgedrukt. Als de rechtbanken de zaken wegens gebreken moeten terugsturen voor een herbeoordeling, heeft dat overigens ook alsnog een extra werklast voor de IND tot gevolg (ook dit wordt in paragraaf 4.1.4 van de memorie van toelichting onderkend).

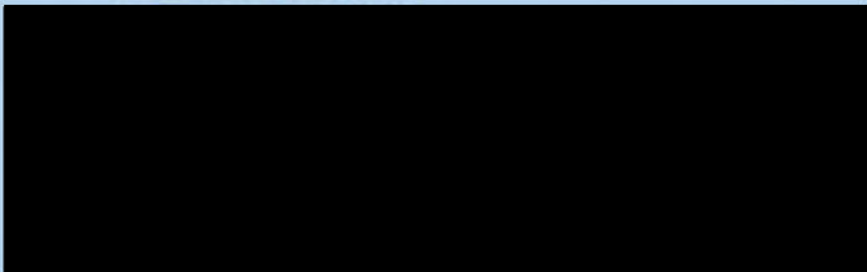
Dat het verruimen van de mogelijkheden voor ongewenstverklaring en het eerder afwijzen van herhaalde aanvragen eveneens tot meer beroepsprocedures zullen leiden behoeft tot slot geen toelichting.

Ik wil er met klem op wijzen dat niet alleen de IND, maar ook de vreemdelingenrechtspraak 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. Daarbij komt dat het Europese Migratiepact in juni 2026 moet zijn verwerkt in de Nederlandse wetgeving. Om dat voor elkaar te krijgen moet veel wetgevingswerk worden verzet. De implementatie brengt ook voor de praktijk veel veranderingen mee. Daar zullen de IND en de rechtspraak hun handen aan vol hebben, zowel voorafgaand aan het van kracht worden van het Migratiepact als na de invoering ervan. Als de uitvoering van het Migratiepact niet op tijd is gerealiseerd, bestaat het risico op dubbel werk, omdat vreemdelingen zich toch op het Migratiepact kunnen beroepen. Het Migratiepact bestaat namelijk grotendeels uit rechtstreeks werkende verordeningen. Allerlei extra rechtsvragen kunnen daardoor rijzen in de periode dat de uitvoering niet op orde is.

Ik wijs er tot slot op dat de extra belasting van de rechters en griffiers die vreemdelingenzaken behandelen, vanwege het huidige personeelstekort onherroepelijk ten koste zal gaan van hun inzet in andere zaken, ook buiten het vreemdelingenrecht. Het gaat daarbij ook om rechtszaken op andere terreinen waaraan de regering prioriteit wil geven en waarin het voor burgers en bestuursorganen van groot belang is snel duidelijkheid te krijgen over hun rechtspositie.

Daarom geef ik U dringend in overweging deze wetsvoorstellen niet in te voeren vooruitlopend op de implementatie van het Migratiepact, maar de opportuniteit, uitvoerbaarheid en bekostiging ervan in samenhang met die implementatie te beoordelen en af te wegen, waarbij ook beter kan worden beoordeeld welke gevolgen de voorstellen tezamen hebben voor de bescherming en rechtsbescherming van de mensen om wie het gaat.

Hoogachtend,
de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak
van de Raad van State,





> Retouradres Postbus 16275, 2500 BG Den Haag

Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Postbus 20301
2500 EH Den Haag

**Immigratie en
Naturalisatiedienst
Directie Strategie en
Uitvoeringsadvies**
Rijnstraat 8
2515 XP
Den Haag

Kenmerk
5964674

Datum 29 november 2024

Betreft Asielnoodmaatregelenwet en Tweestatusstelsel

Beste [REDACTED]

Naar aanleiding van uw brief van 25 november 2024 doe ik u hierbij de reactie van de IND op het concept-wetsvoorstel Asielnoodmaatregelenwet toekomen. Daarnaast reageer ik met deze brief tevens op uw concept-wetsvoorstel Tweestatusstelsel dat u op dezelfde dag voor reactie bij de IND heeft voorgelegd.

Algemeen

De IND ziet in de onderhavige wetsvoorstellen maatregelen voorgesteld die de IND kunnen ontlasten. Zo worden er bijvoorbeeld voorstellen gedaan die maken dat opvolgende aanvragen efficiënter kunnen worden afgedaan. De IND ziet echter ook maatregelen voorgesteld die een grote impact hebben op de IND. Dat geldt met name voor de invoering van een tweestatusstelsel en de maatregelen op nareis.

Voor de IND is van belang dat de wetgeving juridisch juist is en niet in strijd is met de Grondwet, de grondrechten, het Europese en internationale recht en rechtsbeginselen, zodat de besluiten die de IND neemt op basis van deze wetgeving in stand blijven bij de rechtspraak. De wetgeving moet ook daadwerkelijk bijdragen aan de oplossingen die met deze wetgeving wordt beoogd. Hierover bestaan bij de IND zorgen gelet op de snelheid waarmee beide wetsvoorstellen tot stand zijn gekomen. Dit brengt naar de mening van de IND (juridische) risico's met zich mee omdat de juridische en uitvoeringsgevolgen van deze wetsvoorstellen mogelijk onvoldoende doordacht zijn. Hieronder ga ik per relevant wetsvoorstel in op de belangrijkste punten voor de IND.

Tweestatusstelsel, nareisvoorwaarden en inperken kerngezin

- De IND constateert dat het wetsvoorstel tweestatusstelsel afwijkt van het wetsvoorstel Asielnoodmaatregelen voor wat betreft de meereizende partners en meerderjarige kinderen. Deze wetsvoorstellen zouden gelijk moeten luiden en in lijn moeten zijn met het Asiel- en Migratiepact, met name de Kwalificatieverordening.
- De IND meent dat in het concept wetsvoorstel tweestatusstelsel een juiste weergave is gegeven van de inperking van nareis tot het kerngezin, nu daarin is opgenomen dat de meereizende partners en

meerderjarige kinderen ook na inwerkingtreding van deze wet in aanmerking moeten blijven komen van een afgeleide verblijfsvergunning asiel. Dit omdat het nieuwe Asiel- en Migratiepact hiertoe noopt.

- In het wetsvoorstel tweestatusstelsel staat in het nieuwe artikel 28, eerste lid onder d, een verwijzing naar artikel 29, tweede lid Vw en 29a, tweede lid, Vw. Deze leden betreffen echter de meereizende gezinsleden die geen machtiging tot voorlopig verblijf hebben. Deze verwijzing dient derhalve geschrapt te worden.
- Er is geen specifiek overgangsrecht opgenomen in de wetsvoorstellen, de IND meent dat op grond van artikel 1.27 Vreemdelingenbesluit het recht dat gold op het moment van indiening van de nareisaanvraag van toepassing is op deze nareisaanvragen.
- Het cumulatieve effect van de nareisvoorwaarden maakt dat de IND voorziet dat veel aanvragers niet aan alle drie de voorwaarden kunnen voldoen. Dit levert de IND veel extra werk op zowel in de aanvraag-, bezwaar- als in de beroepsfase. Ook voorziet de IND dat de juridische houdbaarheid van de nareisvoorwaarden en het inperken van het kerngezin die gaan gelden voor subsidiair beschermde mede in het licht van het evenredigheidsbeginsel een belangrijk onderwerp van discussie zal zijn in nareiszaken en veel gaat vragen met betrekking tot de motivering van de betreffende besluiten. Zeker nu de formulering van het wetsvoorstel geen ruimte lijkt te bieden om in daartoe aangewezen gevallen van deze voorwaarden af te kunnen wijken.
- Daar komt bij dat de IND ook verwacht dat er vanwege de extra nareisvoorwaarden een waterbedeffect op zal treden naar reguliere gezinsherenigingsaanvragen. Dit maakt ook dat het nuttige effect van de maatregelen daarmee in het gedrang komt. Om die reden wil de IND de wetgever in overweging geven om een nationaal kader voor nareis in te richten. Dit maakt de wijzigingen juridisch minder kwetsbaar (ook in het licht van de zich steeds verder ontwikkelende jurisprudentie van het Hof van Justitie op de gezinsherenigingsrichtlijn) en komt de uitvoerbaarheid en het nuttige effect van de maatregelen ten goede.
- Ten aanzien van het terugbrengen van nareis naar het kerngezin waarbij ongehuwde partners worden uitgesloten van nareis merkt de IND op dat dit mogelijk in strijd is met het beginsel van non-discriminatie en gelijke behandeling.

Afschaffen voornemenprocedure

- Er bestaan bij de IND zorgen over de omstandigheid dat in het wetsvoorstel geen aandacht is voor de ambtshalve reguliere toetsen die de IND in het kader van asielbeslissingen neemt. Voor de IND is het van wezenlijk belang dat expliciet vermeld wordt dat ook ten aanzien van deze ambtshalve toetsen rechtstreeks beroep open staat. Indien er geen rechtstreeks beroep open staat voorziet de IND een toestroom aan bezwaarzaken tegen de afwijzing van de ambtshalve toets. Daarmee wordt het effect van het afschaffen van het voornemen teniet gedaan en zal er veel extra werk op de IND af komen.
- Naar aanleiding van het schrappen van de voornemenprocedure is ook artikel 59b aangepast. De termijn die is opgenomen is echter niet in overeenstemming met de termijn zoals die in de Uniewetgeving gelden een vreemdeling als verzoeker te beschouwen.

Ongewenstverklaring

- Het nieuwe artikel 62a wekt de indruk dat een ongewenstverklaring niet kan zonder terugkeerbesluit. Zeker omdat artikel 62a Vw een implementatie is van de Terugkeerrichtlijn. Dit is niet wat de wetgever heeft beoogd nu ook uit de Memorie van Toelichting blijkt dat er een ongewenstverklaring kan worden opgelegd zonder een terugkeerbesluit. Er zijn immers situaties denkbaar waarin een terugkeerbesluit niet kan en de vreemdeling desondanks ongewenst verklaard kan worden. Bijvoorbeeld in het geval de vreemdeling een verblijfsvergunning heeft in een andere lidstaat. Het verzoek is dan ook om de aanpassing van artikel 62a te heroverwegen en dit artikel niet aan te passen. IND ziet hier geen noodzaak toe.
- De IND zou graag zien dat dat bij een zelfstandig besluit tot ongewenstverklaring er aansluiting gezocht wordt bij de wijze waarop dit geregeld is ten aanzien van het opleggen van een inreisverbod. Dit vanwege concentratie van rechtsbescherming waarmee een snelle en doelmatige rechtsgang wordt gecreëerd. Dit betekent dat de IND graag ziet dat er altijd direct beroep bij een zelfstandig besluit op een ongewenstverklaring open staat, behalve als er een lopende verblijfsrechtelijke procedure is. Indien er wel sprake is van een lopende verblijfsrechtelijke procedure, dan wordt het bezwaar danwel het (hoger) beroep daartegen mede gericht te zijn tegen de ongewenstverklaring. Naar de mening van de IND is het daarbij niet van belang dat er al een terugkeerbesluit is opgelegd. Het aanvullende risico van de koppeling met terugkeerbesluit en daarmee terugkeerrichtlijn willen we voorkomen (net als bij artikel 62a Vw). Om die reden verzoekt de IND om hetgeen onder Artikel II (en daarmee bijlage 1 bij de Awb) aan te passen.

Verder geeft de IND ten aanzien van deze voorstellen nog het volgende mee. Vanwege de snelheid van de wetsvoorstellen is er vooralsnog onvoldoende tijd geweest om te doordenken hoe de verdere (beleidsmatige) invulling van de genoemde voorwaarden eruit gaat zien en wat dit voor de IND betekent. Er is dus onvoldoende inzicht beschikbaar in de effecten van de beoogde veranderingen op de IND. Om die reden kunnen wij geen toezeggingen doen omtrent uitvoerbaarheid en timing van de wetsvoorstellen. Er dient voldoende tijd en ruimte te zijn voor de verdere uitwerking hiervan, aangezien dit voor de IND bij de uitvoering van deze maatregelen van wezenlijk belang is.

Daarnaast loopt een aantal van de wetsvoorstellen vooruit op het Asiel- en Migratiepact. Dit maakt dat de IND in relatief korte periode geconfronteerd wordt met verschillende veranderingen, hetgeen veel vraagt van de IND en waarvan al eerder aangegeven is dat de IND graag één verandermoment ziet te weten met implementatie Migratiepact. De IND vraagt dan ook om voldoende tijd om de wetsvoorstellen te implementeren.

Met vriendelijke groet,

[Redacted signature]

Ingediend via e-mail: DWJZ.Administratieveondersteuningwjz@minjenv.nl

Ministerie van Asiel en Migratie

Directeur Wetgeving en Juridische Zaken

Den Haag, 2 december 2024

dossiernummer: 205834

uw kenmerk: n.v.t.

telefoonnummer: [REDACTED]

e-mail: [REDACTED]

Betreft: Advies Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de introductie van een tweestatusstelsel en het aanscherpen van de vereisten bij nareis

Geachte minister,

Op 25 november 2024 ontving de NOvA uw verzoek tot consultatie van de wet "Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de introductie van een tweestatusstelsel en het aanscherpen van de vereisten bij nareis (Wetsvoorstel tweestatusstelsel)". De NOvA heeft haar adviescommissie vreemdelingenrecht gevraagd te adviseren.

Een rechtsstaat onwaardig wetgevingsproces

In haar advies geeft de adviescommissie de consequenties weer van uw besluit om een consultatietermijn van slechts één week te geven. De NOvA is geschrokken van de wijze waarop uw ministerie een groot aantal belangrijke wetsvoorstellen met vergaande consequenties voor asielzoekers, de asielketen en uiteindelijk de rechtsstaat met stoom en kokend water wil invoeren. De totstandkoming, maar ook het zorgvuldig bestuderen van een wetsvoorstel vergt tijd; een analyse en een afgewogen advies ook.

Een externe commissie¹ die in opdracht van de NOvA de rechtsstatelijkheid van het regeerprogramma heeft getoetst heeft zich zeer kritisch uitgelaten op tal van punten in het regeerprogramma, met name ook op het onderdeel asiel en migratie. Dat ketenpartners vervolgens maar één week de tijd hebben om te reageren op een wetsvoorstel versterkt deze kritiek. Het gaat dan overigens niet alleen over de rechtsstaat, maar ook over het serieus nemen van degenen die daar onderdeel van uitmaken.

Bezoekadres

Prinses Beatrixlaan 5

2595 AK Den Haag

Tel. 070 - 335 35 35

¹ <https://www.advocatenorde.nl/nieuws/negen-onderdelen-van-het-regeerprogramma-in-strijd-met-de-beginsele-rechtsstatelijkheid>

Postadres

Postbus 30851

2500 GW Den Haag

De NOvA kan uit uw planningsbrief² opmaken dat er naast het wetsvoorstel twee andere wetsvoorstellen moeten worden voorgelegd aan de Raad van State. Dat hierover niets openbaar is gemaakt, maakt dat de NOvA ervan uitgaat dat ook deze vertrouwelijk en dus niet openbaar in consultatie zijn gegaan, te weten de asielnoodmaatregelenwet en wetsvoorstel Terugkeer en vreemdelingenbewaring. Ondanks het zeer grote belang van deze wetten en de belangrijke rol die de advocatuur heeft in de asielketen, is de NOvA niet gevraagd om over de inhoud van de voorstellen advies uit te brengen. Door de vertrouwelijkheid kan zij dit dus ook niet actief doen.

Het is bovendien zeer ongebruikelijk dat een wetsvoorstel vertrouwelijk ter consultatie gaat. Waarom dat thans wel gebeurt, is niet toegelicht of duidelijk geworden. Wij komen op die vertrouwelijkheid en de selectieve consultatieprocedure(s) binnenkort nog terug.

Door de NOvA niet te kennen in alle voorliggende wetsvoorstellen in combinatie met de strakke termijnen én de vertrouwelijkheid van de consultatie, zullen de bezwaren die getracht zijn weg te nemen met de invoering van een speedwet in plaats van noodrecht in elk geval deels blijven bestaan. De asielketen (waaronder IND, rechtspraak, Vluchtelingenwerk en advocatuur) wordt immers alsnog grotendeels buitenspel gezet. Bovendien komt de kwaliteit van wetgeving ernstig in het gedrang.

Gezien de inhoud van genoemde planningsbrief is dit pas het begin. Binnen korte tijd wordt een aanzienlijk aantal wetgevingstrajecten in gang gezet. De NOvA vreest met grote vreze dat deze gang van zaken staande praktijk zal worden, met grote gevolgen voor onze democratische rechtsstaat.

De consultatiereactie

De NOvA heeft zoals gezegd advies ingewonnen bij de wetgevingsadviescommissie vreemdelingenrecht van de Nederlandse orde van advocaten (hierna: de adviescommissie) en sluit zich aan bij hun overwegingen. De adviescommissie ontraadt de invoering van een tweestatusstelsel en het verbinden van strengere voorwaarden aan de nareis van gezinsleden van subsidiair beschermden. Hoewel er enige ruimte is in het internationaal recht voor de beperking van gezinshereniging, stuit dit voorstel op serieuze mensenrechtelijke bezwaren. De adviescommissie heeft grote zorgen over de mogelijk discriminatoire werking die van deze regelgeving uit zou kunnen gaan en over het onvoldoende waarborgen van de belangen van kwetsbare mensen, waaronder kinderen. De NOvA wil daarom, voordat ze het advies verder toelicht, benadrukken dat het des te kwalijker is dat wetsvoorstellen als deze op vertrouwelijke basis, binnen een te korte tijd en aan een selectief groepje betrokken ketenpartners wordt voorgelegd.

Hieronder volgt integraal het advies van de wetgevingsadviescommissie vreemdelingenrecht:

Invoering van het tweestatussysteem zal leiden tot:

- Een zwaardere belasting voor de IND

De IND zal beter moeten motiveren waarom geen sterkere status wordt verleend en meer bezwaarprocedures zijn in nareiszaken.

² [Afschrift Kamerbrief Tweede Kamer over planning wetgeving hoofdstuk 2 Regeerprogramma | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

- Meer procedures bij de rechtbank en de Raad van State

De vreemdeling heeft belang bij het doorprocederen voor een gunstiger verblijfsrecht en de vreemdeling zal vanwege de nieuwe beperkingen in nareiszaken ook vaker procederen.

- Het reeds overbelaste asielsysteem zal nog meer overbelast raken

Dit zal nog langere procedures tot gevolg hebben, net als meer toekenning van bestuurlijke en rechterlijke dwangsommen.

- Hogere kosten voor de asielketen

De IND, Raad voor de rechtspraak en Raad voor Rechtsbijstand krijgen te maken met de gevolgen van een hoger aantal procedures

Invoering van het tweestatussysteem zal niet leiden tot:

- Een aanzienlijke afname in het aantal nareizigers.

In een groot aantal gevallen zal na beroep aan de vreemdeling alsnog een vluchtelingenstatus worden toegekend. Ook zullen veel gezinsleden van subsidiair beschermde via de weg van artikel 8 of 14 EVRM of het IVRK alsnog aanspraak kunnen maken op gezinshereniging.

- Lagere instroom van asielzoekers

Vergelijkbare initiatieven in andere lidstaten hebben geenszins het effect gehad dat het aantal asielaanvragen significant is gedaald.

De beperking van nareis schendt de rechten van kinderen

De rechten worden geschonden van zowel alleenstaande minderjarige vreemdelingen die de nareis hebben aangevraagd als de kinderen die zijn achtergebleven.

Het IVRK bepaalt dat het belang van minderjarige kinderen een eerste overweging moet zijn bij alle besluiten over kinderen en dat aanvragen tot gezinshereniging met welwillendheid, menselijkheid en spoed dienen te worden behandeld. In het voorstel wordt onvoldoende rekening gehouden met de belangen van kinderen.

Onnodig langdurige scheiding van gezinsleden

De beperking van gezinshereniging zal zorgen voor een onnodig langdurige scheiding van gezinsleden. Vluchtelingen en subsidiair beschermde hebben dezelfde behoefte om samen te leven met naaste familie. Het onderscheid is arbitrair.

Nadere toelichting

De adviescommissie is van mening dat bij belangrijke wetgevingsprocessen het niet passend is om een reactietermijn te geven van slechts één enkele week, en dan ook nog in een opzet waarbij vertrouwelijkheid wordt gevraagd. Door deze opzet heeft de adviescommissie zich beperkt gezien in het betrekken van deskundigenadvies uit haar achterban. Immers, vertrouwelijkheid kan alleen worden gegarandeerd als het aantal personen dat gevraagd wordt om input te geven vanuit hun advocatuurlijke expertise beperkt blijft. De adviescommissie wil dan ook op dit punt reeds erop wijzen, dat de reactie die zij met dit stuk geeft een beperkte reactie is. Niet op alle aspecten kan voldoende gereflecteerd worden binnen de termijn en onder de omstandigheden die het ministerie heeft bepaald bij het doen uitgaan van deze consultatie.

De adviescommissie meent ook dat uit rechtsstatelijke en democratische waarborgen volgt dat niet kan worden volstaan met het onderhavige wetgevingsproces met een in tijd zeer beperkte besloten consultatie. Een open consultatie waarbij alle betrokken partijen en burgers met hun input kunnen

bijdragen aan de kwaliteit van het wetgevingsproces, doet meer recht aan de genoemde waarborgen.

Uitdrukkelijk merkt de adviescommissie op, dat daarnaast nog aspecten onbesproken of onbelicht kunnen zijn, die bij een ruimere en openbare consultatie wél besproken hadden kunnen worden. Dit betekent ook dat op de punten waar géén commentaar op is gegeven, niet de conclusie mag worden getrokken dat de adviescommissie daar geen commentaar bij nodig zou vinden. De reden dat uitgebreider of extra commentaar ontbreekt is enkel gelegen in de beperkingen die het ministerie heeft opgelegd bij haar uitnodiging om een reactie in de consultatie.

Een externe commissie heeft in opdracht van de NOvA het regeerprogramma doorgelicht op rechtsstatelijkheid en de conclusie getrokken dat de voorgenomen maatregelen op een substantieel aantal punten de rechtsstatelijke toets niet kunnen doorstaan. Als in aanvulling daarop ook het democratisch proces om te komen tot wetgeving onder druk komt te staan, zonder dat hiervoor goede gronden zijn, vindt adviescommissie dat zeer bedenkelijk en ontraadt zij het ministerie dit proces voort te zetten, omdat het leidt tot minder gedragen en minder zorgvuldig geformuleerde of doordachte wetgeving.

De adviescommissie wijst in dit kader ook op een brief van het kabinet over het belang van transparantie in het wetgevingsproces³, waarin is aangegeven:

"Het kabinet vindt een open en transparant proces voor de totstandkoming van wet- en regelgeving met participatie van belanghebbenden van groot belang voor de kwaliteit van wetgeving. In de eerste plaats kan dit bruikbare informatie opleveren over het precieze probleem, het te bereiken doel en de mogelijke alternatieven, maar ook over de mogelijke effecten, de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van de regels. Ten tweede zorgen meer openheid en consultatie ervoor dat ook belangen van burgers en bedrijven met minder invloed of kennis in beeld kunnen komen, en dat partijen zelf een rol kunnen spelen bij het oplossen van problemen. Ten derde kan transparantie de kans op aanvaarding en naleving van de beoogde wetgeving vergroten. Ten vierde kunnen insprekers soms worden betrokken bij het verder uitwerken van regels zodat deze beter uitvoerbaar worden. Ten slotte maakt meer transparantie het wetgevingsproces beter controleerbaar wat kan bijdragen aan meer vertrouwen in de overheid en legitimiteit van overheidshandelen. Daarom is het zorgen voor een transparant wetgevingsproces ook een belangrijk onderdeel van het streven van het kabinet naar een open overheid.⁵ Toch kunnen er goede redenen zijn waarom transparantie in bepaalde gevallen niet wenselijk is. Zo zal het belang van transparantie altijd afgewogen moeten worden tegen gerechtvaardigde belangen van vertrouwelijkheid, bij voorbeeld in het geval van persoonsgegevens of bedrijfsvertrouwelijke gegevens. Ook kan transparantie soms onevenredig grote onwenselijke (neven)effecten hebben, bijvoorbeeld in financiële zin bij fiscale regelgeving door anticiperend gedrag, en moet transparantie niet belemmerend werken voor het kunnen leveren van serieuze kritiek."

De wijze waarop wordt omgegaan met onderhavig wetsvoorstel is niet in overeenstemming met de eerder zo belangrijk gevonden werkwijze. Daarbij wordt ook opgemerkt dat in casu geen enkele

³ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/wetgeving/documenten/kamerstukken/2017/02/24/tk-transparantie-van-het-wetgevingsproces>

reden is gegeven over waarom het voorstel vertrouwelijk zou moeten worden behandeld. Er is geen sprake van persoonsgegevens of vertrouwelijke bedrijfsgegevens of fiscale belangen.

De adviescommissie betreurt het tot slot dat zij niet zijn geconsulteerd over de het wetsvoorstel wijziging Terugkeer en vreemdelingenbewaring en de Asielnoodmaatregelenwet,

Problemen in de migratieketen

In de Memorie van Toelichting wordt aangegeven dat de maatregelen worden ingegeven door de hoge asielinstroom in Nederland en het feit dat de migratieketen deze hoge instroom niet aan kan.

De adviescommissie vindt het allereerst van belang op te merken dat de asielinstroom in Nederland op het ogenblik niet uitzonderlijk hoog is. Het aantal mensen dat asiel aanvraagt in Nederland fluctueert altijd, en er is op het ogenblik geen hogere instroom dan in de jaren '90 rond de oorlog in het voormalige Joegoslavië of ten opzichte van 2015, toen veel Syriërs naar Europa vluchtten.⁴

Het wetsvoorstel motiveert onvoldoende waarom de huidige instroom het nu precies noodzakelijk maakt om deze maatregelen te nemen, nog daargelaten dat het grootste gedeelte van het migratiesaldo afkomstig is van arbeids- en andere vormen van migratie.⁵

Daarbij is het van belang om te zien dat Nederland qua asielaanvragen per duizend bewoners onder het gemiddelde zit, zo blijkt uit cijfers van Eurostat.⁶

Ook de verwijzing naar de tekorten in de (nood)opvanglocaties zijn naar het oordeel van de adviescommissie niet overtuigend. De adviesraad migratie en de raad voor het openbaar bestuur hebben al in 2022 geconcludeerd dat de overheid zelf de tekorten in de opvang gecreëerd heeft.⁷ Het Gerechtshof Den Haag heeft zich in 2022 op vergelijkbare wijze uitgelaten.⁸

De adviescommissie werpt daarbij de vraag op of het in vergaande mate beperken van het recht op gezinshereniging van vluchtelingen en subsidiair beschermde en de invoering van het tweestatusstelsel de geëigende weg is om de tekorten in de opvang te adresseren, terwijl deze in eerste instantie niet zijn gecreëerd door de hoeveelheid asielzoekers maar eerder door maatregelen van de overheid zelf.

Onderscheid vluchtelingen en subsidiair beschermde: noodzaak en gevolgen

Bij invoering van de Vreemdelingenwet 2000 is bewust gekozen voor het éénstatusstelsel. Voor het gelijktrekken van de rechten en voorzieningen voor beide groepen was gekozen om uitvoering en rechtspraak te ontlasten. Het éénstatusstelsel zou het doorprocederen voorkomen omdat door de gelijktrekking van rechten het belang is komen te vervallen⁹.

⁴ <https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/80059ned>

⁵ <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-asiel-migratie-en-integratie/hoeveel-immigranten-komen-naar-nederland>

⁶

https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_asyapp1mp__custom_10456867/bookmark/bar?lang=en&bookmarkId=7f2e78b7-a99f-4547-a6c5-a5900d5b5994

⁷ <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/actueel/nieuws/2022/06/14/advies-de-asielopvang-uit-de-crisis>

⁸ <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Gerechtshoven/Gerechtshof-Den-Haag/Nieuws/Paginas/Uitspraak-in-hoger-beroep-over-asielopvang.aspx>

⁹ Kamerstukken II 1998/99, 26 732, nr. 3.

De invoering van het tweestatusstelsel zal dan ook zorgen voor meer werk voor de IND: langere gehoren en er dient uitvoerig gemotiveerd te worden waarom iemand niet voor een vluchtelingenstatus in aanmerking komt.

Het verschil in rechten tussen de vluchtelingenstatus en de status van subsidiair beschermden zal ook aanzetten tot het voeren van procedures (om meer rechten te krijgen). Dit zal tot gevolg hebben dat het aantal procedures bij de rechter ook zal stijgen en dus tot meer uitvoeringsdruk bij de rechterlijke macht¹⁰.

In het regeerakkoord «Vertrouwen in de toekomst» van het kabinet Rutte III streefde men ook naar een versoberd nationaal recht dat niet verder gaat dan waartoe het Europese recht verplicht is. Toen is de bewuste keuze gemaakt om het eenstatusstelsel niet los te laten. In de memorie van toelichting bij het voorstel van wijziging van de Vreemdelingenwet ter verkorting van de geldigheidsduur van een vergunning asiel voor bepaalde tijd van 5 naar 3 jaar wordt aangegeven:¹¹

Zoals bekend kent Nederland een zogeheten één-statusstelsel. Een vreemdeling met de vluchtelingenstatus (artikel 29, eerste lid, onder a, van de Vreemdelingenwet 2000, hierna: de Vw 2000) krijgt in Nederland dezelfde verblijfsvergunning als een vreemdeling met de subsidiairebeschermingsstatus (artikel 29, eerste lid, onder b, van de Vw 2000). Aan die vergunning ontleent een vreemdeling – ongeacht zijn status – identieke rechten en voordelen. Om te voorkomen dat de subsidiair beschermde belang heeft bij het instellen van beroep tegen de vaststelling dat hij niet in aanmerking komt voor de vluchtelingenstatus wordt de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd voor beide categorieën op drie jaar bepaald.’

In Duitsland heeft in 2016 een beperking op gezinshereniging gekoppeld aan subsidiaire bescherming. Dit heeft geleid tot tienduizenden extra beroepsprocedures waarin werd geprocedeerd voor een gunstigere vluchtelingenstatus, waarbij in 75% van de gevallen het beroep werd gewonnen.¹²

Uit een onderzoek uit 2001 dat de rechtssociologen Nienke Doornbos en Kees Groenendijk in 2001 in het Nederlands Juristenblad publiceerden blijkt dat mensen van wie het asielverzoek geheel werd afgewezen in 64% van de gevallen een rechtsmiddel aanwendden; 49% van de mensen die een C-status kreeg procedeerden door voor een A-status, en mensen die een vvtv kregen deden dat in maar liefst 96% van de gevallen¹³.

Ook zal de invoering leiden tot ingewikkeldere procedures en meer bezwaren en beroepen in de gezinsherenigingsprocedures. Verwezen wordt naar hetgeen hierna onder het kopje nareis wordt vermeld. Hierin wordt ook aangegeven dat een groot deel van de aanvragen om nareis alsnog zal worden ingewilligd met toepassing van artikel 8 EVRM.

¹⁰ <https://www.algemenebestuursdienst.nl/binaries/abd/documenten/publicatie/2024/02/08/bouwstenen-voor-het-asielbeleid-en-het-asielstelsel/Bouwstenen+voor+het+asielbeleid+en+het+asielstelsel.pdf#page45>

¹¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 35 691, nr. 3

¹² AIDA, Country Report Germany, 2016 Update, March 2017, https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2017/03/report-download_aida_de_2016update.pdf, p. 11

¹³ <https://verblijfblog.nl/de-herinvoering-van-een-tweestatusstelsel/>

Overweging 39 van de kwalificatierichtlijn¹⁴ pleit voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming. Bij het beantwoorden van de oproep in het programma van Stockholm om een uniforme status in te voeren voor vluchtelingen of voor personen die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komen, dienen aan personen met de subsidiairebeschermingsstatus, behalve in noodzakelijke en objectief gerechtvaardigde gevallen, dezelfde rechten en voordelen te worden toegekend als de rechten die vluchtelingen krachtens deze richtlijn genieten. Ook dienen voor hen dezelfde voorwaarden te gelden.

Ook roept de Europese Commissie (EC) in de Richtsnoeren bij de Gezinsherenigingsrichtlijn lidstaten juist op om verdragsvluchtelingen en subsidiaire beschermde zoveel mogelijk dezelfde rechten bij gezinshereniging te geven¹⁵.

In een rapport van de Raad van Europa wordt het Nederlandse éénstatusstelsel voorts opgevoerd als best practice.^{16,17}

Het voorstel om op deze manier gezinshereniging, en daarmee het aantal asielzoekers, te beperken creëert onterecht het beeld dat de politiek daadwerkelijk knoppen heeft om het aantal asielaanvragen te beïnvloeden. Het idee dat Nederland door een beperking van het recht op gezinshereniging minder aantrekkelijk zou worden voor asielzoekers is onterecht. Vergelijkbare initiatieven in andere lidstaten hebben geenszins het effect gehad dat het aantal asielaanvragen significant is gedaald, maar hebben juist geleid tot meer procedures.¹⁸

Nareis

Het belangrijkste doel achter het voorliggende wetsvoorstel is het beperken van de gezinshereniging van asielstatushouders. Concreet dient het scheiden van de asielstatus van verdragsvluchtelingen op grond van het Vluchtelingenverdrag en de asielstatus van subsidiair beschermde ertoe om de laatste groep te onttrekken aan de werkingssfeer van de Gezinsherenigingsrichtlijn¹⁹. Maar ook voor de verdragsvluchtelingen wordt de mogelijkheid van gezinshereniging beperkt. In het navolgende worden alle voorgestelde wijzingen kritisch geanalyseerd; bij de analyse wordt vooral gekeken naar de verhouding van de plannen tot het recht op familie- en gezinsleven uit artikel 8 EVRM, artikel 7 Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, de EU-Gezinsherenigingsrichtlijn en het verbod op discriminatie uit (onder andere) artikel 14 EVRM. Niet toevallig zijn dit de vormen van internationaal recht waar ook op in wordt gegaan in de Memorie van Toelichting. In het navolgende wordt eerst ingegaan op de positie van verdragsvluchtelingen en daarna op de positie van subsidiair beschermde.

Nareis verdragsvluchtelingen

Voor verdragsvluchtelingen betekent dit wetsvoorstel dat in de toekomst alleen de echtgenoot/echtgenote en het/de minderjarige biologische en/of juridische kind(eren) nog een recht

¹⁴ 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

¹⁵ COM(2014) 2010 final, Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende de richtsnoeren voor de toepassing van Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging, p. 25.

¹⁶ <https://www.leidenlawblog.nl/articles/waarom-een-tweestatusstelsel-een-slecht-idee-is>

¹⁷ Raad van Europa, Family Reunification for Refugee and Migrant Children, <https://rm.coe.int/family-reunification-for-refugee-and-migrant-children-standards-and-pr/16809e8320>

¹⁸ <https://www.leidenlawblog.nl/articles/waarom-een-tweestatusstelsel-een-slecht-idee-is>

¹⁹ Richtlijn 2003/86/EG

op gezinshereniging zullen hebben. De ongehuwde partner van de verdragsvluchteling, zijn/haar pleegkind(eren) en zijn/haar jongvolwassen kind(eren) komen niet langer meer voor nareis in aanmerking. Deze in het wetsvoorstel gemaakte keuze sluit aan bij de gezinsleden die onder de Gezinsherenigingsrichtlijn altijd een subjectief recht op gezinshereniging hebben.

Deze keuze is een breuk met de bestaande uitgangspunten van het nareisbeleid, die al van toepassing waren vóór de inwerkingtreding van de Gezinsherenigingsrichtlijn. Daarbij gold immers altijd het uitgangspunt dat vreemdelingen waarbij sprake is van de gezinsbanden die door het recht op respect op familieleden uit artikel 8 EVRM en artikel 7 Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie worden beschermd, in beginsel in aanmerking komen voor gezinshereniging. Uit de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 29 van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw) volgt namelijk dat het de bedoeling was om deze wetsbepaling in overeenstemming te laten zijn met de uitleg door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) van het begrip familieleden uit artikel 8 EVRM.²⁰ Ook werd in de Memorie van Toelichting²¹ bij de Vw rechtstreeks verwezen naar het Handbook van het UNHCR, waarin ook een ruimere vorm van gezinshereniging dan alleen het kerngezin wordt aanbevolen.²² Ook bij de aanpassing van artikel 29 van de Vw – in het kader van de herschikking van de asielgronden – is nog nadrukkelijk verwezen naar het recht op respect op familieleden uit artikel 8 van het EVRM; de Memorie van Toelichting geeft bij de bespreking van de inhoud van artikel 29 van de Vw aan dat hiermee uitvoering wordt gegeven aan de door de Kamer aangenomen motie-‘Voordewind c.s.’ over het eerbiedigen van het recht op familieleden uit artikel 8 van het EVRM in het nareisbeleid.²³

In de Memorie van Toelichting bij het nu voorliggende wetsvoorstel wordt benadrukt dat het nog altijd mogelijk blijft om een reguliere verblijfsvergunning op grond van artikel 8 van het EVRM aan te vragen voor gezinsleden die niet onder de nieuwe wetsbepaling vallen. Dat betreft dan een aanvraag die buiten het kader van de nareisregeling valt waar het wetsvoorstel op ziet. Hoewel dat uiteraard belangrijk is, acht de adviescommissie de gemaakte keuze vanuit mensenrechtelijk perspectief moeilijk verdedigbaar. De mogelijkheid om een verblijfsvergunning aan te vragen die rechtstreeks op artikel 8 van het EVRM is gebaseerd, is feitelijk een soort verblijfsrechtelijk vangnet. Die mogelijkheid veronderstelt normaliter dat de nationale wetgeving zelf al zoveel mogelijk in overeenstemming is met fundamentele mensenrechten. Dit uitgangspunt heeft als consequentie dat in Werkinstructie (WI) 2020/16 (‘Richtlijnen voor de toepassing van artikel 8 van het EVRM’) van de IND wordt aangegeven dat bij de belangenafweging tussen de belangen van de staat en de vreemdeling aan de zijde van de staat zwaar weegt om de nationale wet- en regelgeving ten aanzien van de toelating en het verblijf van vreemdelingen te handhaven (zie: WI 2020/16, p. 16 en 36). Dit wetsvoorstel maakt dus niet alleen dat verdragsvluchtelingen met onder artikel 8 van het EVRM beschermde gezinsbanden geen recht op gezinshereniging meer hebben, maar ook dat zij bij de mogelijkheid om via artikel 8 EVRM alsnog op individuele gronden gezinshereniging te krijgen bij voorbaat op achterstand staan ten opzichte van de staat. Cruciaal is hierbij te zien dat het hier gaat om vreemdelingen die geen alternatief hebben om hun gezinsleven

²⁰ Zie: Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS/Afdeling) 10 december 2002, 200205827/1, JV 2003/46 m. nt. P. Boeles, r.o. 2.3.1 (met verwijzing naar: *Kamerstukken II 1998/99*, 26 732, nr. 29 en *Handelingen II 1999-2000*, p. 5384).

²¹ *Kamerstukken II 1998/99*, 26 732, nr. 3, p. 6.

²² UNHCR Handbook, par. 185.

²³ Zie: *Kamerstukken II 2011/12*, 33 293, nr. 3, p. 10-11 (met verwijzing naar *Kamerstukken II 2010/11*, 32 500-VI, nr. 59).

elders uit te oefenen. Vluchtelingenschap veronderstelt immers een gedwongen vorm van migratie, waarbij gezinnen niet zelden onvrijwillig van elkaar gescheiden worden en een deel van het gezin van de vluchteling regelmatig in gevaarlijke omstandigheden achterblijft in het land van herkomst. Asielstatushouders en hun gezinsleden zijn aldus van de Nederlandse overheid afhankelijk om het fundamentele recht op de uitoefening van gezinsleven te kunnen gebruiken. Naar het oordeel van de adviescommissie levert dit de nu voorgestelde nareisregeling op z'n minst spanning op met artikel 8 EVRM.

Ook dient bedacht te worden, dat voor zover het alternatief waarop de regering wijst een reëel alternatief is, het wetsvoorstel tot niets anders zou leiden dan tot frustratie en menselijk lijden, omdat de overkomst van de familieleden alsdan uiteindelijk wél geschiedt, maar met vertraging. De gezinsleden moeten dan langere tijd in onzekerheid van elkaar gescheiden blijven. Qua volumes 'wint' de regering daar dus niets mee, maar qua 'tijd en kwaliteit van leven' verliezen de betrokkenen er wél aanzienlijk door. Als aan de ene kant niets wordt gewonnen en aan de andere kant slechts wordt verloren, is dat een goede reden om de wet niet aan te nemen.

De vraag kan hierbij ook worden gesteld of het zomaar volgen van de keuzes die in het kader van de Gezinsherenigingsrichtlijn zijn gemaakt voor het beschermen van specifiek bepaalde gezinsbanden, wel in overeenstemming is met het verbod op discriminatie uit (onder andere) artikel 14 EVRM. Om te beoordelen of een bepaald verschil in behandeling is te verenigen met het verbod op discriminatie, staat altijd de vraag centraal of er sprake is van een objectieve en redelijke rechtvaardiging voor het gemaakte onderscheid. In het algemeen geldt daarbij dat het feit dat een bepaald onderscheid zijn grondslag heeft in internationaal recht, niet geldt als een afdoende rechtvaardiging voor dit onderscheid.²⁴ Dat in de Gezinsherenigingsrichtlijn aan bepaalde gezinsbanden een recht op gezinshereniging is toegekend en aan andere gezinsbanden niet, geeft dus geen rechtvaardiging voor het daarmee gemaakte onderscheid. Hoewel uit de huidige stand van de jurisprudentie op dit moment met onvoldoende zekerheid kan worden afgeleid of het wetsvoorstel daadwerkelijk strijdig is met het verbod op discriminatie, laat de jurisprudentie in ieder geval wel zien dat dit een serieuze en relevante rechtsvraag is. Zo oordeelde de Haarlemse Vreemdelingenkamer van de Rechtbank Den Haag dat het besluit tot het weigeren van gezinshereniging aan een vreemdeling die niet onder het bereik van de Gezinsherenigingsrichtlijn viel, dat de rechtvaardiging van het onderscheid ten opzichte van gezinsleden die wel onder de Gezinshereniging vielen in het kader van de toets aan artikel 14 EVRM (nog) niet draagkrachtig was gemotiveerd.²⁵ Een hoger beroep tegen deze uitspraak door de (rechtsvoorganger) van de Minister van Asiel en Migratie werd door de Afdeling kennelijk ongegrond verklaard.²⁶ De adviescommissie adviseert daarom met klem het gemaakte onderscheid te heroverwegen en bij het uitblijven van aanpassing, het onderscheid niet enkel te motiveren onder verwijzing naar de keuzes die ten grondslag liggen aan de Gezinsherenigingsrichtlijn.

Bijzondere aandacht vraagt hierbij de keuze om ongehuwde partners van verdragsvluchtelingen geen mogelijkheid meer tot nareis te geven. Het anders behandelen van partners in een duurzame en exclusieve relatie dan echtgenoten in een formeel huwelijk, lijkt tegen de tijdgeest in te gaan. De beide relatievormen worden in de hedendaagse Nederlandse samenleving immers juist steeds meer als gelijkwaardig aan elkaar gezien en bijgevolg ook steeds meer gelijk behandeld. Dit roept de vraag op waarom dat in dit geval niet zo zou zijn. De adviescommissie stelt vast dat elke

²⁴ EHRM 6 november 2012, Hode & Abdi t. het VK, 22341/09, par. 55.

²⁵ Rechtbank Den Haag, zp. Haarlem, 21 november 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:15603.

²⁶ ABRvS 16 juli 2019, 201810132/1/V1, ECLI:NL:RVS:2019:2410.

rechtvaardiging voor het gemaakte onderscheid voorsnog ontbreekt. Daar komt bij dat het voor bepaalde groepen verdragsvluchtelingen per definitie moeilijker zal zijn om te huwen. Gedacht wordt dan met name aan de vluchteling die een status heeft gekregen vanwege vervolging op grond van seksuele geaardheid. In het algemeen is de openstelling van het huwelijk voor stellen van gelijk geslacht al geen gemeengoed in de wereld, maar het spreekt voor zich dat mensen die hebben moeten vluchten vanwege gegronde vrees voor vervolging vanwege hun seksuele geaardheid niet de mogelijkheid hadden om voorafgaand aan hun vlucht met hun geliefde in het huwelijk te treden.

Nareis subsidiair beschermde

Bij de positie van subsidiair beschermde wordt gezinshereniging niet alleen beperkt tot de eerdergenoemde gezinsbanden, maar wordt gezinshereniging in de eerste twee jaar per definitie uitgesloten. Voor de periode daarna wordt het ook nog afhankelijk gemaakt van aanzienlijk strengere voorwaarden: er wordt zowel een inkomens- als een huisvestingsvereiste ingevoerd. Dit roept bij de adviescommissie een aantal juridische vragen op, die hierna worden toegelicht.

Allereerst is het onderscheid tussen verdragsvluchtelingen en subsidiair beschermde zelf een serieuze bespreking waard. In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel is terecht aangegeven dat subsidiair beschermde niet onder het personele toepassingsbereik van de Gezinsherenigingsrichtlijn vallen.²⁷ Ook wordt er in de Memorie van Toelichting correct op gewezen dat het invoeren van een tijdelijke wachttermijn voor een subsidiair beschermde in Zweden in een beoordeling door het EHRM in de zaak 'M.T. tegen Zweden op verbod het aan toets de ²⁸' discriminatie uit artikel 14 EVRM heeft doorstaan. Hoewel dit relevante argumenten zijn, is het te kort door de bocht om slechts op basis hiervan te concluderen dat het gemaakte onderscheid tussen verdragsvluchtelingen en subsidiair beschermde per definitie juridisch door de beugel kan.

Hierbij is allereerst relevant om te zien welke reden de Gezinsherenigingsrichtlijn geeft voor de gunstiger voorwaarden voor gezinshereniging voor familieleden van verdragsvluchtelingen. In overweging 8 van de considerans van de Gezinsherenigingsrichtlijn wordt aangegeven dat dit is gelegen in het feit dat een vluchteling door zijn vlucht zijn gezinsleven niet in zijn land van herkomst kan uitoefenen. Deze reden lijkt onverkort van toepassing op de situatie van subsidiair beschermde; ook zij hebben hun land van herkomst niet uit vrije wil verlaten en kunnen als gevolg daarvan hun gezinsleven niet meer in hun land van herkomst uitoefenen. De reden die de Gezinsherenigingsrichtlijn geeft voor de gunstiger toelatingscriteria voor gezinsleden van verdragsvluchtelingen rechtvaardigt dus wel het verschil met reguliere migranten, maar rechtvaardigt juist niet het verschil met subsidiair beschermde. Dit roept onmiskenbaar vragen op in het kader van het verbod op discriminatie. In dit verband is ook relevant dat de Europese Commissie in de Richtsnoeren bij de Gezinsherenigingsrichtlijn lidstaten juist oproept om verdragsvluchtelingen en subsidiaire beschermde zoveel mogelijk dezelfde rechten bij gezinshereniging te geven.²⁹ De Richtsnoeren van de Europese Commissie zijn weliswaar geen bindend juridisch instrument, maar hebben wel veel invloed op de uitleg van het unierecht.

In de Memorie van Toelichting van het wetsvoorstel wordt begrijpelijkerwijs gewezen op de uitspraak van het EHRM in de zaak MT tegen Zweden, waarbij geen schending van het verbod op

²⁷ Zie: artikel 3 lid 2 aanhef en onder c van de Gezinsherenigingsrichtlijn.

²⁸ EHRM 20 oktober 2022, 22105/18, M.T. tegen Zweden, 22105/18, JV 2022/219 m. nt. M.A.K. Klaassen.

²⁹ COM(2014) 2010 final, Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende de richtsnoeren voor de toepassing van Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging, p. 25.

discriminatie is aangenomen in een zaak waarbij het verschil in behandeling bij gezinshereniging centraal stond tussen verdragsvluchtelingen en subsidiair beschermde. Als gezegd is dit een relevante uitspraak, maar geen uitspraak die volledige duidelijkheid geeft over de rechtsvraag of het verschil in behandeling tussen deze twee groepen in alle gevallen gerechtvaardigd is. Van groot belang is dat het in die zaak ging om het tijdelijk opschorten van de mogelijkheid tot gezinshereniging voor subsidiair beschermde vanwege de tijdelijk hoge asielinstroom in Zweden. In onderhavig wetsvoorstel gaat het niet om een tijdelijke maatregel, maar een permanent wetsvoorstel. Ook onderhavig wetsvoorstel wordt (mede) onderbouwd onder verwijzing naar hoge instroomcijfers en daardoor veroorzaakte problemen. Maar de vraag is of dat overtuigend is, nu – zoals betoogd – de problemen in de asielketen voor een groot deel zijn veroorzaakt door keuzes van de overheid zelf en niet zozeer door een exceptioneel hoge instroom. Daar komt bij dat dat het in het MT-arrest vooral ging om het onderscheid tussen subsidiair beschermde die vanwege een algemeen onveilige situatie in het land van herkomst zijn gevlucht³⁰, terwijl dit niet per definitie geldt voor subsidiaire bescherming. Subsidiaire bescherming geldt ook voor andere type situaties, die een meer individueel karakter hebben en waarbij het EHRM al decennia de eis stelt dat er sprake is van “*special distinguishing features*”.³¹ Ook bij de toepassing van artikel 15c van de Kwalificatieverrichting³², de belangrijkste grondslag voor subsidiaire bescherming op grond van algemene omstandigheden, kan blijken recente jurisprudentie soms essentieel zijn dat sprake is van individuele omstandigheden.³³ Dit type vorm van subsidiaire bescherming, waarbij individuele omstandigheden wel een rol spelen, lijkt niet centraal te staan in het MT-arrest en dit arrest geeft dan ook geen relevante beoordeling voor de vraag of het onderscheid in algemene zin voor het verkrijgen van gezinshereniging voor verdragsvluchtelingen enerzijds en subsidiair beschermde anderzijds gerechtvaardigd is.

De voorgestelde maatregelen voor de behandeling van gezinsherenigingsverzoeken van subsidiair beschermde roepen verder de vraag op of deze ongerechtvaardigd onderscheid opleveren met reguliere migranten die gezinshereniging beogen. Zo wordt in artikel 29a lid 3 aanhef en onder a een wachtperiode van twee jaar voorgesteld en is die wachtperiode bij reguliere gezinsmigratie slechts één jaar.³⁴ Ook wordt in artikel 29a lid 3 aanhef en onder c de eis ingesteld van het hebben van huisvesting; een dergelijk vereiste geldt bij reguliere gezinsmigratie in het geheel niet.³⁵ Het genoemde onderscheid kan naar verwachting van de adviescommissie niet snel gerechtvaardigd worden geacht omdat het bij reguliere gezinsmigratie om vrijwillige migratie gaat en bij subsidiair beschermde gaat het om gezinsbanden die door gedwongen migratie zijn verbroken en waaraan geen keuzevrijheid ten grondslag lag. Bij de toets aan artikel 14 EVRM worden in het algemeen strengere eisen aan de rechtvaardiging van het gemaakte onderscheid gesteld (“*very weighty reasons*”) indien een onderscheid wordt gebaseerd op een kenmerk van een persoon waar diegene niet voor heeft kunnen kiezen.³⁶ De adviescommissie wijst daarbij op een uitspraak waar ook een tijdelijk nadeliger behandeling in een nareiszaak aan de orde was ten opzichte van de behandeling van reguliere migratie en dit niet in overeenstemming met artikel 14 EVRM werd geacht.³⁷ Nog los van het feit dat überhaupt geen rechtvaardiging bekend is voor het genoemde verschil tussen

³⁰ Zie paragrafen 98-100 van dit arrest.

³¹ Zie: EHRM 30 oktober 1991, Vilvarajah t. het VK, 13163/8, par. 112.

³² Richtlijn 2011/95/EU.

³³ ABRvS 17 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2927.

³⁴ Zie: artikel 3.15 lid 3 van het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb).

³⁵ Vgl. de artikelen 3.13 tot en met 3.22a van het Vb.

³⁶ Zie bijvoorbeeld: EHRM 27 september 2011, 56328/07, Bah t. het VK, para. 45-47.

³⁷ Rechtbank Den Haag, z.p. Middelburg, 22 december 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:13902, r.o. 31. Het hoger beroep tegen deze uitspraak is ongegrond verklaard: zie: ABRvS 8 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:508.

gezinsherenigingsvoorwaarden voor subsidiair beschermde en reguliere migranten in het onderhavige wetsvoorstel, lijkt er op dit moment geen aanwijzing te bestaan dat er sprake is van 'very weighty reasons' om dit onderscheid te maken.

Specifiek aandachtspunt bij het huisvestingsvereiste is dat de regering voornemens is om de wettelijke taakstelling huisvesting statushouders voor de gemeenten te beëindigen. Volgens dit plan krijgen statushouders alleen nog sobere voorzieningen om in te verblijven.³⁸ De vraag is of deze voorzieningen als huisvesting worden aangemerkt in het kader van dit wetsvoorstel. Als dat niet zo is, zal dat in veel gevallen gezinshereniging duurzaam onmogelijk maken. Naar het oordeel van de adviescommissie zou dit geen acceptabele uitkomst zijn.

Problematisch is tot slot dat er vrijwel geen aandacht is voor de positie van kinderen. Weliswaar wordt in artikel 29a lid 4 voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen een uitzondering gemaakt op het middelen- en huisvestingsvereiste, maar de wachttermijn wordt onverkort op hen van toepassing verklaard.

De adviescommissie wijst er op dat artikel 3 IVRK een rechtstreekse verplichting op de wetgever legt om het 'belang van het kind' tot een primaire overweging te maken. Artikel 10 IVRK verplicht voorts tot snelheid, menselijkheid en spoed bij gezinsherenigingszaken waarbij kinderen betrokken zijn. Een wachttermijn van twee jaar voor kinderen die onvrijwillig gescheiden zijn van hun ouder(s) lijkt zich zeer moeilijk tot deze criteria te verhouden.

Ook hier komt de adviescommissie tot de conclusie dat alleen de wens om de instroom van migratie te beperken onvoldoende is om de gevolgen voor de betrokkenen te rechtvaardigen. Het recht op gezinsleven wordt prijsgegeven ten behoeve van een doel dat niet kan worden gerechtvaardigd op grond van het niveau van instroom, en te minder in het zeer geringe aandeel van de doelgroep daarin.

Reactie op voorgestelde tekstuele wijzigingen:

De adviescommissie raadt aan om de subsidiair beschermde zoals nu opgenomen in de tekst van artikel 29, eerste lid onder b, Vreemdelingenwet te handhaven.

De adviescommissie raadt voorts aan om de tekst van artikel 29, tweede lid Vreemdelingenwet als volgt te laten luiden:

- '2. Een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 kan voorts worden verleend aan de hierna te noemen gezinsleden, indien deze op het tijdstip van binnenkomst van de in het eerste lid bedoelde vreemdeling behoorden tot diens gezin en gelijktijdig met die vreemdeling Nederland zijn ingereisd dan wel zijn nagereisd binnen drie maanden nadat aan die vreemdeling de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 28, is verleend:
- a. de echtgenoot of het minderjarige kind van de in het eerste lid bedoelde vreemdeling;
 - b. de vreemdeling die als partner of meerderjarig kind van de in het eerste lid bedoelde vreemdeling zodanig afhankelijk is van die vreemdeling, dat hij om die reden behoort tot diens gezin;
 - c. de ouders van de in het eerste lid bedoelde vreemdeling, indien die vreemdeling een alleenstaande minderjarige is in de zin van artikel 2, onder f, van Richtlijn 2003/86/EG van

³⁸ Zie brief van de Minister-president aan de Tweede Kamer d.d. 25 september 2025.

de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging (PbEU 2003, L 251).

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.'

De adviescommissie adviseert ook om artikel 29, derde lid Vreemdelingenwet te laten vervallen.

De adviescommissie ziet geen grond voor een onderscheid tussen gezinsleden die gelijktijdig met de vreemdeling Nederland zijn ingereisd en gezinsleden die binnen 3 maanden zijn nagereisd of een mvv-aanvraag tot nareis hebben ingediend en raadt aan het voorgestelde artikel 29a te laten vervallen.

De adviescommissie ziet ook geen grond voor een onderscheid in de kring van gezinsleden voor vluchtelingen en subsidiair beschermden en adviseert in artikel 29a tweede lid een gelijke kring van gezinsleden op te nemen als in artikel 29, tweede lid, zoals hierboven omschreven.

De NOvA adviseert voorts om de vereisten van huisvesting en de wachttermijn voor gezinsleden van subsidiair beschermden (artikel 29a derde lid onder a en c) te laten vervallen.

Artikel 29a, derde lid onder a: de formulering 'sinds de verlening van de verblijfsvergunning asiel' is in strijd met de gezinsherenigingsrichtlijn. De Memorie van Toelichting van het wetsvoorstel vermeldt dat wordt bedoeld: twee jaar vanaf de datum waarop de asielaanvraag met subsidiaire bescherming is ingewilligd. Dit is onjuist.

Artikel 8 Gezinsherenigingsrichtlijn vermeldt dat de lidstaten van de gezinshereniger een periode van ten hoogste twee jaar legaal verblijf op hun grondgebied mogen eisen, voordat zijn gezinsleden zich bij hem voegen. Een asielvergunning wordt altijd toegekend vanaf datum aanvraag. De juiste formulering dient dan te zijn: 'minimaal twee jaar rechtmatig verblijf heeft op grond van een verblijfsvergunning asiel.'

In het voorstel wordt aan artikel 29 wordt een lid toegevoegd, luidende:

'6. De verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 28, wordt niet geweigerd indien de overschrijding van de in het derde of vijfde lid bedoelde termijn op grond van bijzondere omstandigheden objectief verschoonbaar is.'

Het is onduidelijk of dit een formalisering is of een uitbreiding van het huidige beleid. Een nadere toelichting hierop is welkom.

Onder de huidige regelgeving wordt bijvoorbeeld verlangd dat er voor vermiste gezinsleden wel reeds binnen drie maanden een aanvraag wordt ingediend. Is dit onder de voorgestelde wijziging niet meer vereist?

De wet mist tot slot een mogelijkheid om in schrijnende gevallen af te wijken van de beperking van gezinshereniging.

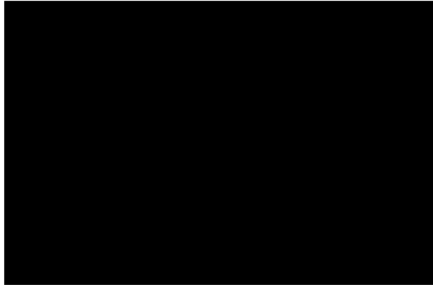
Tot slot

Gelet op het beperkte effect op de instroom en inwilliging van asielzoekers of nareizigers, de toename van de reeds grote druk op het systeem voor afhandeling van de aanvragen asiel,

NEDERLANDSE ORDE VAN ADVOCATEN

aanvragen en bezwaren nareis en de gerechtelijke procedures tegen de afwijzing asiel en nareis, afzettende tegen de grote gevolgen voor de asielzoeker en diens gezinsleden, adviseert de adviescommissie om de het onderhavige wetsvoorstel niet in te voeren.

Met de meeste hoogachting,
namens de algemene raad,





Raad voor de
rechtspraak

De Minister van Asiel en Migratie
Mevrouw M. Faber
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

t (088) 361 00 00
f (088) 361 00 22
www.rechtspraak.nl

datum 2 december 2024
doorkiesnummer [REDACTED]
e-mail wetgeving.rvdr@rechtspraak.nl
ons kenmerk UIT-14310 STRA/JvdP
uw kenmerk 5949453
cc Staatssecretaris Rechtsbescherming

onderwerp Uw verzoek advies uit te brengen t.a.v. het Wetsvoorstel
tweestatusstelsel en de Asielnoodmaatregelenwet

Geachte mevrouw Faber,

Bij brieven van 25 november 2024, kenmerk 5949453, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (hierna: 'de Raad') advies uit te brengen inzake een tweetal concept wetsvoorstellen, te weten:

- i) het concept wetsvoorstel Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de introductie van een tweestatusstelsel en het aanscherpen van de vereisten bij nareis (het 'Wetsvoorstel tweestatusstelsel'), en
- ii) het concept wetsvoorstel Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met maatregelen om de asielketen te ontlasten en de instroom van asielzoekers te verminderen (de 'Asielnoodmaatregelenwet').

In voornoemde brieven geeft u aan de reactie op de concept wetsvoorstellen graag uiterlijk binnen één week na dagtekening te willen ontvangen. Daarbij merkt u op dat, mocht u voor deze datum geen advies hebben ontvangen, u er dan van uit gaat dat de Raad er geen prijs op zou stellen om te adviseren over de concept wetsvoorstellen.

Uw verzoek

In reactie op uw verzoek merkt de Raad op dat hij op grond van artikel 95, eerste lid, Wet op de rechterlijke organisatie tot taak heeft de regering en Staten-Generaal te adviseren omtrent algemeen verbindende voorschriften en te voeren beleid van het Rijk op het terrein van de rechtspleging. De wet stelt nadrukkelijk dat de adviezen van de Raad worden vastgesteld na overleg met de gerechten.

Het geven van dergelijke adviezen is in het kader van de wetgevingskwaliteit van groot belang en vraagt om zorgvuldigheid. Blijkens het Regeerprogramma van 13 september 2024 hecht ook het kabinet er veel waarde aan dat wetten begrijpelijk, uitvoerbaar en doenbaar zijn voor mensen en in de praktijk werken zoals de bedoeling is.¹

¹ Zie paragraaf 'Wetten die werken' op pagina 83.



Raad voor de
rechtspraak

datum 2 december 2024
kenmerk UIT-14310 STRA/JvdP
pagina 2 van 5

De Raad vindt het van groot belang om te adviseren over deze concept wetsvoorstellen nu dit zijn wettelijke taak is. Een adviestermijn van één week biedt in dezen echter geen goede basis voor een serieuze en zorgvuldige advisering gehoord de gerechten. Het belang om een gedegen wetgevingsadvies uit te brengen klemmt temeer nu het hier een omvangrijke herziening betreft die potentiële gevolgen kan hebben voor de (grond)rechten van mensen die in een kwetsbare positie verkeren in relatie tot de overheid. Ook zullen de voorgestelde maatregelen moeten worden beoordeeld op uitvoerbaarheid en zal ten behoeve van het wetgevingsadvies nog bepaald moeten worden wat de verwachte impact van de wetsvoorstellen is op de (werklast van de) Rechtspraak. Het vraagt enige tijd om dat in kaart te brengen. Het proces om te komen tot een ‘advies gehoord de gerechten’ (hierna: ‘het nadere advies’) is binnen de Rechtspraak in gang gezet. De Raad verwacht dat nadere advies uiterlijk in de tweede helft van januari 2025 te kunnen sturen.

Vooruitlopend hierop wil de Raad in deze brief alvast een aantal aspecten op hoofdlijnen belichten die uitgebreider in het uiteindelijke nadere advies aan de orde kunnen komen, en waarvan de Raad het belangrijk vindt deze nu al bij u onder de aandacht te brengen. Deze brief betreft derhalve een ‘advies op hoofdlijnen van de Raad’ (hierna: ‘advies van de Raad’) dat op geen enkele manier in de plaats treedt van het toekomstige nadere advies.

Rechtsbescherming en internationale regelgeving

De voorgestelde wijzigingen in de ter consultatie voorgelegde wetsvoorstellen hebben (potentiële) gevolgen voor de (grond)rechten van (een specifieke groep) mensen, die in een kwetsbare positie verkeren in relatie tot de overheid. In een dergelijke situatie is het van essentieel belang dat de rechtsbescherming voor deze mensen volledig geborgd is. Verder biedt het Europese en internationale recht de kaders waarbinnen wijzigingen van de vreemdelingenwetgeving kunnen worden gedaan. Van belang is dan ook dat deze kaders niet worden overschreden door de voorgestelde wijzigingen. Bij de verdere beoordeling van de wetsvoorstellen zal dit in ieder geval nader onderzocht moeten worden waar het gaat om de (juridische) vormgeving van onder andere de verruiming van de mogelijkheden tot ongewenstverklaring en de wijze waarop de beperking van de nareismogelijkheden is vormgegeven.

Tweestatusstelsel en nareis

Hoewel deze maatregel op het eerste gezicht binnen de kaders van het Europese en internationale recht lijkt te vallen, heeft de Raad zeer grote bezwaren tegen de herinvoering van het tweestatusstelsel. In algemene zin is de verwachting dat het tweestatusstelsel ertoe zal leiden dat een zeer groot deel van de asielzoekers die subsidiaire bescherming krijgen, zullen doorprocederen voor de vluchtelingenstatus, omdat deze status conform het wetsvoorstel meer rechten biedt. In de Memorie van Toelichting wordt genoemd dat naar schatting 75% van de vreemdelingen met een subsidiaire status in beroep zullen gaan tegen de inwilligende beschikking. Ook de zij-instroom zal stijgen, hetgeen mede een instroomverhogend effect voor de Rechtspraak zal hebben, evenals de voorgestelde beperkingen van nareismogelijkheden. Deze maatregel heeft het zeer reële risico in zich dat het een bijzonder groot negatief effect op de vreemdelingenrechtspraak bij de rechtbanken kan hebben. De te verwachten hoog oplopende voorraden bij de rechtbanken zullen ook ernstige keteneffecten met zich brengen. In algemene zin is het dan ook niet onwaarschijnlijk dat het totaaleffect op de doorlooptijd van deze maatregel op de gehele keten eerder een verslechtering dan een verbetering zal zijn.

datum 2 december 2024
kenmerk UIT-14310 STRA/JvdP
pagina 3 van 5

In relatie tot het onderwerp tweestatusstelsel attendeert de Raad u voor de volledigheid ook op het rapport ‘Bouwstenen voor het asielbeleid en asielstelsel’ van 8 februari 2024 van ABD Topconsult.²

Kortere duur verblijfsvergunning voor bepaalde tijd en afschaffing verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd

De kortere duur van de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd lijkt op het eerste gezicht binnen de kaders van het Europese en internationale recht te vallen. In de Memorie van Toelichting (pagina 22) wordt gemeld dat de gevolgen voor de Immigratie- en Naturalisatiedienst (hierna: ‘de IND’) per te behandelen zaak zijn te overzien mede doordat de huidige werkwijze van de behandeling van verlengingsaanvragen wordt gehandhaafd waarbij de IND alleen bij concrete aanwijzingen overgaat tot inhoudelijke herbeoordeling van de asielstatus. Vaker en dus meer verlengingen van vergunningen zullen logischerwijs leiden tot meer intrekkingen dan thans het geval is en daarmee tot meer beroepen tegen die intrekkingen.

Belangrijker nog is dat deze maatregel in potentie zeer grote gevolgen kan hebben voor de Rechtspraak. Deze gevolgen zullen optreden op het moment dat een land van herkomst veilig wordt verklaard en grote aantallen vergunningen gelijktijdig door de IND moeten worden ingetrokken. Het is zeer waarschijnlijk dat de betreffende vergunninghouders in grote getale binnen een zeer kort tijdsbestek beroep tegen deze besluiten van de IND zullen instellen bij de rechtbanken. Dit zal een zeer zorgelijk zwaar effect hebben op de vreemdelingenrechtspraak van de rechtbanken en kan lange tijd aanzienlijk langere doorlooptijden van vreemdelingenzaken bij de rechtbanken tot gevolg hebben. Ook dit zal leiden tot keteneffecten.

Verder zal het afschaffen van vergunningen voor onbepaalde tijd, een maatregel die vooralsnog op het eerste gezicht ook binnen de kaders van het Europese en internationale recht lijkt te vallen, tot gevolg hebben dat het aantal vergunningen voor bepaalde tijd zal stijgen en het hiervoor geschetste gevolg versterkt zal worden.

De Raad wil hierbij nog wijzen op het volgende. Personen van wie de verblijfsvergunning asiel niet wordt verlengd zullen andere mogelijkheden willen benutten om hun verblijf in Nederland, zo mogelijk voor onbepaalde tijd, voort te zetten. Dit kan leiden tot een toename van reguliere verblijfsaanvragen. Ook dit effect heeft mogelijke werklastgevolgen voor de IND en de rechtbanken.

Afschaffen voornemenprocedure

In de aanloop naar het nadere advies zal nader inhoudelijk moeten worden bepaald of het afschaffen van de voornemenprocedure past binnen de kaders van het Europese en internationale recht. Deze maatregel zal naar verwachting zowel leiden tot de instroom van meer beroepen bij de rechtbanken, alsook tot een grotere omvang van de geschilpunten in die beroepen. De zaken zullen dus meer tijd gaan kosten. In de voornemenfase worden de geschilpunten immers gekaderd en vallen sommige geschilpunten weg, omdat de vreemdeling op dat punt gelijk krijgt. Als de voornemenfase verdwijnt worden alle

² Zie: [pdf \(overheid.nl\)](https://pdf.overheid.nl).



Raad voor de
rechtspraak

datum 2 december 2024
kenmerk UIT-14310 STRA/JvdP
pagina 4 van 5

geschilpunten pas in beroep aangekaart. De werklasterzwaring per zaak zal naar verwachting aanzienlijk stijgen na afschaffing van de voornemenprocedure.

Samenhang met het Migratiepact

Naast dit alles wijst de Raad er op dat het Migratiepact op 12 juni 2026 van kracht wordt. Dit zal voor de rechtbanken ook veel veranderingen en waarschijnlijk een verhoging van de werklaster met zich brengen. Die zal door de samenhang (zowel het moment van invoering als de inhoud) met de ter advisering aangeboden wetsvoorstellen alleen maar groter worden.

Werklast Rechtspraak

Gelet op het vorenstaande voorziet de Raad, nog zonder de gerechten gehoord te (kunnen) hebben, op dit moment, op basis van een eerste inventarisatie, de beschikbare informatie en beperkte tijd, dat onderhavige voorgestelde wetgeving per saldo een zeer significante verzwaring van de werklaster voor de Rechtspraak oplevert.

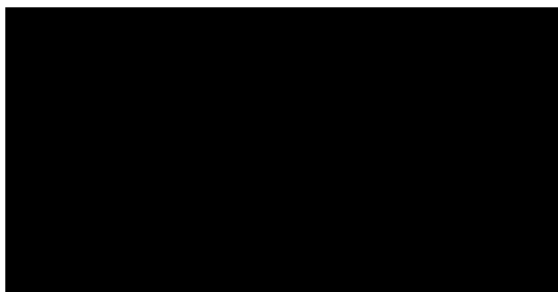
Voor het nadere advies dat in januari 2025 volgt, zal de Raad per maatregel bezien of een concrete inschatting van de wijziging van de behandelduur en van de aantallen zaken mogelijk is. Daarvoor is de inbreng van de gerechten van essentieel belang. Verder moet er rekening mee worden gehouden dat er ook duidelijke keteneffecten zijn. Zo zijn beroepen die op de rechtbanken worden behandeld in het logistieke proces volgend op de besluitvorming door de IND waartegen het beroep zich strekt. In dat licht is de inschatting van de IND over de uitvoeringsgevolgen van de wetsvoorstellen logischerwijs ook van evident belang voor het bepalen van de werklasterconsequenties van de Rechtspraak. De Raad verzoekt dan ook om de inschatting van de uitvoeringsconsequenties van de IND ten aanzien van de verschillende maatregelen zo spoedig mogelijk te ontvangen.

Tot slot

De Raad maakt zich, vanuit het oogpunt van rechtsbescherming, wetgevingskwaliteit en uitvoerbaarheid van wetgeving, grote zorgen over het tempo waarin deze omvangrijke herziening wordt ingezet. Dit klemmt temeer nu de voorgestelde maatregelen de (grond)rechten van (een specifieke groep) mensen raken die in een kwetsbare positie verkeren in relatie tot de overheid. Ook zullen de voorgestelde wetsvoorstellen naar het zich laat aanzien zeer aanzienlijke gevolgen hebben voor de uitvoering, werklaster en doorlooptijden van de gehele vreemdelingenketen. Daarbij kan de gesignaleerde zeer substantiële verzwaring van de werklaster voor de Rechtspraak ook effect hebben op andere rechtsgebieden.

datum 2 december 2024
kenmerk UIT-14310 STRA/JvdP
pagina 5 van 5

Al met al vergt deze wetgeving om een nadere, zorgvuldige analyse. De Raad zal daarom in de tweede helft van januari 2025 een nader advies uitbrengen waarin de verwachte effecten van deze wetgeving verder worden toegelicht.





> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Staats- en
Bestuursrecht

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Onze referentie
5985894

Datum .. december 2024
Betreft Spoedbehandeling adviesaanvraag Wet invoering
tweestatusstelsel

Heden heb ik het voorstel van wet tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de introductie van een tweestatusstelsel en het aanscherpen van de vereisten bij nareis (Wet invoering tweestatusstelsel) aangeboden aan de Koning.

Daartoe gemachtigd door de ministerraad verzoek ik u om een spoedbehandeling van de op het voorstel betrekking hebbende adviesaanvraag, nadat het voorstel aan de Afdeling advisering van de Raad van State zal zijn voorgelegd. De reden voor dit verzoek is dat de regering het noodzakelijk acht maatregelen te nemen om het asielsysteem per direct en duurzaam te ontlasten en de instroom van asielzoekers te verminderen en het noodzakelijk acht het wetgevingsproces voor de desbetreffende maatregelen zo snel mogelijk te doorlopen.

De Minister van Asiel en Migratie,

M.H.M. Faber



> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Minister-President
voorzitter van de Ministerraad

Cluster secretaris-generaal

Directie Wetgeving en
Juridische Zaken
Staats- en Bestuursrecht

Onze referentie

5990799

Datum

Betreft Spoedbehandeling adviesaanvraag inzake Wet invoering
tweestatusstelsel

Hierbij verzoek ik de ministerraad om mij te machtigen de Vicepresident van de Raad van State te verzoeken om een spoedbehandeling van de op het voorstel van wet tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de introductie van een tweestatusstelsel en het aanscherpen van de vereisten bij nareis (Wet invoering tweestatusstelsel) betrekking hebbende adviesaanvraag.

De reden voor dit verzoek is dat het noodzakelijk is met spoed maatregelen te nemen om het asielsysteem per direct en duurzaam te ontlasten en de instroom van asielzoekers te verminderen. De regering acht het daarom noodzakelijk het wetgevingsproces zo snel mogelijk te doorlopen.

De Minister van Asiel en Migratie,

M.H.M. Faber - van de Klashorst

Onderbouwing doeltreffendheid, doelmatigheid en evaluatie (CW3.1)

1. Doel(en)	Doel van de maatregelen is de asielketen per direct en duurzaam te ontlasten, de druk op voorzieningen te verlichten en de instroom van asielzoekers in Nederland te verminderen en het aantal nareizigers in Nederland te verlagen. Met een tweestatusstelsel 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. Deze maatregelen zijn aangekondigd in het regeerprogramma en nader uitgewerkt in de brief van 25 oktober 2024. 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, de enorme druk op de opvang te verlichten en daarmee de keten en de sociale voorzieningen duurzaam te ontlasten.
2. Beleidsinstrument(en)	Er is sprake van wetgeving als beleidsinstrument. Dit betreft het onderhavige voorstel tot het invoeren van een tweestatusstelsel, waarbij aanvullende en strikte voorwaarden worden geïntroduceerd aan de nareis van gezinsleden van subsidiair beschermden. Tevens wordt de kring van vreemdelingen die in aanmerking komen voor gezinshereniging via nareis teruggebracht tot die gezinsleden die behoren tot het kerngezin.
3. a. Financiële gevolgen voor het Rijk	De financiële gevolgen van de in dit wetsvoorstel opgenomen maatregelen hebben vooral betrekking op de uitvoering, met name de IND, de rechtspraak en het ministerie A&M. Voor de IND zorgt het tweestatusstelsel naar verwachting voor een structurele toename van de directe personele kosten tussen de 11,7 miljoen tot 27 miljoen euro per jaar (120 tot 279 extra FTE). Ten aanzien van de aangescherpte nareisvereisten verwacht de IND een extra 25 miljoen euro per jaar extra nodig te hebben om op de gestelde voorwaarden (inkomensvereiste, huisvestingsvereiste, wachttijd) te toetsen. De wetgeving heeft ook gevolgen voor de rechtspraak en de advocatuur. Deze gevolgen en kosten worden op dit moment in beeld gebracht, mede naar aanleiding van het nadere advies van de Raad voor de Rechtspraak. De invoering van deze maatregelen, samen met de asielnoodmaatregelenwet heeft eveneens effect op de personele kosten bij het ministerie A&M. Naar

	verwachting leidt dit tot extra kosten oplopend tot 5 mln. euro structureel. De kosten van de maatregelen worden gedekt met de middelen op de aanvullende post uitwerking asielmaatregelen. Het komende jaar wordt gemonitord wat de effecten zijn voor de uitvoering. Een jaar na de invoering zal een evaluatie van de daadwerkelijke kostenontwikkeling plaatsvinden en zal zo nodig bijstelling plaatsvinden van de benodigde middelen. Met deze maatregelen wordt ingezet op beperking van de asielinstroom en daarmee ook op beperking van de oplopende kosten voor de asielketen. Zie ook de Kamerbrief over de actuele situatie asielketen over het verwacht effect van de asielmaatregelen.
3. b. Financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren	Niet van toepassing, vooralsnog, geen financiële gevolgen voorzien voor maatschappelijke sectoren
4. Nagestreefde doeltreffendheid	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. 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 kabinet verwacht dat met deze maatregel, als onderdeel van het totale asielpakket, de asielketen en de sociale/maatschappelijke voorzieningen (zoals huisvesting, zorgonderwijs en de participatiewet) duurzaam te ontlasten.
5. Nagestreefde doelmatigheid	De regering verwacht 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 van de gehele inzet op grip op asielmigratie nemen naar verwachting de kosten en de benodigde capaciteit in de gehele migratieketen uiteindelijk af. De introductie van het tweestatusstelsel leidt voor de IND echter tot zowel structurele als incidentele kosten. De begrote kosten komen ten laste van de begroting van het Ministerie van Asiel en Migratie. De maatregelen dragen naar verwachting maximaal bij aan de beleidsdoelen. Het voorstel draagt bij aan de beleidsdoelen. Nareisinstroom wordt vertraagd en naar verwachting ook verminderd. Het kabinet verwacht een vermindering van de asielinstroom. Er kunnen mogelijke neveneffecten optreden. De maatregel leidt naar verwachting tot meer (beroeps)procedures, meer werk voor IND, de advocatuur en de rechtspraak en (indirect) mogelijk tot langere procedures en overschrijding van wettelijke beslistermijnen. Ook leidt de maatregel tot langere

	scheiding en voor grotere onzekerheid bij de statushouder en zijn gezinsleden. Een ander neveneffect kan zijn dat gezinsleden niet hun nareisprocedure afwachten en zelfstandig de hoofdpersoon nareizen.
6. Evaluatieparagraaf	De voortgang en het effect van de maatregelen wordt onderdeel van de reguliere planning & control cyclus van IND. Via het geldende sturingsmodel van Justitie en Veiligheid wordt dit gemonitord en waar nodig bijgestuurd. Het wetsvoorstel is voor een reactie voorgelegd aan de IND, de Raad voor de rechtspraak, ABRvS en de Nederlandse Orde van Advocaten, met het verzoek om in het bijzonder aandacht te besteden aan de uitvoeringsaspecten. Het komende 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.