



Directoraat-Generaal

Migratie

Directie Migratiebeleid

Asiel, Opvang en Terugkeer

Turfmarkt 147

2511 DP Den Haag

Postbus 20011

2500 EH Den Haag

www.rijksoverheid.nl/jenv

Contactpersoon

[Redacted contact information]

Datum

10 september 2024

Onze referentie

xxxx

nota

Tweestatusstelsel met nareisbeperkende maatregelen en beperking van het kerngezin

1. Aanleiding

In het Hoofdlijnenakkoord van 16 mei jl.¹ is het invoeren van een tweestatusstelsel aangekondigd met inbegrip van instroom-reducerende beperkingen, waaronder:

- geen automatische² gezinshereniging van subsidiair beschermden; en
- forse beperking nareizigers, inclusief beperking tot het zogenaamde kerngezin met kinderen tot 18 jaar en langere termijnen voordat de overkomst van gezinsleden mogelijk is.

Deze nota ziet op de uitvoering van bovenstaande maatregelen in het kader van het hoofdlijnenakkoord en het regeerprogramma.

Onderhavig advies gaat in op de mogelijke aanvullende voorwaarden die gesteld kunnen worden aan de hereniging van gezinsleden van subsidiaire beschermden. Met deze voorwaarden wordt het nareisbeleid aangescherpt en wordt de facto een tweestatusstelsel³ ingevoerd. In deze nota worden de (uitvoerings)gevolgen daarvan in kaart gebracht en wordt de juridische haalbaarheid van deze aanvullende voorwaarden beoordeeld.

Daarnaast is een advies voor de beperking van het begrip 'kerngezin' opgenomen.

De invoering van een tweestatusstelsel waarbij aanvullende voorwaarden worden gesteld voor de gezinshereniging van subsidiair beschermden heeft verstrekkende gevolgen voor de uitvoering van alle organisaties betrokken in de vreemdelingenketen en in het bijzonder van de IND. De gevolgen voor de IND zijn in kaart gebracht in een impactanalyse en verkenning. Deze vindt u ter achtergrond in bijlage (I en II) bij deze nota.

¹ Pagina 4, [20240515 2024D19455 - Coalitieakkoord 2024-2028 HOOP, LEF EN TROTS \(3\).pdf \(tweedekamer.nl\)](#)

² Volgens de geldende (internationale) wet- en regelgeving dient de persoon met een internationale beschermingsstatus (vluchtelingenstatus of subsidiaire beschermingsstatus) een aanvraag in te dienen om gezinsleden naar Nederland te laten overkomen. Gezinshereniging vindt niet 'automatisch' plaats nadat een persoon verblijfsstatus heeft verkregen. Om deze reden wordt in het vervolg van dit stuk gesproken van 'beperking van gezinshereniging' in plaats van 'automatische gezinshereniging', daar waar deze maatregel wordt bedoeld.

³ Het internationaal en Europees asielrecht verplicht niet tot een één- noch tot een tweestatusstelsel. Europeesrechtelijk bestaan verschillen tussen deze twee statussen, zowel op het gebied van gezinshereniging, als, ingevolge de kwalificatierichtlijn (wordt kwalificatieverordening) op het gebied van o.a. de duur van de vergunning, integratievoorzieningen en sociale bijstand. Onderhavige nota richt zich op maatregelen in het kader van de gezinshereniging.

2. Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd:

- I. In te stemmen met het stellen van de volgende aanvullende voorwaarden voor de gezinshereniging van gezinsleden van subsidiaire beschermden⁴:
 - a. Wachttermijn van twee jaar vanaf het moment van inwilliging van de aanvraag van de referent;
 - b. Inkomensvereiste voor de referent, met uitzondering van alleenstaande minderjarige vreemdelingen.

Deze aanvullende voorwaarden gelden ook voor de gezinshereniging van gezinsleden van vluchtelingen indien de aanvraag voor gezinshereniging niet binnen 3 maanden na het verkrijgen van de asiolvergunning is ingediend én het niet tijdig indienen van de nareisaanvraag niet verschoonbaar is.

- II. In te stemmen met het beperken van nareis voor vluchtelingen en subsidiair beschermden tot het kerngezin, waaronder wordt verstaan:
 - a. Echtgenoot/echtgenote van 18 jaar of ouder of partner van 18 jaar of ouder waarmee een duurzame relatie wordt onderhouden;
 - b. Minderjarige kinderen (biologische- en adoptiekinderen)⁵.
 - c. Ouders van een alleenstaande minderjarige vreemdeling (amv); en,
 - d. Minderjarige broers en zussen van een amv, mits zij met (één van) de ouder(s) mee reizen, en die ten laste komen van die ouder(s).

De hier voorgestelde maatregelen onder I en II maken onderdeel uit van de structurele hervorming zoals die is verwoord in het regeerprogramma 2024.

Voorts zal de maatregel kerngezin (II) ook deel uitmaken van de maatregelen die zich lenen om tijdelijk te worden geregeld in een amvb op basis van artikel 111 Vw.

Dit ambtelijk advies op onderdeel I wijkt af van de invulling van deze maatregel in het Regeerprogramma daar waar het ziet op huisvesting. Gelet op het evenredigheidsbeginsel en de uitvoerbaarheid wordt afgeraden om geschikte huisvesting als aanvullende voorwaarde voor gezinshereniging te stellen.

3. Kernpunten

- Juridisch is het mogelijk om onderscheid te maken tussen (gezinshereniging met) vluchtelingen en met personen met een subsidiaire beschermingsstatus.
- Mede wegens het éénstatusstelsel wordt dat in Nederland op dit moment niet gedaan.
- Deze nota richt zich conform het hoofdlijnenakkoord op het stellen van aanvullende voorwaarden bij deze groep (subsidiair beschermden).
- Voorts wordt voorgesteld om voor zowel personen met een vluchtelingenstatus als subsidiair beschermden de gezinshereniging van gezinsleden te beperken tot het kerngezin.
- Het aanscherpen van het beleid ten aanzien van gezinshereniging heeft naar verwachting een dempend effect op de instroom van gezinsleden van subsidiair beschermden.
- Met het stellen van aanvullende voorwaarden aan de gezinshereniging van gezinsleden van subsidiair beschermden⁶⁷ wordt (de facto) een tweestatusstelsel ingevoerd.

⁴ En aan gezinsleden van vluchtelingen, die niet een amv zijn, indien de referent niet binnen 3 maanden na het verkrijgen van de vluchtelingenstatus een nareisaanvraag heeft ingediend.

⁵ 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.

⁶ Zie voetnoot 3.

⁷ Zie bijlage IV voor een overzicht van welke voorwaarden gelden voor de gezinshereniging van subsidiaire beschermden en verdragsvluchtelingen in andere lidstaten.

Directoraat-Generaal

Migratie

Directie Migratiebeleid

Asiel, Opvang en Terugkeer

Datum

10 september 2024

Onze referentie

xxxx

- Het invoeren van een tweestatusstelsel heeft – ook zonder de aanvullende nareisvoorwaarden – al grote impact op de IND. In zaken waarin een subsidiaire vergunning wordt verleend zal de werkdruk per zaak toenemen, omdat uitgebreid gemotiveerd zal moeten worden waarom iemand niet in aanmerking komt voor een vluchtelingenstatus. De verwachting is ook dat in een substantieel aantal zaken waarin een subsidiaire vergunning is verleend, doorgeprocedeerd zal worden voor een vluchtelingenstatus. Dit kost de IND en de rechtbanken veel extra tijd en capaciteit.
- Het voorgestelde pakket ten aanzien van de extra nareisvoorwaarden voor subsidiair beschermden leidt naar verwachting tot nog meer beroepsprocedures. Daarnaast vraagt dit per zaak een uitgebreide toetsing van de IND. Nu de verwachting is dat vaker niet voldaan zal worden aan de voorwaarden, zal ook vaker doortoetsing aan artikel 8 EVRM (recht op familieleven) moeten plaatsvinden. Daarmee zorgen deze extra voorwaarden voor een substantieel hogere werkdruk per zaak voor met name de IND en de rechtbanken. Voor een nadere uitwerking van de uitvoeringsgevolgen verwijst ik u naar de impactanalyse en verkenning van de IND.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Datum
10 september 2024

Onze referentie
xxxx

4. Toelichting

In de paragrafen 4.1. en 4.2. wordt de achtergrond van het huidige Nederlandse statusstelsel en nareisbeleid toegelicht en wordt in kaart gebracht welke aanvullende voorwaarden kunnen worden gesteld aan het nareizen van personen met een subsidiaire beschermingsstatus. In paragraaf 4.3. en 4.4. wordt ingegaan op de verwachte impact van de invoering van de aanvullende voorwaarden en het voorgestelde advies. In paragraaf 4.5 wordt het advies over de aanvullende maatregelen bij nareis voor subsidiair beschermden toegelicht. In paragraaf 4.6 wordt het advies over beperking van nareis tot het kerngezin toegelicht. Afsluitend wordt in paragraaf 4.7. ingegaan op de benodigde rechtswaarborgen bij invoering van de eerder genoemde maatregelen.

4.1. Achtergrond

Met de invoering van de Vreemdelingenwet (hierna: Vw 2000) kreeg Nederland in 2001 een éénstatusstelsel. Daarmee krijgen personen met een vluchtelingenstatus en subsidiair beschermden dezelfde asielvergunning en dus ook hetzelfde rechtenpakket. Hiervoor is gekozen om doorprocederen te voorkomen en daarmee bestuur en rechter te ontlasten van de vele (kostbare) procedures. Doordat in de wet aan beide statussen dezelfde rechten worden ontleend heeft de vreemdeling die een verblijfsvergunning voor subsidiaire bescherming verkrijgt, geen belang bij doorprocederen.

4.2. Toepassing van de Gezinsherenigingsrichtlijn op subsidiair beschermden

Op grond van artikel 12 van de Gezinsherenigingsrichtlijn⁸, mogen bepaalde voorwaarden (zoals inkomstenvereiste etc) niet gesteld worden bij gezinshereniging met vluchtelingen. Deze voorwaarden mogen wel gesteld worden bij subsidiair beschermden. Daarbij is het goed om in acht te nemen dat artikel 8 EVRM onverkort van toepassing is en het denkbaar is dat gezinshereniging op grond daarvan moet worden toegestaan, ook wanneer de gezinsherenigingsrichtlijn niet van toepassing zou worden verklaard.

⁸ Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging.

4.3. Aanvullende voorwaarden voor het nareizen van personen met een subsidiaire beschermingsstatus

Tabel 1 geeft alle voorwaarden uit de Gezinsherenigingsrichtlijn weer. Voor vluchtelingen geldt dat wanneer zij de nareisaanvraag binnen 3 maanden na het verkrijgen van de asielvergunning hebben ingediend er geen voorwaarden gesteld mogen worden. Als zij de aanvraag niet binnen 3 maanden indienen, wat volgens de IND in de praktijk weinig voorkomt, kan ook aan hen aanvullende voorwaarden voor de overkomst van gezinsleden worden gesteld.

Directoraat-Generaal
Migratie
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Datum
10 september 2024

Onze referentie
XXXX

Tabel 1: Verschillen in voorwaarden en rechten voor gezinshereniging per status

	Vluchtelingenstatus (mits aanvraag nareis binnen de eerste 3 maanden na asielverlening is ingediend)	Subsidiaire beschermingsstatus
Geschikte huisvesting	Kan nooit worden gesteld	Kan eis vooraf zijn
Inkomenseis referent	Kan nooit worden gesteld	Kan eis vooraf zijn
Wachttermijn	Kan nooit worden gesteld	Kan eis vooraf zijn
Zorgverzekering voor nareiziger	Kan nooit worden gesteld	Kan eis vooraf zijn
Inburgeringseis nareiziger	Kan nooit worden gesteld	Kan eis vooraf zijn
Verblijfsduur vergunning nareiziger*	Minimaal 1 jaar	Minimaal 1 jaar

*Deze voorwaarde heeft een relatie met de verblijfsduur van de asielvergunning van de referent. Over de mogelijke aanpassing hiervan wordt u in een separate nota geadviseerd.

Deze voorwaarden kunnen afzonderlijk of cumulatief worden gesteld en/of van tijdelijke aard zijn. Bij een cumulatieve toepassing zijn diverse combinaties van deze aanvullende voorwaarden mogelijk (zie bijlage III voor enkele voorbeelden). Het is daarbij van belang om de impact, de juridische houdbaarheid en de gevolgen voor de uitvoering te bezien, niet alleen van de IND maar ook van het COA, de rechtspraak en betrokken uitvoeringsinstanties. Ook moet het doel voor het invoeren van aanvullende voorwaarden helder en uitlegbaar zijn. Tijdens de Catshuissessies van vorige zomer heeft de Landsadvocaat een juridische appreciatie gegeven over de invoering van een aantal aanvullende voorwaarden, waarin dit onder andere werd opgemerkt.⁹

Bij bovengenoemde aanvullende voorwaarden zijn de volgende overwegingen van belang:

- **Huisvesting:** hiermee kan van subsidiair beschermden die als referent optreden worden geëist dat zij over geschikte huisvesting beschikken voorafgaand aan de overkomst van gezinsleden als onderdeel van de besluitvorming op de aanvraag. Conform het advies van de landsadvocaat is het instellen van een dergelijke huisvestingsvereiste in de Nederlandse context, gelet op de krapte op de woningmarkt, minder goed uitlegbaar en daarmee juridisch kwetsbaar. Als dit vereiste desondanks zou worden gesteld, is het van belang daaraan een redelijke termijn te verbinden waarna het vereiste in elk geval vervalt.

⁹ Zie bijlage V: Juridische appreciatie van de Landsadvocaat op 5 juli.

Voor huisvesting geldt daarnaast dat conform de huidige beleids- en uitvoeringspraktijk in gemeenten en de sociale huursector alleenstaande statushouders niet worden geplaatst in een gezinswoning tot de gezinsleden daadwerkelijk zijn nagereisd (dit op basis van het reguliere toewijzingsbeleid en ook mede in verband met de beperkte woningvoorraad en omwille van het draagvlak in de gemeente). Plaatsing in een gezinswoning komt dus volgorde-lijk na het inreizen van de gezinsleden waardoor de statushouder vrijwel onmogelijk kan voldoen aan de huisvestingsvoorwaarde. Het voornemen om gemeente niet langer toe te staan om voorrang te geven aan de huisvesting van statushouders¹⁰ maakt het voorts ook moeilijker om te voldoen aan deze aanvullende voorwaarde en kan tevens door de rechter worden betrokken bij een eventueel beroep op artikel 8 EVRM en/ of de toets aan het evenredigheidsbeginsel¹¹.

Huisvesting wordt niet geëist bij reguliere gezinshereniging van gezinsleden met Nederlanders en andere vreemdelingen. Invoering van deze eis moet daarom goed onderbouwd worden gelet op het verbod op discriminatie. Hoewel in dit kader ruimte lijkt te zijn om te beargumenteren dat een dergelijke eis te rechtvaardigen is, is de vraag of de rechter deze argumentatie zal aanvaarden.

- **Inkomenseis:** hiermee kan van subsidiair beschermde worden geëist dat zij over zelfstandig, duurzaam en voldoende inkomen beschikken alvorens de nareisaanvraag kan worden ingewilligd. De praktijk¹² wijst uit dat het voor de statushouder niet eenvoudig is om binnen enkele jaren aan deze voorwaarde te voldoen. Conform het advies van de Landsadvocaat zou een inkomenseis gecombineerd kunnen worden met een wachttermijn, mits er genoeg ruimte is om in bepaalde schrijnende situaties van de inkomenseis af te wijken. Dit is in lijn met eerdere aanbevelingen van de Europese Commissie en de jurisprudentie van het HvJEU en EHRM die stellen dat invoering van een inkomenseis mogelijk is, maar dat wanneer deze wordt ingezet, rekening dient te worden gehouden met individuele omstandigheden en dat deze eis niet (te) strikt mag worden toegepast.¹³ Om deze reden wordt u, indien u voor de invoering van deze voorwaarde kiest, geadviseerd om alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv) uit te sluiten van deze eis. Deze voorwaarde zal extra werk met zich meebrengen voor de IND aangezien de beoordeling van het inkomen, zeker indien geen sprake is van een stabiele werkgever en of inkomen, een complexe toets met zich meebrengt.
- **Wachttermijn:** een wachttermijn gaat in op het moment dat de subsidiair beschermde de status verkrijgt. De subsidiair beschermde kan pas na afloop van de wachttermijn een nareisaanvraag indienen. De wachttermijn zorgt naar verwachting kort na de invoering voor een verminderde druk op de asielprocedure en de asielopvang. De maatregel vertraagt de gezinshereniging en het effect op de nareisinstroom is met name van tijdelijke aard. Op de langere termijn verschuift vooral de werklast voor de IND en het COA met de duur van de wachttermijn. Voor statushouders en hun gezinsleden heeft deze maatregel een negatief effect in het kader van de voortgang van de gezinshereniging en dat effect zal structureel zijn. Daarbij volgt uit onderzoek

Directoraat-Generaal

Migratie

Directie Migratiebeleid

Asiel, Opvang en Terugkeer

Datum

10 september 2024

Onze referentie

xxxx

¹⁰ Zoals opgenomen in het Hoofdlijnenakkoord.

¹¹ Het evenredigheidsbeginsel houdt in dat de voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de met dat besluit te dienen doelen.

¹² [Vluchtelingen op de arbeidsmarkt: feiten en cijfers | SER](#)

¹³ Zie HvJ EU 4 maart 2010, C-578/08, ECLI:EU:C:2010:117 (*Chakroun*);; dit geldt echter alleen als de gezinsherenigingsrichtlijn van toepassing is verklaard op subsidiaire beschermde. Zie ook Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende richtsnoeren voor de toepassing van Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging (COM(2014)210)., <https://www.refworld.org/docid/583d7d0b7.html>, p. 23; UNHCR, Response to the European Commission Green Paper on the Right to Family Reunification of Third Country Nationals Living in the European Union, February 2012, <http://www.refworld.org/docid/4f55e1cf2.html>, p. 6.

dat het lange wachten in de gezinsherenigingsprocedure een risicofactor is voor de psychische gezondheid¹⁴ en daarmee een negatief effect kan hebben op de (arbeids)participatie en integratie van statushouders¹⁵. Essentieel voor een verlichting van de asielopvang en uitvoeringspraktijk van het COA is dat statushouders ondanks de wachttermijn uit de asielopvang stromen. Dit komt ook ten goede aan de participatie en integratie van statushouders.

Een wachttermijn laat onverlet dat het mogelijk is om vóór verlopen van de wachttermijn een aanvraag op grond van artikel 8 EVRM in te dienen. Een wachttermijn van maximaal twee jaar is meermaals door het EHRM goedgekeurd.

- **Het eisen van een zorgverzekering** voordat de nareiziger in Nederland is, vergt een wijziging van de Zorgverzekeringswet. Momenteel is het reeds verplicht om binnen vier maanden na binnenkomst een zorgverzekering af te sluiten. Een Nederlandse zorgverzekering afsluiten kan pas nadat er een verblijfsvergunning is afgegeven. Dat gebeurt na aankomst in Nederland wanneer de verblijfsvergunning ambtshalve wordt verleend. Verder is een inschrijving in de BRP¹⁶ formeel een vereiste volgens de Zorgverzekeringswet¹⁷ voor het afsluiten van een zorgverzekering. Dit is op dit moment niet mogelijk als de persoon in kwestie nog niet in Nederland is. Het is de vraag of en in welke mate de invoering van een zorgverzekeringseis effect kan hebben op de hereniging met gezinsleden. Tegelijkertijd is een direct gevolg van de wijziging van het zorgverzekeringsbeleid dat gezinsleden dan mogelijk al aanspraak kunnen maken op vergoeding van zorgkosten die in het land van herkomst of bestendig verblijf worden gemaakt. Gelet op dit laatste is het een reëel risico dat de invoering van deze voorwaarde meer kosten dan baten oplevert.
- **Inburgeringsvereiste voor gezinsleden van subsidiair beschermen:** met deze maatregel wordt als onderdeel van de aanvraag en nog zonder garantie dat aan alle andere voorwaarden wordt voldaan verwacht dat de nareiziger buiten Nederland het basisexamen inburgering in het buitenland succesvol aflegt. Het is twijfelachtig of dit vereiste de toets van artikel 8 EVRM zou kunnen doorstaan, gelet op de omstandigheden waarin de gezinsleden zich vaak zullen vinden. Dit vereiste zal voorts zorgen voor een toename in het aantal af te nemen inburgeringsexamens. In de huidige praktijk worden deze arbeidsintensieve examens afgelegd op een Nederlandse diplomatieke post, dit zal met name veel facilitaire en personele capaciteit van het ministerie van Buitenlandse Zaken vergen. Daarnaast is ook de verwachting dat in veel gevallen wordt verzocht om ontheffing van dit vereiste, aangezien gezinsleden zich veelal in relatief onveilige situaties bevinden of omdat in het land van verblijf en buurlanden geen Nederlandse vertegenwoordiging aanwezig is om het examen af te leggen. De beoordeling van ontheffingsverzoeken voor het inburgeringsexamen vindt op individuele basis plaats. De verzoeken tot ontheffing zullen daarmee zorgen voor extra werklast voor de IND.

Directoraat-Generaal

Migratie

Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Datum

10 september 2024

Onze referentie

xxxx

¹⁴ Brummel-Ahlaloum, J., T. Andriessen, E. Smal en R. Kawous (2018). *Welzijn en gezondheid van gezinsherenigers – Een verkenning*. Utrecht: Pharos. Gezondheidsraad (2016). *Briefadvies geestelijke gezondheid vluchtelingen*. Den Haag: Gezondheidsraad. Kahmann, M., S. de Winter-Koçak, M. de Gruijter en I. Razenberg (2018). *VluchtelingenWerk IntegratieBarometer 2018. Een onderzoek naar de ervaringen van vluchtelingen met inburgering*. Amsterdam: VluchtelingenWerk Nederland.

¹⁵ SCP (2021). In uitvoering. Een analyse van het op statushouders gerichte beleid en wat er nodig is om dit beleid te verbeteren. Policy Brief

¹⁶ Basis Registratie Personen.

¹⁷ Art. 4a van de Zorgverzekeringswet.

4.4. Verwachte impact van de voorwaarden: juridische en (uitvoerings)gevolgen

- Aanvullende voorwaarden kunnen een vertragend en mogelijk ook een dempend effect hebben op de nareisinstroom. Mogelijk kunnen deze maatregelen er toe bijdragen dat Nederland als een minder aantrekkelijk bestemmingsland wordt beschouwd. Deze redenering volgens zou dat ook een dalend effect kunnen hebben op de asielinstroom en de nareisinstroom en daarmee minder druk leggen op de asielketen en (sociale) voorzieningen.
- Iedere aanvullende voorwaarde die gesteld wordt, heeft gevolgen voor en legt druk op de uitvoering van de IND. Dit betekent dat de beoordeling van deze aanvragen meer tijd zal kosten en de doorlooptijden zullen oplopen.
- Daarnaast kan aanscherping van het beleid ertoe leiden dat gezinsleden op andere (illegale) manieren naar Nederland reizen en zelfstandig een asielaanvraag indienen.
- Met het stellen van aanvullende voorwaarden ontstaat er voor subsidiair beschermde een belang om door te procederen¹⁸ voor een sterkere vluchtelingenstatus.
- Het invoeren van een tweestatusstelsel brengt bij gelijke instroom een extra belasting voor de IND en de rechtbanken met zich mee. Volgens de impactanalyse van de IND, zie bijlage I, is de verwachting dat in 75% van de gevallen subsidiair beschermde zullen doorprocederen. Ook brengt dit extra werk voor de (gesubsidieerde) rechtsbijstand met zich mee.
- Om de druk op de asielopvang van het COA niet verder te verzwaren is het essentieel dat ook bij doorprocederen de subsidiair beschermde als statushouder uit de asielopvang stroomt. Doorprocederen betekent niet dat de desbetreffende statushouder (tijdelijk) niet gehuisvest hoeft te worden.
- Tevens dient bij invoering van aanvullende voorwaarden rekening gehouden te worden met artikel 8 EVRM. Artikel 8 EVRM is onverkort van toepassing en het is denkbaar dat gezinshereniging op grond daarvan moet worden toegestaan, ook in situaties waarin (nog) niet aan alle aanvullende voorwaarden is voldaan. Gelet op de huidige problematiek die de IND ervaart bij de toetsing aan artikel 8 EVRM en de verwachting dat de druk op de IND bij die toetsing toeneemt met onderhavige voorgestelde maatregelen op nareis, is het uitvoeringstechnisch noodzakelijk dat de IND richting voor de belangenafweging in het kader van artikel 8 EVRM gegeven wordt. Een voorstel voor de gevraagde richting inzake de belangenafweging -tussen het belang van de staat en het belang van de vreemdeling- wordt uitgewerkt en aan u voorgelegd.
- Aanvullende voorwaarden kunnen een vertragend en mogelijk ook een dempend effect hebben op de nareisinstroom. Mogelijk kunnen deze maatregelen er eveneens toe bijdragen dat Nederland als een minder aantrekkelijk bestemmingsland wordt beschouwd. Deze redenering volgens zou dat ook een dalend effect kunnen hebben op de asielinstroom en de nareisinstroom en daarmee minder druk leggen op de asielketen en (sociale) voorzieningen.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Datum
10 september 2024

Onze referentie
xxxx

4.5. Advies aanvullende voorwaarden nareis subsidiair beschermde

Op basis van het voorgaande is de conclusie dat met het invoeren van alle hiervoor genoemde maatregelen als cumulatieve voorwaarden voor nareis, niet aan het evenredigheidsbeginsel noch aan artikel 8 EVRM wordt voldaan. Vanuit de opdracht om te onderzoeken waar het stellen van aanvullende voorwaarden juridisch wel verdedigbaar wordt geacht, wordt u geadviseerd:

¹⁸ De (nieuwe) Procedureverordening van het pact bevat de mogelijkheid (artikel 53, tweede lid) voor de asielzoeker om een beroep in te dienen waarover de rechter zich vervolgens inhoudelijk moet uitspreken.

- een **wachttermijn van twee jaar in te voeren** na de datum waarop de asielaanvraag van de referent is ingewilligd. Met het instellen van een wachttermijn wordt de hereniging van gezinsleden voor deze groep vertraagd. Dit biedt (tijdelijk) verlichting op nareis en, mits ook subsidiair beschermden binnen de afgesproken 14 weken worden gehuisvest in gemeenten, ook aan de asielopvang. Voorts maakt deze voorwaarde Nederland mogelijk ook minder aantrekkelijk als vestigingsland. Uit de Gezinsherenigingsrichtlijn en uit EHRM-jurisprudentie volgt dat een wachttermijn van twee jaar kan worden gesteld.
- een **inkomensvereiste voor de referent** in te voeren. Hiermee kan de druk op sociale voorzieningen worden verlicht. Ook deze maatregel maakt Nederland mogelijk minder aantrekkelijk als vestigingsland. Bij vaststelling van de hoogte van de inkomenseis dient rekening gehouden te worden met de eerder genoemde aanbevelingen van de Europese Commissie en de jurisprudentie van het HvJEU en EHRM. U wordt daarnaast geadviseerd om alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv) uit te sluiten van deze eis.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Datum
10 september 2024

Onze referentie
xxxx

4.6. Advies beperking nareis tot het kerngezin

Onder invloed van politiek en jurisprudentie is het nareisbeleid de achterliggende jaren verbreed en complexer¹⁹ geworden. Het beperken van nareis tot het kerngezin kan het nareisbeleid versimpelen.

Uit de Gezinsherenigingsrichtlijn volgt dat lidstaten de nareis van kerngezinsleden van personen met de vluchtelingenstatus moeten toestaan. De gezinsleden die onder de Gezinsherenigingsrichtlijn moeten vallen zijn:

- Echtgenoot/echtgenote van 21 jaar of ouder;
- Minderjarige kinderen²⁰;
- Ouders van een amv.

Momenteel is de groep die kan nareizen onder het Nederlandse nareisbeleid breder dan de richtlijn verplicht. Volgens het Nederlandse nareisbeleid is het mogelijk dat ook de volgende gezinsleden van de gezinshereniger nareizen:

- Partners van 18 jaar of ouder;
- Echtgenoot/echtgenote van 18 jaar of ouder;
- Minderjarige kinderen die onder gedeeld gezag staan;
- Meerderjarige kinderen die zodanig van ouder(s) afhankelijk zijn dat zij om die reden tot diens gezin behoren; en
- Pleegkinderen.²¹

U wordt geadviseerd om de volgende groepen, overeenkomstig met de Gezinsherenigingsrichtlijn, toe te staan om te herenigen:

- Echtgenoot/echtgenote van 18 jaar of ouder of partner van 18 jaar of ouder waarmee een duurzame relatie wordt onderhouden;
- Minderjarige kinderen (biologische- en adoptiekinderen)²².
- Ouders van een alleenstaande minderjarige vreemdeling (amv); en

¹⁹ Onder complexiteit wordt verstaan dat het meer tijd, handelingen, afwegingen, kennis en/of samenwerking vergt om tot een definitief besluit op de nareisaanvraag te komen.

²⁰ 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.

²¹ Pleegkinderen zijn geen facultatieve categorie die volgen uit de richtlijn maar nationaal beleid.

²² 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.

- Minderjarige broers en zussen van een amv, mits zij met (één van) de ouder(s) mee reist, en die ten laste komt van die ouder(s).

De maatregel om de definitie van het kerngezin aan te passen en daarbij het voorstel de 'afhankelijke' meerderjarige kinderen niet langer onder de groep te scharen ziet niet op de meereizende 'afhankelijke' meerderjarige kinderen. De Kwalificatieverordening²³ (onderdeel Pact) verplicht om meerderjarige meereizende ongehuwde kinderen, die ten laste komen van de persoon die internationale bescherming geniet, een verblijfstitel te geven.

Het schrappen van de categorieën meerderjarige kinderen en pleegkinderen uit het nareisbeleid perkt het nareisbeleid in en kan daarmee het beleid versimpelen en recht doen aan de snelheid en doeltreffendheid waar het nareisbeleid voor bedoeld was.

De categorie 'partners van 18 jaar of ouder' wordt nu beschouwd als onderdeel van de categorie 'echtgenoot/echtgenote'. Een duurzaam partnerschap, waarbij een huishouden wordt gedeeld, stellen wij gelijk aan een huwelijk. Daarnaast is het voor LHBTIQ+ asielzoekers veelal onmogelijk om een bewijs van huwelijk te overhandigen omdat zij in de regel afkomstig zijn uit landen waar het niet mogelijk is om als partners van hetzelfde geslacht te huwen. Indien een duurzaam partnerschap niet wordt gezien als kerngezin zou dit de facto betekenen dat LHBTIQ+ asielzoekers geen mogelijkheden hebben om met partners te herenigen. Verder is het op grond van de richtlijn²⁴ in theorie mogelijk om in bepaalde gevallen een minimumleeftijd van 21 jaar te hanteren binnen de categorie echtgenoot/echtgenote. Binnen de reguliere gezinshereniging wordt deze voorwaarde gesteld, maar deze geldt niet als het huwelijk al was voltrokken vóórdat de partners naar Nederland kwamen. Bovendien mag deze voorwaarde alleen worden gebruikt om de 'integratie te bevorderen en gedwongen huwelijken te voorkomen'. U wordt dan ook geadviseerd om de minimumleeftijd voor partners en echtgenoot/echtgenote te houden op 18 jaar of ouder.

Op dit moment is gezinshereniging voor minderjarige broers en zussen van een amv niet mogelijk in het kader van nareis, maar krijgen minderjarige broers en zussen, die anders alleen achter zouden blijven in het land van herkomst, wel toegang en verblijf in Nederland via artikel 8 EVRM. De belangenafweging die wordt gedaan bij artikel 8 EVRM zal in het kader van de relatie tussen ouders en kinderen, indien de ouders niet gescheiden zijn, vrijwel altijd in het voordeel van de vreemdeling uitpakken. Hierdoor lopen er bij de IND twee processen naast elkaar en dat zorgt voor inefficiëntie en meer druk op de IND. Daarnaast verkrijgen de minderjarige broers en zussen die in dit kader kunnen herenigen een ander verblijfsrecht. Het toevoegen van minderjarige broers en zussen heeft als doel om de procedure te versimpelen en recht te doen aan de notie van het kerngezin. Als minderjarige broers en zussen ongeclausuleerd aan het nareiskader worden toegevoegd zou dat de facto een nieuwe categorie in het nareisbeleid betekenen terwijl bij het clausuleren van deze groep aan de overkomst van de ouder het enkel gaat om een versimpeling van de processen bij de IND. De minderjarige broers/zussen zouden immers op basis van (Europese) wet- en regelgeving hoe dan ook verblijf bij hun ouders krijgen.

Tot slot is er de mogelijkheid om de nareis voor biologische kinderen en adoptiekinderen van gescheiden ouders enkel toe te staan als het kind ten laste van de ouder komt en de ouder in Nederland het gezag heeft. Het is wenselijk om voor zowel nareis als regulier in dit opzicht met hetzelfde kader te werken. De

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Datum
10 september 2024

Onze referentie
xxxx

²³ art. 3, lid 9, onder b jo. art. 23, eerste lid KwalVo

²⁴ Artikel 4, vijfde lid

beslispunten en overwegingen ten aanzien van dit punt worden per separate nota aan u voorgelegd.

Het beperken van nareis en 8 EVRM

Het is van belang om te vermelden dat het beperken van nareis tot het kerngezin niet per definitie een sterk dempend effect op de instroom heeft, noch vraagt het naar verwachting minder van de IND. De gezinsleden die onder deze categorieën vallen kunnen namelijk om toegang en verblijf in Nederland via artikel 8 EVRM verzoeken. Bij reguliere gezinsmigratie is na afschaffing van het jongvolwassenenbeleid in 2012 waargenomen dat casuïstiek en werklast zich verplaatst heeft naar 8 EVRM. Bij toetsing aan artikel 8 EVRM wordt een belangenafweging gemaakt waarbij het belang van het kind één van de belangen is die moet worden meegewogen.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Datum
10 september 2024

Onze referentie
xxxx

4.7. Het peilmoment voor de leeftijd van kinderen

Het peilmoment voor de leeftijd van kinderen is het indienen van het asielverzoek van de ouder.²⁵ Nareizende kinderen die gedurende de wachttermijn volwassen (18 jaar) worden dienen hierom als minderjarig kind te worden beschouwd bij de toetsing.

5. Implementatie: overgangsrecht en aanpassing wet- en regelgeving

De gevraagde wijziging in wet- en regelgeving ziet (sec) op de wijzigingen ten aanzien van het nareisbeleid. Hiermee wordt de facto een tweestatusstelsel ingevoerd.

Zowel de huidige Kwalificatierichtlijn als de Kwalificatieverordening staan een tweestatusstelsel toe, waarmee het invoeren van een tweestatusstelsel op dit moment en in de toekomst juridisch mogelijk is. De hier voorgestelde maatregelen vormen daarmee tevens het kader van de uitvoeringswetgeving in het kader van het Pact.

5.1. Overgangsrecht

De invoering van aanvullende voorwaarden en aanpassing van de definitie kerngezin kunnen in ieder geval worden toegepast bij aanvragen om een machtiging tot voorlopig verblijf die worden ingediend vanaf de datum van inwerkingtreding van de wijziging. Er is voor gekozen om de Vreemdelingenwet en (eventueel) het Vreemdelingenbesluit zo aan te passen dat de voorwaarden ook kunnen worden gesteld bij aanvragen die op het moment van inwerkingtreding aanhangig zijn. In afwijking van de hoofdregel dat aanvragen asiel worden getoetst aan het recht dat gold op het moment van aanvraag. Dat kan in individuele gevallen spanning oproepen met het rechtszekerheidsbeginsel.

5.2. Wetstraject en implementatie

Indien u met het in deze nota voorgelegde advies instemt, zal een wetsvoorstel hiertoe in het najaar aan de Afdeling advisering van de Raad van State worden aangeboden.

Volgens de impact analyse van de IND heeft de IND naar verwachting ongeveer 1 jaar nodig om één of meerdere voorwaarden organisatorisch in te regelen. Er wordt vanuit gegaan dat de IND de organisatorische wijzigingen kan klaarzetten terwijl het wetstraject loopt. De IND heeft aangegeven de voorkeur te hebben voor één groot verandermoment en pleit dus voor invoeren van het tweestatusstelsel tegelijkertijd met invoering van het Migratiepact.

²⁵ C-279/20

Bijlage(n)

1. Impactanalyse IND
2. Verkenning IND
3. Verschillende combinaties van aanvullende voorwaarden
4. Vergelijking nareisvoorwaarden in andere EU lidstaten
5. Juridische appreciatie van de Landsadvocaat

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Datum
10 september 2024

Onze referentie
xxxx