

36 703 Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de introductie van een tweestatusstelsel en het aanscherpen van de vereisten bij nareis (Wet invoering tweestatusstelsel)

Nr. NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Met veel belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Asiel en Migratie. Ik dank de leden van de verschillende fracties voor hun inbreng. De gestelde vragen worden hierna beantwoord. Bij de beantwoording is de volgorde van het verslag aangehouden. De vragen en opmerkingen uit het verslag zijn integraal opgenomen in cursieve tekst en de beantwoording daarvan in gewone typografie. Samen met deze nota naar aanleiding van het verslag wordt ook een nota van wijziging ingediend. Deze nota van wijziging bevat een tweetal technische, niet-inhoudelijke wijzigingen.

Algemeen deel

De leden van de PVV-fractie zijn verheugd dat er met de Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de introductie van een tweestatusstelsel en het aanscherpen van de vereisten bij nareis (hierna: het wetsvoorstel) striktere voorwaarden worden gesteld aan het nareizen van familieleden van subsidiair beschermden. Met een instroompercentage van 42% aan nareizigers is het noodzakelijk dat dit aan banden wordt gelegd. Nederland kan het namelijk niet meer aan. De asielopvang zit propvol. Er is een tekort aan woningen, geld en zorg. De asielinstroom brengt daarnaast ook een golf van overlast en criminaliteit met zich mee. Het is daarom belangrijk dat we snel maatregelen nemen.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie constateren allereerst dat in de gehele asielketen grote zorgen zijn over de gevolgen voor de uitvoering van het onderhavig wetsvoorstel. De asielketen, die momenteel al onder grote druk staat, wordt naast de invoering van dit wetsvoorstel ook geconfronteerd met de invoering van het asielnoodmaatregelenwetsvoorstel, de invoering van het asiel- en migratiepact in 2026 en de aangekondigde bezuinigingen vanaf 2027 bij onder meer de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).

En dat terwijl, zo constateren de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie, de oplossingen voor de vastgelopen asielketen sinds jaar en dag bekend zijn: snellere procedures, asielzoekers met kans op inwilliging eerder aan het werk, investeren in integratie en inburgering van nieuwkomers, en kleinschaligere opvangvoorzieningen die eerlijk verspreid zijn over het land. Met onderhavig wetsvoorstel kiest de regering hier bewust niet voor. De Raad voor de rechtspraak (Rvdr), de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) adviseerden zelfs het wetsvoorstel niet in te dienen onder meer vanwege het verwachte contraproductieve effect van de maatregelen. Aanvullend stellen deze leden dat de regering op geen enkele wijze heeft onderzocht wat de maatregelen inzake gezinshereniging doen voor de integratie van nieuwkomers. Deze leden vinden het onverantwoord om de ingrijpende maatregelen omtrent gezinshereniging te nemen, zonder eerst te onderzoeken wat de effecten als het gaat om de integratie van deze mensen in Nederland.

Gelet op het feit dat nagenoeg alle organisaties in de asielketen, waaronder het ministerie van Asiel en Migratie zelf, grote vraagtekens en bezwaren hebben gezet bij de effectiviteit van de maatregelen in het onderhavig wetsvoorstel en de beperkte beantwoording van de regering op deze zorgen, stellen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie dat de regering willens en wetens de asielketen verder laat vastlopen en de integratie van mensen in Nederland belemmert.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen of de regering op basis van onderzoeken de effectiviteit van de maatregelen in het onderhavig wetsvoorstel kan aantonen. Kan de regering afzonderlijk per maatregel en voor het onderhavige wetsvoorstel in z'n geheel aangeven wat het effect daarvan is op de aantallen asielzoekers?

In het nader rapport bij dit wetsvoorstel is uitvoerig ingegaan op de vraag naar de onderbouwing van de verwachte effecten van het wetsvoorstel. De instroom van asielzoekers is afhankelijk van een groot aantal interne en externe op elkaar inwerkende factoren. Naast nationale maatregelen en EU-maatregelen is de instroom in belangrijke mate afhankelijk van internationale en geopolitieke ontwikkelingen. In het bijzonder is dat het geval als wordt gekeken naar de redenen van asielmigranten om te vertrekken. Deze complexiteit betekent niet dat sturen op asielmigratie onmogelijk is, maar wel dat sturing niet alleen moet plaatsvinden met enkele afzonderlijke maatregelen en met een samenhangend pakket aan maatregelen op het brede terrein van migratie en asiel, zowel nationaal als in EU-verband. De voorgestelde maatregelen maken deel uit van dat bredere pakket, dat onder andere ook het gewijzigde beoordelingskader van de

asielaanvraag en het te voeren asiellandenbeleid omvat. In het nader rapport is voorts het volgende opgenomen:

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

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

Dit verband tussen het gevoerde asielbeleid en het aantal asielaanvragen komt naar voren uit verschillende kwantitatieve studies. De meeste invloed lijken de kans op toekenning van een asielaanvraag en de mogelijkheden voor gezinshereniging te hebben.

Dat het niet mogelijk is om tot een cijfermatige doorrekening te komen van de effecten van de voorgestelde maatregelen, neemt dan ook niet weg dat op basis van het bovenstaande een belangrijk instroomeffect mag worden verwacht. Een verminderde instroom zal vervolgens helpen om de druk op de daarmee samenhangende sociale voorzieningen te verlichten en geeft ruimte voor het op orde brengen van de asielketen.

Kan de regering per maatregel en voor het onderhavige wetsvoorstel in zijn geheel aangeven wat het betekent voor de werkvoorraad en de werkdruk van de IND?

Voor het wetsvoorstel is een vroegtijdige verkenning geweest op basis van de toen bekende informatie. Daarin is berekend dat er 120-279 fte nodig zijn voor de uitvoering van het tweestatusstelsel. Bij deze berekening is geen rekening gehouden met de daadwerkelijke invulling van het tweestatusstelsel en hoe de verschillende maatregelen op elkaar doorwerken wat uiteindelijk ook van invloed kan zijn op de daadwerkelijke benodigde capaciteit.. Er zal in 2025 nog een EAUT worden uitgevoerd op het tweestatusstelsel om beter in beeld te krijgen hoe de IND zich hierop goed kan voorbereiden en wat daar voor nodig is, waarmee beter inzicht gegeven kan worden in de benodigde capaciteit. Op basis van een eerste vroegtijdige verkenning van de IND zal de toetsing aan de extra nareisvoorwaarden en de ambtshalve toets aan artikel 8 van het EVRM extra tijd gaan kosten. Berekend op basis van de extra tijd die dit naar verwachting per zaak zal kosten, laat dit zich omzetten naar ongeveer 200 fte. Er is wel sprake van veel afhankelijkheden, zoals de instroom van nieuwe zaken, de verdere uitwerking van het wetsvoorstel in lagere regelgeving en de overige maatregelen die op de IND afkomen. Dit betekent overigens niet dat de IND daadwerkelijk 200 fte zal gaan werven. Er worden er op dit moment reeds extra fte's voor nareis geworven en de IND zet ook in op het verhogen van de productie door slimmer te werken. Daarnaast is het de inzet van dit kabinet om de instroom te beperken. Gelet daarop kan het totaalbeeld anders uitvallen. Ook hier volgt in 2025 nog een EAUT op.

Voornoemde leden zien ook graag dat de regering spoedig onderzoekt wat de effecten zijn van de maatregelen op de integratie van nieuwkomers. Kan de regering dat toezeggen?

Het kabinet onderkent het belang van goede integratie en zal dat ook zo veel mogelijk faciliteren, maar ziet geen aanleiding om een dergelijk onderzoek vanwege het onderhavige wetsvoorstel te starten.

Kan de regering aangeven waarom er nog geen interdepartementale afstemming heeft plaatsgevonden, waardoor het wetsvoorstel bijvoorbeeld nog niet voorziet in de aanpassing van

wetten die onder andere ministeries vallen? Wanneer is de regering voornemens deze afstemming alsnog te doen? Tot welke problemen zou dit vooruitschuiven kunnen leiden?

Het wetsvoorstel is vanwege de urgentie rechtstreeks geagendeerd voor de Raad Asiel en Migratie. Vervolgens is het wetsvoorstel door de ministerraad behandeld. Aanpassingen in wetgeving van andere departementen zijn niet noodzakelijk; het wetsvoorstel is zo opgesteld dat bestaande verwijzingen in stand kunnen blijven.

Voorts ontvangen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie graag alle documenten en bijlagen waarnaar wordt verwezen in de beslisnota's van het wetsvoorstel. Kan de regering deze documenten aan de Kamer doen toekomen?

Ja. Documenten en bijlagen waarnaar wordt verwezen in de bedoelde beslisnota's die nog niet eerder zijn gedeeld met uw Kamer, treft u aan als bijlage bij deze nota naar aanleiding van het verslag. In een enkel geval wordt volstaan met overleggen van het gedeelte dat voor dit wetsvoorstel relevant is.

De leden van de VVD-fractie hebben met veel interesse kennisgenomen van de stukken omtrent het wetsvoorstel. Zij hebben hierover nog enkele vragen.

De leden van de NSC-fractie hebben met grote belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden steunen het voorstel om nader onderscheid te maken tussen asielzoekers die vallen onder de definitie van het VN-vluchtelingenverdrag en asielzoekers die subsidiaire bescherming ontvangen en om nadere voorwaarden te stellen aan nareis. Wel constateren voornoemde leden dat het voorstel op een aantal punten aanleiding geeft tot vragen over de uitvoerbaarheid en de gevolgen.

De leden van de NSC-fractie vragen de regering om in de beantwoording helder uiteen te zetten op welke wijze de uitvoeringsrisico's, juridische knelpunten en kwetsbaarheid voor procedures worden ondervangen en gemitigeerd, ook in het licht van de implementatie van het EU asiel- en migratiepact. Deze leden willen wetgeving die bijdraagt aan het verminderen van de instroom en zijn van oordeel dat dit aandacht vereist voor de uitvoerbaarheid en het beschermen van fundamentele rechten.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en de uitgebrachte adviezen en maken zich grote zorgen over de gevolgen voor de uitvoering en de rechtszekerheid. Hoewel zij niet ten principale tegen de invoering van een tweestatusstelsel zijn, zien zij vooral een groot risico op langere procedures, meer rechtszaken en daarmee ook meer kosten voor (nood)opvang vanwege langer verblijf in de asielopvang. In het wetsvoorstel lezen zij geen voornemen om de effectiviteit van de wet na de eventuele invoering ervan te evalueren. Deze leden vragen de regering een evaluatiebepaling op te nemen om de wet na drie jaar te evalueren.

Ik onderken de meerwaarde van een evaluatie en staat welwillend tegenover dit voorstel. Bij een dergelijke evaluatie moet in ogenschouw genomen worden dat deze wet niet op zichzelf staat en onderdeel uitmaakt van een breed pakket aan maatregelen om het beoogde doel, grip krijgen op migratie, te realiseren. Om die reden kan ik me vinden in een brede evaluatie ten aanzien van de in samenhang genomen maatregelen. Een evaluatie drie jaar na de datum van inwerkingtreding is een goed moment om de effecten op de instroom en de gevolgen voor de uitvoering te evalueren.

Daarnaast blijft het in de ogen van deze leden volstrekt onduidelijk hoe de minister omgaat met de ex ante uitvoeringstoetsen. Zij vragen de regering om een duidelijk tijdschema met wanneer welke toets wordt verwacht en ze vragen om te verduidelijken op welke wijze de Kamer wordt betrokken bij het meenemen van deze uitvoeringstoetsen in eventuele aanpassingen van de wet.

Bij de totstandkoming van het onderhavige wetsvoorstel zijn uitvoeringstoetsen uitgevoerd voorafgaand en gedurende de consultatiefase, en gedurende de periode dat het wetsvoorstel voorlag bij de Afdeling advisering van de Raad van State. De uitkomsten van deze toetsen en ook nagekomen adviezen zijn betrokken. De door de IND uitgevoerde toetsen zijn gedaan in een vroeg stadium op basis van op dat moment bekende informatie en geven een eerste beeld wat het betekent als de maatregelen worden ingevoerd. Om die reden en in het bijzonder om beter in beeld te krijgen hoe de IND zich hierop kan voorbereiden, zal de IND in 2025 nog een ex-ante uitvoeringstoets (hierna: EAUT) uitvoeren, gericht op de maatregelen tot inperking van het kerngezin. In deze EAUT worden ook de aanvullende nareisvoorwaarden meegenomen. De definitieve rapportage wordt gedeeld met de Tweede Kamer.

De aan het woord zijnde leden zien deze betrokkenheid van de Kamer als essentieel, omdat deze niet bij de reguliere behandeling van de wet kan plaatsvinden. De leden van de D66-fractie hebben begrepen dat de regering een zo restrictief mogelijk asielbeleid wil invoeren, naar eigen zeggen omdat Nederland de druk op de woningmarkt, onderwijs, zorg, asielketen en asielopvang niet meer aan kan. Kan de regering, zo vragen deze leden, cijfermatig onderbouwen in hoeverre en wanneer de Wet invoering tweestatusstelsel bijdraagt aan vermindering van de druk op deze sociale voorzieningen en het op orde brengen van de asielketen? Zo nee, op welke aannames berusten deze beleidsvoornemens dan?

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het uitgebreide antwoord hierboven op de vraag van de leden van de fractie GroenLinks-PvdA.

Voorts vragen de leden van de D66-fractie welke aspecten van het wetsvoorstel in lagere wetgeving worden belegd en of de regering bereid is deze lagere wetgeving via voorhang aan deze Kamer voor te leggen.

Er zijn mogelijk technische wijzigingen nodig in het Vreemdelingenbesluit 2000. Ook wordt gezien of artikel 1.27 van het Vreemdelingenbesluit 2000 moet worden gewijzigd, om het mogelijk te maken dat de maatregelen ook van toepassing worden op lopende aanvragen tot verlening of verlenging van een vergunning waarop nog geen beslissing is genomen. Deze wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 wordt via de gebruikelijke procedure voorbereid en zal alle reguliere stappen doorlopen. Een voorhang is daar geen onderdeel van.

De leden van de BBB-fractie hebben kennisgenomen van het voorgenomen wetsvoorstel. Hier zijn nog een aantal vragen over.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel.

De leden van de SP-fractie hebben de wetgeving omtrent het tweestatusstelsel gelezen. Deze leden willen allereerst aangeven dat zij niet te spreken zijn over het feit dat de consultatiefase zo kort heeft gelopen. Het is juist belangrijk om goed naar de uitvoering te luisteren en tegenspraak te organiseren. Daar worden voorstellen beter van. Deelt de regering deze mening?

Zoals ook is aangegeven in het nader rapport¹ onderschrijf ik het belang van zorgvuldige consultatie, maar moest dit in overeenstemming worden gebracht met het belang om met spoed te komen tot een breed pakket aan maatregelen om de asielketen te ontlasten en de instroom van asielzoekers te verminderen. Om die reden was, en is mijn doel nog steeds om het wetgevingsproces zoveel mogelijk versneld doorlopen. In de consultatiefase is ervoor gekozen de wetsvoorstellen alleen voor te leggen aan de organisaties die in hun uitvoering direct door de voorgestelde maatregelen worden geraakt. Daarnaast is bij gelegenheid van het nader rapport een aantal nagekomen reacties beknopt geadresseerd in de memorie van toelichting. Wat betreft de effectiviteit van de maatregelen geldt dat ik gegronde redenen zie om een belangrijk instroomeffect van de maatregelen te verwachten. De reacties op het wetsvoorstel hebben in dat opzicht niet tot andere inzichten geleid. Het is niet waarschijnlijk dat aanvullend onderzoek of een langere consultatietermijn daartoe wel zouden leiden. Voorts meen ik dat er voldoende informatie beschikbaar is om een oordeel te vellen over de uitvoerbaarheid van de voorstellen.

Kan de regering een onderbouwing geven van het precieze effect op de migratie per maatregel die wordt genomen in dit voorstel?

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het uitgebreide antwoord hierboven op de vergelijkbare vraag van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie.

Kan de regering voor de leden van de SP-fractie een inschatting geven van de totale kosten die incidenteel en structureel gepaard gaan met dit voorstel? Kan dit ook per maatregel worden gedaan? Zo nee, wat is dan het precieze doel per maatregel ten aanzien van het terugdringen van de aantallen migranten?

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 druk op de asielketen, opvang en voorzieningen te verlichten. Met dit pakket beoogt het kabinet een substantieel effect te sorteren op basis van een samenhangend pakket. Zoals hiervoor verwoord kan sturing niet enkel plaatsvinden met afzonderlijke maatregelen en kan niet per maatregel een afgebakend effect worden vastgesteld.

¹ Kamerstukken II 2024/25, 36703, nr. 4, p. 11.

Is het belang van het kind in deze wetgeving meegewogen? En zo ja, op welke manier is deze afweging gemaakt, hoe heeft die belangafweging eruit gezien?

Zoals in de memorie van toelichting is opgenomen moeten de genomen maatregelen verenigbaar zijn met de Grondwet, de grondrechten, het Europese en internationale recht en de algemene rechtsbeginselen. Hieronder valt ook het belang van het kind. Twee van de drie voorwaarden die worden gesteld bij de nareis van gezinsleden van subsidiair beschermden gelden niet voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen. De regering houdt zo rekening met de belangen van het kind. De aanvullende voorwaarden voor nareis laten bovendien onverlet dat er een beroep op artikel 8 van het EVRM kan worden gedaan waarbij in de belangenafweging de belangen van het kind ook meegewogen worden.

De leden van de DENK-fractie hebben met ontsteltenis en zorgen kennisgenomen van het wetsvoorstel.

De leden van de SGP-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij benadrukken dat Nederland de achterliggende jaren steevast een netto-instroom van meer dan 100.000 personen per jaar kent. Dat gaat de draagkracht van ons land ver te boven. Om die reden is het niet meer dan logisch dat werk wordt gemaakt van daadkrachtig asiel- en migratiebeleid, waarbij de asielinstroom wordt beperkt. Nederland is voor asielzoekers aantrekkelijker gebleken dan ons omringende landen, en het is tijd die prikkel weg te nemen om een aanzuigende werking naar Nederland tegen te gaan.

De leden van de SGP-fractie constateren dat sprake is van samenhang tussen dit wetsvoorstel en het Europese asiel- en migratiepact, dat op 12 juni 2026 van kracht wordt. In de memorie van toelichting komt dit echter nauwelijks aan bod. Deze leden vragen de regering hierop alsnog uitgebreid in te gaan. Kan de regering daarnaast per onderdeel van het wetsvoorstel ingaan op de samenhang tussen deze wetstrajecten, en wat dat betekent voor de uitvoering?

Het onderhavige tweestatusstelsel is ingericht op de huidige wet- en regelgeving. Die wet- en regelgeving wordt met de invoering van het Asiel- en Migratiepact gewijzigd. Het onderhavige voorstel van wet heeft dus uiterlijk werking tot het moment van invoering van het Asiel- en Migratiepact, op 12 juni 2026. Daarna is de wet- en regelgeving van het Asiel- en Migratiepact van toepassing, met inbegrip van het daarin opgenomen tweestatusstelsel. Dat wetsvoorstel voorziet ook in het nodige overgangsrecht. Materieel zijn er geen verschillen, zodat harmonisatie niet nodig is: in beide tweestatusstelsels wordt onderscheid gemaakt tussen vluchtelingen en subsidiaire statushouders, en in beide stelsels worden striktere voorwaarden gesteld aan de nareis van (familieleden van) subsidiair beschermden, en wordt voorzien in een beperking van het kerngezin.

De leden van de SGP-fractie hebben begrepen dat de IND knelpunten ziet bij inwerkingtreding van het tweestatusstelsel voordat implementatie van het EU asiel- en migratiepact heeft plaatsgevonden. Om welke knelpunten gaat het dan specifiek, en welke mogelijkheden zijn er deze knelpunten zoveel mogelijk te verhelpen?

Het knelpunt is volgens de IND tweeledig. De stelselwijziging kost de IND verandercapaciteit die de IND juist nodig heeft om de veranderingen die voortvloeien uit het migratiepact door te voeren. Daarnaast kost het tweestatusstelsel extra tijd én extra capaciteit, terwijl de IND die capaciteit juist in wil zetten om voor inwerkingtreding van het Asiel- en Migratiepact zoveel mogelijk zaken weg te werken.

In hoeverre zijn de voorgestelde maatregelen met het EU asiel- en migratiepact reeds geharmoniseerd, en hoe zou verdere harmonisatie in aanloop naar inwerkingtreding van het pact mogelijk zijn?

Zoals hierboven is opgemerkt zijn er materieel geen verschillen tussen het tweestatusstelsel zoals dat voortvloeit uit het onderhavige voorstel van wet, en het tweestatusstelsel dat is opgenomen in de implementatiewetgeving bij het Asiel- en Migratiepact. Het implementatievoorstel voorziet ook in het nodige overgangsrecht. Een verdere harmonisatie is daarom niet nodig.

De leden van de SGP-fractie lezen dat bij het bepalen van het precieze tijdstip van invoering zoveel mogelijk rekening zal worden gehouden met de (on)mogelijkheden van de relevante uitvoeringsorganisaties en de Rechtspraak. Deze leden vinden dat een waardevolle toezegging. Hoe wil de regering hieraan invulling geven, en wat betekent dit concreet voor de inwerkingtreding van de verschillende onderdelen van het wetsvoorstel? Op welk moment kunnen welke onderdelen in werking treden naar het oordeel van regering, gelet op de (on)mogelijkheden van de uitvoering?

Artikel III van het wetsvoorstel laat het toe dat verschillende artikelen of onderdelen daarvan op verschillende momenten in werking treden. Het moment van daadwerkelijke inwerkingtreding zal op een later moment worden bepaald. Daarbij is van belang dat bij het vaststellen van de inwerkingtreding rekening wordt gehouden met de (on)mogelijkheden van de relevante uitvoeringsorganisaties. Dat laat onverlet dat het streven is dat dit wetsvoorstel zo spoedig mogelijk in werking treedt.

De leden van de SGP-fractie verzoeken alle beschikbare uitvoeringstoetsen van de betrokken instanties op de afzonderlijke maatregelen in onderhavig wetsvoorstel aan de Kamer toe te sturen.

In aanvulling op de reeds gedeelde uitvoeringstoetsen en adviezen worden hierbij de relevante impactanalyses toezonden die de IND heeft uitgevoerd. Daarnaast zal de IND op korte termijn starten met een EAUT ten aanzien van het inperken van het kerngezin, waarbij tevens de aanvullende nareisvoorwaarden zal worden meegenomen uit het wetsvoorstel tweestatusstelsel.

De leden van de SGP-fractie constateren dat in de Asielnoodmaatregelenwet en in onderhavig wetsvoorstel maatregelen worden genomen om nareis te beperken tot het kerngezin. Zij vragen de regering nader in te gaan op de vraag hoe deze maatregelen in beide wetsvoorstellen zich tot elkaar verhouden. Waarom is ervoor gekozen deze in beide wetsvoorstellen een plaats te geven?

Deze leden constateren terecht dat zowel het onderhavige voorstel van wet als het voorstel voor een Asielnoodmaatregelenwet bepalingen bevat waarmee de nareismogelijkheden worden beperkt tot het kerngezin. Door deze maatregelen in beide wetsvoorstellen op te nemen, wordt uitvoering gegeven aan het regeerprogramma² (dat deze maatregelen in het onderhavige voorstel van wet plaatst) en de brief van 25 oktober 2024³ (die deze maatregelen in de Asielnoodmaatregelenwet plaatst). Er is voorzien in een samenloopbepaling zodat, als beide wetsvoorstellen in werking treden, slechts één van deze regelingen effect heeft.

Met betrekking tot nareismogelijkheden voor meerderjarige kinderen. Kan worden aangegeven hoe deze maatregel zich verhoudt tot de voorgestelde maatregelen?

In de Kamerbrief⁴ van 26 juni 2024 is uw Kamer is geïnformeerd over de aanscherping van het beleid ten aanzien van meerderjarige kinderen binnen nareis. In die brief is aangegeven dat voor afschaffing van de mogelijkheid tot nareis door meerderjarige kinderen een wetswijziging nodig is. De keuze daartoe is destijds door de toenmalig (demissionair) staatssecretaris aan een volgend kabinet gelaten. Wel is toen een aanscherping gemaakt in het beleid. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt het kerngezin nauwer gedefinieerd. Dit betekent dat de mogelijkheid voor meerderjarige kinderen om als nareizend gezinslid in aanmerking te komen voor een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd, wordt geschrapt. Dit laat onverlet dat deze meerderjarige kinderen een beroep kunnen doen op artikel 8 van het EVRM.

De leden van de SGP-fractie hebben begrepen dat lidstaten als gevolg van het asiel- en migratiepact reeds verplicht worden onderscheid te maken tussen een vluchteling en een subsidiair beschermde. Klopt dit, en kan dit worden toegelicht?

Dit is juist. In het wetsvoorstel tot implementatie van het Asiel- en Migratiepact wordt daarom onderscheid gemaakt tussen de verlening van de verblijfsvergunning asiel aan de vreemdeling die in aanmerking komt voor de vluchtelingenstatus en de vreemdeling die in aanmerking komt voor subsidiaire bescherming. Het onderscheid tussen beide statussen vloeit voort uit de aankomende Kwalificatieverordening, die rechtstreeks werkt. Daarom wordt met het wetsvoorstel tot implementatie van het Asiel- en Migratiepact eveneens een tweestatusstelsel geïntroduceerd. Het hieraan koppelen van nareisvoorwaarden is geen automatisch onderdeel van het Asiel- en Migratiepact, maar een nationale maatregel.

De leden van de SGP-fractie vragen de regering nader toe te lichten wat ambtshalve toetsing aan artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) in de praktijk betekent voor de uitvoering. Hoe gaat deze toetsing in zijn werk? Hoeveel extra tijd is de IND naar verwachting hiermee kwijt?

Als niet aan de aanvullende voorwaarden voor nareis bij subsidiair beschermden wordt voldaan, wordt ambtshalve doorgetoetst aan artikel 8 van het EVRM. Dat geldt ook voor lopende aanvragen van gezinsleden die door de onderhavige wetswijziging buiten het kerngezin vallen. Gezinsleden

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

³ Kamerstukken II 2024/25, 19637, nr. 3304.

⁴ Kamerstukken II 2023/24, 27062, nr. 140.

die na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel niet meer tot het kerngezin behoren, kunnen na inwerkingtreding geen nareisaanvraag meer indienen. Hiervoor kan een losse 8 EVRM aanvraag worden ingediend.

Bij de ambtshalve toets aan artikel 8 van het EVRM wordt beoordeeld of een afwijzing van de nareisaanvraag tot een schending van artikel 8 van het EVRM leidt. In dat verband wordt een belangenafweging verricht tussen het belang van de vreemdeling tot gezinshereniging en het belang van de Nederlandse staat. Deze ambtshalve toets kost de IND extra tijd en capaciteit, zoals opgenomen in de memorie van toelichting. Momenteel is de capaciteit bij de IND (nog) niet toereikend. De IND is al extra capaciteit aan het werven en zet daarnaast in op slimmer werken. Het effect op de capaciteit zal ook afhangen van de instroom.

De IND geeft aan een waterbedeffect te verwachten. Hoe groot is dit verwachte effect, en welke consequenties heeft dat voor de uitvoering?

In brede zin wordt een waterbedeffect verwacht van nareisaanvragen naar het reguliere kader en artikel 8 van het EVRM. Op dit moment wordt er in kaart gebracht hoe het onderhavige voorstel van wet met de daarin opgenomen nareisvoorwaarden doorwerken binnen het reguliere gezinsmigratiebeleid. Er wordt gezien of, en zo ja welke maatregelen getroffen moeten worden binnen dit beleidsterrein om de effectiviteit van het onderhavige voorstel van wet te waarborgen en om de verschuiving naar andere toelatingsroutes voor verblijf te voorkomen.

De leden van de SGP-fractie wijzen erop dat bij de introductie van de Vreemdelingenwet 2000 bewust is gekozen voor een eenstatusstelsel, onder andere om doorprocederen en overbelasting van uitvoeringsorganisaties en Rechtspraak tegen te gaan. Hoe beoordeelt de regering dit risico, en hoe is hier in het huidige wetsvoorstel aan tegemoet gekomen?

De regering ziet deze maatregel als een noodzakelijk onderdeel van het voorgestane restrictieve migratiebeleid, waarmee de asielinstroom wordt gereguleerd en de situatie in de migratieketen weer beheersbaar wordt gemaakt. De regering onderkent het risico dat een tweestatusstelsel ook gevolgen heeft voor de uitvoering en de rechtspraak, zoals de mogelijkheid dat vreemdelingen doorprocederen voor een sterkere status en een toename van het aantal beroepen op artikel 8 van het EVRM. Om die gevolgen te ondervangen worden maatregelen genomen om tot een efficiëntere asielprocedure te komen, zoals het schrappen van de voornemenprocedure middels het voorstel tot een Asielnoodmaatregelenwet, en zijn er door het kabinet extra financiële middelen vrijgemaakt voor de uitvoering.

De leden van de SGP-fractie vernemen graag hoeveel mensen op dit moment onder een status van subsidiair beschermde en van vluchteling zouden vallen, en in hoeveel gevallen onmiddellijke invoering van de aangescherpte nareisvoorwaarden leidt tot herbeoordeling.

- in 2023 zijn, inclusief herhaalde aanvragen en hervestiging, 4.050 asielaanvragen ingewilligd op grond van artikel 29, eerste lid, onder a, en 11.960 asielaanvragen ingewilligd op grond van artikel 29, eerste lid, onder b.
- in 2024 zijn, inclusief herhaalde aanvragen en hervestiging, 6.220 asielaanvragen ingewilligd op grond van artikel 29, eerste lid, onder a, en 11.990 asielaanvragen ingewilligd op grond van artikel 29, eerste lid, onder b.
- in 2025 zijn, inclusief herhaalde aanvragen en hervestiging, tot en met maart 740 asielaanvragen ingewilligd op grond van artikel 29, eerste lid, onder a, en 1.000 asielaanvragen ingewilligd op grond van artikel 29, eerste lid, onder b.

Ingeschat wordt dat 90% van de vreemdelingen met de subsidiairebeschermingsstatus in beroep zal gaan tegen de inwilligende beschikking.

De leden van de SGP-fractie ontvangen graag gegevens over het aantal lopende aanvragen waarvan de beslistermijn reeds is verstreken.

Eind maart 2025 moest in 51.770 ingediende aanvragen om een verblijfsvergunning asiel nog een beslissing worden genomen. In 16.670 aanvragen daarvan was de wettelijke beslistermijn inmiddels overschreden. Voor verzoeken tot nareis moesten eind maart 2025 in 40.930 ingediende zaken nog worden beslist. In 34.230 van deze zaken was de wettelijke beslistermijn verstreken.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met ernstige zorgen kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden hebben meerdere vragen over dit wetsvoorstel.

De leden van de Volt-fractie hebben met zorgen kennisgenomen van het wetsvoorstel. Met betrekking tot deze zorgen hebben deze leden nog enkele vragen.

1. Inleiding

De leden van de NSC-fractie vragen een toelichting op de vraag hoe het relevante onderscheid tussen artikel 1A van het Vluchtelingenverdrag en artikel 15 van de Kwalificatierichtlijn in de praktijk wordt gemaakt. In hoeverre zijn de twee statussen sterk van elkaar te onderscheiden, en/of zijn er ook veel 'twijfelgevallen'?

Een vluchteling is volgens artikel 2 van de Kwalificatierichtlijn een onderdaan van een derde land of een staatloze die wegens een gegronde vrees voor vervolging om redenen van ras, godsdienst, nationaliteit, politieke overtuiging of het behoren tot een bepaalde sociale groep gevlucht is uit het eigen land. Het gaat dus om een vreemdeling die wordt beschermd omdat hij individueel of als lid van een groep doelwit is van vervolging om één van deze vervolgingsgronden. Deze definitie is ontleend aan het Vluchtelingenverdrag. Een persoon die voor de subsidiairebeschermingsstatus in aanmerking komt, is een onderdaan van een derde land of een staatloze die niet voor de vluchtelingenstatus in aanmerking komt, doch ten aanzien van wie er zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat, wanneer hij naar zijn land van herkomst, of in het geval van een staatloze, naar het land waar hij vroeger gewoonlijk verbleef, terugkeert, een reëel risico zou lopen op ernstige schade als omschreven in artikel 15 van de Kwalificatierichtlijn. Uit deze beschrijvingen volgt dat het onderscheid scherp te maken is, maar wel in elke zaak individueel zal moeten worden beoordeeld. Zoals hierna wordt toegelicht wordt deze beoordeling in de huidige praktijk ook al gemaakt.

Bij de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 is juist gekozen voor een generieke benadering, zo constateren de leden van de NSC-fractie. De regering stelt dat dit wetsvoorstel bijdraagt aan een consistentere toepassing van het onderscheid. Kan de regering toelichten op welke wijze de IND dat gaat doen, mede in het licht van de huidige motiveringspraktijk waarin de vluchtelingenstatus en subsidiaire bescherming soms zonder expliciete onderbouwing worden toegekend?

Indien aan de vreemdeling geen vluchtelingenstatus wordt verleend volstaat de IND thans in het inwilligende besluit met de overweging dat de aangevoerde reden voor een vluchtelingenstatus niet geloofwaardig is, de vrees niet aannemelijk is of de vrees niet te herleiden is tot één van de gronden van het vluchtelingenverdrag, en daarom de subsidiairebeschermingsstatus wordt toegekend. Hoe de IND tot die beoordeling is gekomen wordt niet kenbaar gemotiveerd in de inwilligende beschikking. Met de invoering van het tweestatusstelsel zal de IND diezelfde toets uitvoeren, maar in het besluit wel kenbaar moeten motiveren waarom de vluchtelingenstatus niet wordt verleend. De IND verwacht dan ook dat in die gevallen de motivering van het besluit meer tijd kost.

Het ligt in de verwachting dat veel asielzoekers die een subsidiaire status ontvangen in beroep zullen gaan om alsnog een vluchtelingenstatus te krijgen, zo constateren de leden van de NSC-fractie. Hoeveel tijd zal een dergelijk beroep gemiddeld in beslag nemen? Op welke manier kan de extra belasting die dit legt op het apparaat en op de rechtsspraak worden beperkt? Zijn er manieren om deze procedures op een zo efficiënt en snel mogelijke manier af te handelen?

De doorlooptijden bij de rechtbanken hangen af van verschillende factoren, waaronder ook de vraag hoe hoog de instroom is en hoeveel zaken er binnen de termijn van vier weken moeten worden afgedaan (en waar door de rechtbanken meer prioriteit aan gegeven wordt). In 2023 was de gemiddelde doorlooptijd in beroep voor zaken in de verlengde asielprocedure 35 weken. Binnen de IND bestaan verschillende initiatieven om voorafgaand aan een zitting al te bezien of de besluitvorming juist en voldoende gemotiveerd is. Indien in een vroeg stadium door de IND geconstateerd wordt dat besluit nader gemotiveerd moet worden of onjuist is, dan wordt dit voorafgaand aan de zitting (al dan met een nieuw besluit) gecorrigeerd. Daardoor vraagt dit minder vragen van de rechtbanken, omdat zij of niet langer op het beroep hoeven te beslissen of dit mogelijk sneller kunnen doen.

Vanuit de rechtsspraak zijn er zijn op dit moment nog geen uitgewerkte of gedeelde uitgangspunten over hoe procedures in het kader van het voorgestelde tweestatusstelsel sneller en efficiënter kunnen worden afgehandeld. Daarbij komt dat de besluitvorming complexer zal worden, omdat bij een inwilliging zorgvuldig gemotiveerd moet worden of de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus wordt verleend. Daarbij zal een groot deel van de vreemdelingen die de subsidiairebeschermingsstatus krijgt doorprocederen voor de (sterkere) vluchtelingenstatus. Deze toegenomen complexiteit zal naar verwachting leiden tot een zwaardere werklast voor de rechtsspraak. De rechtsspraak besteedt bij de voorbereiding op de implementatie van het Europese Asiel- en Migratiepact, waarmee eveneens een tweestatusstelsel wordt ingevoerd, aandacht aan de vraag op welke wijze deze procedures zo efficiënt en voortvarend mogelijk kunnen worden ingericht en afgehandeld.

Op welke wijze wordt rekening gehouden met de pleidooien van uitvoeringsorganisaties (IND, Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) en Rvdr) dat de inwerkingtreding van deze wet samenvalt met het van kracht gaan van het EU asiel- en migratiepact? In hoeverre is de regering bereid aan dit verzoek tegemoet te komen dan wel een alternatieve oplossing te vinden?

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. De regering vindt het niet verantwoord om tot juni 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 leden van de NSC-fractie vragen of voor dit wetsvoorstel een constitutionele toets is uitgevoerd. Zo ja, vragen zij of de resultaten van deze toets met de Kamer kunnen worden gedeeld. Is tevens een formele wettelijke toets op mensenrechten of verdragsconformiteit uitgevoerd door een onafhankelijke instantie? Indien dit het geval is, vernemen de leden van de NSC-fractie graag of deze toets beschikbaar is voor de Kamer.

Voor dit wetsvoorstel is een constitutionele toets uitgevoerd. Met deze nota naar aanleiding van het verslag worden alle documenten en bijlagen waarnaar wordt verwezen in de beslisnota's van het wetsvoorstel die niet eerder aan de Kamer zijn gezonden alsnog overgelegd. De constitutionele toets is één van deze documenten. Bovendien heeft, zoals is beschreven in paragraaf 5 van de memorie van toelichting, het College voor de Rechten van de Mens advies uitgebracht over het voorstel. Dit advies is met de indiening van het wetsvoorstel, toegezonden aan uw Kamer. Tot slot heeft, zoals gebruikelijk en vereist, de Afdeling advisering van de Raad van State advies uitgebracht over het voorstel.

De asielinstroom in Nederland is hoger dan de migratieketen aankan, zo constateren de leden van de BBB-fractie. De asielopvang is vol en de 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. Een van de maatregelen is de invoering van het tweestatusstelsel.

Met dit stelsel wordt in de toekomst onderscheid gemaakt tussen de verlening van de verblijfsvergunning aan de vreemdeling die vluchteling is in de zin van het Vluchtelingenverdrag (vluchteling, A-status) en de vreemdeling die in aanmerking komt voor subsidiaire bescherming (subsidiair beschermde, B-status). Grondslag hiervoor volgt uit de Europese Kwalificatierichtlijn.

Asielzoekers die vallen onder de vluchtelingendefinitie (A-status) hebben gegronde vrees om te worden vervolgd wegens hun ras, religie of nationaliteit, of het behoren tot een bepaalde sociale groep of hebben van een bepaalde politieke overtuiging. Te denken valt aan vervolging van etnische groepen, politieke dissidenten of mensen die vanwege hun seksuele voorkeur risico lopen op de doodstraf. Ontvangers van subsidiaire bescherming, daarentegen, ontvluchten een bedreiging van hun leven of persoon als gevolg van willekeurig oorlogsgeweld, de doodstraf of onmenselijke handelingen.

Deze verschillende statussen maken het mogelijk dat er aanvullende en stikte mogelijkheden worden geïntroduceerd voor de nareis van subsidiair beschermden. De voorwaarden hierbij zijn, zo constateren de leden van de BBB-fractie:

- een wachttijd van twee jaar tussen de inwilliging van de asielaanvraag en de verstrekking van de afgeleide asielvergunning aan de nareiziger;
- de subsidiair beschermde beschikt zelfstandig en duurzaam over voldoende middelen van bestaan;
- de subsidiair beschermde beschikt over huisvesting;
- enkel het kerngezin komt in aanmerking voor nareis.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering inzichtelijk te maken met welke onderbouwing het ministerie van Asiel en Migratie het afgelopen jaar, in de vorm van memo's en/of nota's ten aanzien van de effectiviteit van maatregelen en de uitvoerbaarheid door de IND en de Rechtspraak van de in de wetsvoorstel voorliggende voorstellen, op de hierna genoemde momenten derden heeft geïnformeerd:

- De coalitiepartijen ten tijde van de formatie ten dienste van de totstandkoming van het coalitieakkoord

- De ministerraad bij de besluitvorming ten aanzien van het regeerakkoord
- De partijleiders en/of coalitiepartijen van de coalitiepartijen en daarnaast de ministerraad bij de besluitvorming aangaande nadere afspraken over de uitvoering van hoofdstuk 2 van het hoofdlijnenakkoord en het regeerakkoord waarover de Tweede Kamer bij brief van 25 oktober 2022⁵ is geïnformeerd
- De ministerraad bij de besluitvorming over onderhavig wetsvoorstel alvorens aan de Raad van State te sturen
- De ministerraad bij de besluitvorming over het nader rapport en het ongewijzigd doorsturen van het wetsvoorstel

De leden van de CDA-fractie hechten eraan dat over al deze momenten apart aan de Kamer wordt aangegeven welke informatie daarbij is verstrekt zodat duidelijk is op basis van welke informatie tot besluitvorming is gekomen.

Het ministerie van Asiel en Migratie heeft geen overzicht van de informatie die de formerende partijen hebben gebruikt bij de totstandkoming van het hoofdlijnenakkoord. Datzelfde geldt voor de informatie die is gebruikt door de partijleiders of de huidige coalitiepartijen bij de besluitvorming aangaande nadere afspraken over de uitvoering van hoofdstuk 2 van het hoofdlijnenakkoord en het regeerakkoord, waarover de Kamer bij de brief van 25 oktober 2022⁵ is geïnformeerd. Wel kan worden aangegeven dat op 10 juli 2023, bij brief aan uw Kamer van de toenmalige Minister van Justitie en Veiligheid, de stukken openbaar zijn gemaakt die ambtelijk zijn ingebracht ten behoeve van verschillende bewindspersonenoverleggen over migratie.⁶ In deze stukken was een omvangrijke hoeveelheid informatie beschikbaar en het is waarschijnlijk dat (een deel van) die informatie voor de formerende partijen relevant is geweest. Zoals uw Kamer bekend is, is hetgeen wordt gewisseld in de Ministerraad niet openbaar.

2. Aanleiding en hoofdlijnen

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie constateren dat in de memorie van toelichting wordt verondersteld dat het Nederlandse asielbeleid met deze wijzigingen meer in lijn zou zijn met dat van andere lidstaten. Welke lidstaten worden hiermee bedoeld?

Voor zover bij het ministerie van asiel en migratie bekend zijn er geen andere lidstaten bekend die eenzelfde éénstatusstelsel hanteren zoals thans in Nederland wordt gehanteerd. Daarnaast zal Nederland met de aanvullende voorwaarden op nareis meer in de pas lopen met meerdere geconsulteerde lidstaten. Voor een overzicht van het in dit kader gevoerde beleid in meerdere lidstaten wordt verwezen naar voormelde brief van 10 juli 2023.

Welke onderzoeken gebruikt de regering om te onderbouwen dat we op dit moment aantrekkelijker zijn dan de landen om ons heen?

De regering heeft vastgesteld dat het Nederlandse asielbeleid op onderdelen verder gaat dan strikt noodzakelijk op basis van het Unierecht, en daarmee afwijkt van het beleid van andere lidstaten, zoals het huidige éénstatusstelsel. De inzet van het kabinet is erop gericht om met het pakket aan maatregelen, waaronder het voorliggende wetsvoorstel, het Nederlandse nareisbeleid terug te brengen tot het Europese minimum.

Klopt het dat Nederland een gemiddeld aantal asiolverzoeken krijgt als gekeken wordt naar andere EU-lidstaten? Voornoemde leden constateren dat we bijvoorbeeld in 2022 twee asiolverzoeken per 1.000 inwoners hadden en dat dat aantal precies op het Europees gemiddelde zit. Graag ontvangen de aan het woord zijnde leden een reflectie op dit punt.

In 2024 ontving de Europese Unie gemiddeld 2,0 asielaanvragen per 1.000 inwoners. Nederland ontving in hetzelfde jaar gemiddeld 1,8 asielaanvragen per 1.000 inwoners. Op basis van de definitie waarbij wordt gekeken naar de instroom afgezet tegen het aantal inwoners klopt de stelling dat Nederland om en nabij het gemiddelde van de EU zit.

Aanvullend stelt de regering meermaals dat met deze wetswijziging Nederland een minder aantrekkelijk land zou zijn, en dat daardoor het aantal asiolverzoeken zou dalen.⁷ De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vinden dat een stevige stelling die tot op heden niet is onderbouwd. Op basis van welke onderzoeken doet de regering de aanname dat een wijziging van het asielbeleid een significante verandering zou betekenen in de aantallen asiolverzoeken? Is er wetenschappelijk bewijs voor deze verwachting? Kan de regering in de beantwoording reflecteren op de resultaten

⁵ Kamerstukken II 2024/25, 19637, nr. 3304.

⁶ Kamerstukken II 2022/23, 30573, nr. 202.

⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2024–2025, 36 703, nr. 3, blz. 12.

van eerder onderzoek van het WODC, waarbij is aangetoond dat er geen bewijs is voor een 'aanzuigende werking' van het asielbeleid?⁸ Heeft de invoering van het tweestatusstelsel in omringende landen ook geleid tot een substantiële beperking van het aantal asielverzoeken? Klopt het dat in Duitsland de invoering van een tweestatusstelsel niet heeft geleid tot minder asielverzoeken, maar wel tot meer procedures?

Voor het antwoord op deze vraag wordt ten eerste verwezen naar het uitgebreide antwoord hierboven op de eerdere vraag van de aan het woord zijnde leden over de verwachte effecten van het wetsvoorstel. In aanvulling daarop geldt dat het verband tussen het gevoerde asielbeleid en het aantal asielaanvragen naar voren komt uit verschillende kwantitatieve studies.⁹ Hoewel veruit de belangrijkste factor voor asielmigranten om hun land van herkomst te verlaten (on)veiligheid is, is eenmaal in de EU aangekomen het gevoerde asielbeleid wel degelijk mede van belang voor de bestemmingskeuze. De titel van het, door de GroenLinks-PvdA-fractie aangehaalde, nieuwsbericht dekt dan ook niet de lading van het onderliggende onderzoek. De meeste invloed lijken de kans op toekenning van een asielaanvraag en de mogelijkheden voor gezinshereniging te hebben. Daarmee wordt ook inzichtelijk dat het aantal asielaanvragen in een bepaald EU-land niet alleen afhangt van het beleid in dat land, maar ook van het beleid in vergelijkbare EU-landen. Strenger toelatingsbeleid in het ene EU-land leidt dan tot meer asielmigranten in andere EU-landen. Voor een breed en duurzaam effect op het aantal asielaanvragen in de EU is het dus nodig om naast dit pakket nationale maatregelen ook volop te blijven inzetten op tijdige implementatie van het Asiel- en Migratiepact door Nederland en andere EU-lidstaten. Ook dat blijft een prioriteit van het kabinet. Zover bekend heeft de overgang van een éénstatusstelsel naar een tweestatusstelsel in Duitsland niet geleid tot extra procedures.

De leden van de NSC-fractie begrijpen dat de regering beoogt via deze wet het stelsel van internationale bescherming aan te passen om asielmigratie te beheersen en beperken. De regering wijst op praktijkervaringen in andere lidstaten, zoals Zweden. Welke gegevens heeft de regering tot haar beschikking over de gevolgen van de implementatie van het tweestatusstelsel en het stellen van aanvullende voorwaarden aan nareis in andere lidstaten? Hoe verhouden de nieuwe Nederlandse voorwaarden zich tot het (recent aangekondigde en voorgenomen) beleid voor nareis in landen als België, Duitsland, Zweden, Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk?

Het kabinet heeft vastgesteld dat het Nederlandse asielbeleid op een aantal onderdelen afwijkt van het beleid van de ons omringende lidstaten en op onderdelen ook verder gaat dan strikt noodzakelijk is op basis van het Unierecht. Het kabinet zet daarom primair in op het in lijn brengen van het Nederlandse beleid met dat van andere Europese lidstaten en daarbij aan de minimale Europeesrechtelijke normen te voldoen. Daarmee wordt bewerkstelligd dat Nederland gaat behoren tot de categorie lidstaten met de strengste toelatingsregels van de EU. Met de voorgenomen maatregelen op nareis wordt aangesloten bij de minimale voorwaarden die volgen uit het Unierecht en het EVRM, en loopt Nederland meer in de pas met ons omringende lidstaten.

Voor een overzicht van het gevoerde beleid in meerdere lidstaten wordt verwezen naar de stukken die ambtelijk zijn ingebracht voor de bewindspersonenoverleggen over migratie, die op 10 juli 2023 naar de Tweede Kamer zijn verstuurd.¹⁰ Voor veel van deze landen geldt dat er stappen worden gezet, die in gevallen ook leiden tot concrete voorstellen, overigens vaak nog zonder implementatie. Vanzelfsprekend volg ik de ontwikkelingen nauwgezet.

Welke neveneffecten verwacht de regering in de zin van een verschuiving naar andere toelatingsroutes voor verblijf, en in hoeverre zijn de effecten daarvan betrokken bij de uitwerking, en is daarmee rekening gehouden, zo vragen de leden van de NSC-fractie.

In brede zin wordt een waterbedeffect verwacht van nareisaanvragen naar het reguliere kader van gezinshereniging en naar beroepen op artikel 8 van het EVRM. Op dit moment wordt in kaart gebracht hoe het onderhavige voorstel van wet met de daarin opgenomen nareisvoorwaarden doorwerken binnen het reguliere gezinsmigratiebeleid. Er wordt gezien of, en zo ja welke maatregelen getroffen moeten worden binnen dit beleidsterrein om de effectiviteit van het onderhavige voorstel van wet te waarborgen en om de verschuiving naar andere toelatingsroutes voor verblijf te voorkomen.

⁸ WODC, 4 september 2023, *Geen bewijs dat asielbeleid aanzuigende werking heeft op instroom asielzoekers*.

⁹ Zie hiervoor M. Kahmann, A. Hamdi, en M. Verstappen, *Invloed van het asielbeleid op migratie naar Nederland. Wetenschappelijke inzichten in migratiedrivers*, Verwey Jonker Instituut 2023.

¹⁰ Kamerstukken II 2022/23, 30573, nr. 202.

De regering geeft aan dat in januari 2025 42% van de asielinstroom uit nareizende gezinsleden van statushouders bestond, zo constateren de leden van de NSC-fractie. Om hoeveel gevallen ging het daarbij om aanvragen van statushouders met subsidiaire bescherming?

In januari 2025 had 79% van de statushouders wier nareizende gezinsleden in de asielinstroom zat een subsidiaire beschermingsstatus. Dit percentage kan maandelijks fluctueren. Van alle openstaande mvv-nareisaanvragen op 14 april 2025, had de referent in circa 71% een subsidiaire beschermingsstatus.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat de regering met dit wetsvoorstel beoogt om de asielinstroom te beperken en dat een belangrijk onderdeel daarvan de nareis is. De verwachting van de regering is dat de voorgestelde maatregelen tot gevolg hebben dat het aantal nareizigers beter beheersbaar wordt. Deze leden vragen op welke cijfers de regering baseert dat een belangrijk onderdeel van de instroom nareis is. Bovendien vragen deze leden welke onderzoeken uitwijzen dat het invoeren van een tweestatusstelsel eraan bijdraagt dat het aantal nareizigers beter beheersbaar wordt.

De afgelopen 12 maanden (maart 2024-maart 2025) bestond gemiddeld 30% van de asielinstroom uit nareizende gezinsleden. 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.

Ook vragen voornoemde leden naar de wetenschappelijke bewijzen en inzichten die de noodzaak van het tweestatusstelsel onderbouwen.

Met het 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. Voorts beperkt dit wetsvoorstel de gezinsleden die in aanmerking kunnen komen voor nareis, zowel voor personen met de vluchtelingenstatus als voor vreemdelingen met de subsidiairebeschermingsstatus. Hieruit volgt dat de doelgroep die in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning op grond van het huidige nareisbeleid, verkleind. In reactie op de vraag naar wetenschappelijk inzichten wordt verwezen naar het eerder genoemde onderzoek van Kahmann, A. Hamdi, en M. Verstappen, Invloed van het asielbeleid op migratie naar Nederland. Wetenschappelijke inzichten in migratiedrivers, Verwey Jonker Instituut 2023. Hieruit volgt onder meer de invloed die de kans op toekenning van een asielaanvraag en de mogelijkheden voor gezinshereniging lijken te hebben voor de keuze van het bestemmingsland. Wellicht ten overvloede wordt herhaald dat met de inwerkingtreding van het migratiepact in juni 2026 (ook) een tweestatusstelsel zal worden ingevoerd.

De leden van de VOLT-fractie vragen in hoeverre er ander onderzoek is gedaan naar andere voorgedragen maatregelen zoals die volgen uit het rapport 'Goed geregeld. Asielopvang als maatschappelijke opgave' van de Adviesraad Migratie en de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB). Is wat dit betreft een gedegen afweging gemaakt? Zo ja, kan de regering over deze inhoudelijke afweging uitweiden?

Ik zal dit rapport bestuderen en bekijken of en hoe de aanbevelingen betrokken kunnen worden in de verdere beleidsvorming.

De regering benoemt de cijfers over instroom en nareizigers, zo constateren de leden van de VOLT-fractie. Omdat de procedures momenteel twee jaar vertraagd zijn, betreft de nareisinstroom van nu aanvragen van twee jaar geleden. Aangezien de totale instroom inmiddels is afgenomen, zal de nareisinstroom over twee jaar naar verwachting ook lager zijn. Kan de regering toelichten hoe dit wetsvoorstel in dat licht alsnog een significante invloed heeft op de instroom op korte termijn?

In het wetsvoorstel is geen overgangsrecht opgenomen. Dat betekent dat de maatregelen in dit wetsvoorstel onmiddellijke werking hebben vanaf het tijdstip van inwerkingtreding. Dit is noodzakelijk, gelet op de noodzaak om op korte termijn nuttig effect te sorteren. De verwachting is dat het effect van het pakket aan maatregelen – in het bijzonder de aanvullende nareisvoorwaarden – onacceptabel vertraagd zou worden wanneer de maatregelen niet onmiddellijk in werking zouden treden, mede gelet op de bestaande voorraden en doorlooptijden. Ik verwacht daarom dat de maatregelen ook over twee jaar nog effectief zullen zijn.

Kan de regering reflecteren op het standpunt van de Adviesraad Migratie dat gezinshereniging juist zou leiden tot betere leefomstandigheden waardoor er minder overlast ontstaat?

De belangrijkste inzet van de regering met dit wetsvoorstel is het beperken van de asielinstroom en het beheersbaar maken van de migratie naar Nederland. De regering is van mening dat het stellen van aanvullende voorwaarden aan de nareis van kerngezinsleden van subsidiair beschermden juist zal zorgen voor betere leefomstandigheden aangezien zij pas naar Nederland kunnen komen als de referent voldoende inkomsten en huisvesting heeft.

Deelt de regering de mening dat het verstandiger is om die volgens de oude regels te behandelen om overlast te voorkomen, vooral met betrekking tot de lopende zaken, zo vragen de leden van de VOLT-fractie.

Nee, de regering ziet het juist als noodzakelijk dat de voorgestelde gestelde maatregelen onmiddellijke werking hebben, om zo op korte termijn nuttig effect te sorteren. De gestelde maatregelen zullen zorgen voor minder druk op de asielketen en de sociale voorzieningen.

2.1 Tweestatusstelsel

De leden van de PVV-fractie zijn van mening dat het belangrijk is dat Nederland niet aantrekkelijker is voor asielzoekers en hun gezinsleden dan de landen om ons heen. Deze leden vragen de regering welke andere Europese landen een tweestatusstelsel kennen.

Nederland kent als enige lidstaat een éénstatusstelsel waarbij geen onderscheid wordt gemaakt tussen de vluchtelingenstatus en de subsidiairebeschermingsstatus. Meerdere lidstaten hebben een tweestatusstelsel, waarbij striktere nareisvoorwaarden worden gesteld aan vreemdelingen met de subsidiairebeschermingsstatus.

Klopt het dat dankzij de invoering van het tweetstatusstelsel in Zweden de asielinstroom omlaag ging?

De Zweedse regering heeft met een serie samenhangende maatregelen ingezet op strenge nationale regelgeving binnen de kaders van het internationaal recht. Deze krachtige inzet heeft geleid tot een forse daling van de asielinstroom sinds 2016 tot op de dag van vandaag in dat land.

De leden van de PVV-fractie vragen hoe in andere landen met een tweestatusstelsel voorkomen wordt dat asielzoekers doorprocederen voor een betere status, de vluchtelingenstatus.

Doorprocederen kan ingevolge het Unierecht niet worden voorkomen. Uit artikel 46 van de Procedurerichtlijn¹¹ volgt dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat personen die de subsidiairebeschermingsstatus hebben verkregen, het recht hebben om op te komen tegen de beslissing om hen niet de vluchtelingenstatus toe te kennen. Dit recht blijft onder het komende Migratiepact behouden.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie zien graag een opsomming van de argumentatie voor het afschaffen van het tweestatusstelsel zoals die bekend was in 2001.

In de kern lag de argumentatie destijds bij een vereenvoudiging en daarmee een mogelijke verkorting van de periode die IND nodig heeft om te beoordelen of de aanvraag kan worden ingewilligd, en het voorkomen van het zogenaamde doorprocederen. Voor een nadere uiteenzetting wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij het voorstel van wet tot een Algehele herziening van de Vreemdelingenwet.¹²

Kan de regering per bezwaar aangeven hoe zij van plan is dat weg te nemen bij de herinvoering van het tweestatusstelsel? Kan de regering aangeven waarom in 2001 het eenstatusstelsel is ingevoerd, en waarom deze redenen nu niet meer van toepassing zouden zijn?

De regering onderkent dat een tweestatusstelsel kan leiden tot doorprocederen en dat bij toekenning van de subsidiairebeschermingsstatus ook moet worden gemotiveerd waarom niet de vluchtelingenstatus is toegekend. De regering ziet deze maatregel echter als een noodzakelijk onderdeel van het voorgestane restrictieve migratiebeleid, waarmee de asielinstroom wordt gereguleerd en de situatie in de migratieketen weer beheersbaar wordt gemaakt. Om de uitvoeringsgevolgen te ondervangen worden maatregelen genomen om tot een efficiëntere

¹¹ Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming.

¹² Kamerstukken II 1998/99, 26732, nrs. 2 en 3.

asielprocedure te komen, zoals het schrappen van de voornemenprocedure met de Asielnoodmaatregelenwet. Ook zijn extra financiële middelen vrijgemaakt voor de uitvoering. Overigens wordt er op gewezen dat onder het komend Asiel- en Migratiepact, dat op 12 juni 2026 deels van kracht wordt, eveneens wordt voorzien in de invoering van een tweestatusstelsel.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie constateren dat het met de inwerkingtreding van het asiel- en migratiepact in juli 2026 mogelijk wordt om door te produceren bij het verkrijgen van een zogenaamde B-status, voor subsidiair beschermden. Klopt dat? Erkent de regering dat indien er geen (grote) verschillen bestaan tussen de zogenaamde A-status en B-status, de prikkel tot doorprocederen niet of nauwelijks aanwezig is? Zo nee, waarom niet?

Ook indien er geen (grote) verschillen zijn tussen de vluchtelingenstatus en de subsidiairebeschermingsstatus blijft het met de inwerkingtreding van het Asiel- en Migratiepact mogelijk om beroep in te stellen tegen de toekenning van de subsidiairebeschermingsstatus. Of de prikkel tot doorprocederen in de praktijk niet of nauwelijks aanwezig zal zijn als de verschillen tussen deze statussen klein zijn, is niet te voorspellen. De regering vindt het echter van belang om strengere voorwaarden te verbinden aan de nareis van gezinsleden van subsidiair beschermden.

Erkent de regering dat hoe groter het verschil is in rechten tussen de twee statussen, des te meer mensen door zullen produceren?

Bij grote verschillen zal het belang evident zijn, maar daarmee is niet gesteld dat ook als de materiele verschillen klein worden gehouden de vreemdeling geen aanleiding ziet om door te procederen voor de zogeheten vluchtelingenstatus. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de inhoud van de beide statussen (deels) uit het Unierecht volgt, zodat het niet mogelijk is om deze (geheel) op eigen wijze vorm te geven.

Kan de regering een overzicht geven van het verschil in de rechten die andere EU-landen met een tweestatusstel hanteren voor mensen met een subsidiaire beschermingsstatus en mensen met een vluchtelingenstatus?

Voor zover bij het ministerie van Asiel en Migratie bekend, zijn er geen andere lidstaten die een zelfde éénstatusstelsel hanteren zoals thans in Nederland wordt gehanteerd. Voor een overzicht van het in dit kader gevoerde beleid in meerdere lidstaten wordt verwezen naar de eerder genoemde stukken die ambtelijk zijn ingebracht voor de bewindspersonenoverleggen over migratie, die op 10 juli 2023 aan de Tweede Kamer zijn verstuurd.

De leden van de VVD-fractie steunen het wetsvoorstel om afscheid te nemen van het éénstatusstelsel en onderschrijven het belang van een duidelijke scheiding tussen vluchtelingen in de zin van het Vluchtelingenverdrag en personen die subsidiaire bescherming genieten, voor een beter beheersbare asielketen en het minder aantrekkelijk maken van Nederland ten opzichte van andere landen.

Hierbij zijn de leden van de VVD-fractie benieuwd naar op welke manier de regering ervaringen van andere landen, zoals Zweden en Oostenrijk, die een tweestatusstelsel hebben of hadden, gebruikt om dit stelsel zo effectief en efficiënt mogelijk in te voeren zodat dit het meest werkbaar is voor uitvoeringsorganisaties en waarbij Nederland als minder aantrekkelijk wordt gezien. Graag ontvangen deze leden hier een reactie op.

De regering heeft vastgesteld dat het Nederlandse asielbeleid op een aantal onderdelen afwijkt van het beleid van de ons omringende lidstaten en op onderdelen ook verder gaat dan strikt noodzakelijk op basis van het Unierecht. De regering zet primair in op het in lijn brengen van het Nederlandse beleid met dat van andere lidstaten, terwijl aan de minimale Europeesrechtelijke normen wordt voldaan. Dit, om te bewerkstelligen dat Nederland zal gaan behoren tot de categorie lidstaten met de strengste toelatingsregels van de EU. Daarbij betreft de regering de ervaringen van andere lidstaten bij de inzet op asiel en migratie. Een voorbeeld is Zweden. Na 2015 greep de Zweedse regering fors in met een serie samenhangende maatregelen. De Zweedse regering benut binnen de internationale verdragen alle juridische ruimte om de nationale regelgeving zo streng mogelijk te maken. Dat had een zichtbaar effect op de instroom. Voor veel andere lidstaten geldt dat er stappen worden gezet, die in gevallen ook leiden tot concrete voorstellen, overigens vaak nog zonder implementatie. Vanzelfsprekend volg ik de ontwikkelingen nauwgezet.

De leden van de VVD-fractie zijn tevens benieuwd of er op dit moment andere EU-lidstaten zijn die nog geen tweestatusstelsel hebben, maar waar in het maatschappelijke of politieke debat de discussie rond het invoeren van het tweestatusstelsel speelt.

Er zijn geen andere lidstaten bekend met een éénstatusstelsel.

De leden van de NSC-fractie vragen de regering hoe wordt geborgd dat het onderscheid tussen vluchtelingenstatus en subsidiaire bescherming consistent wordt toegepast in de uitvoeringspraktijk. De regering stelt dat het IND-beleid en werkinstructies zullen worden aangepast, zo constateren de leden van de NSC-fractie. Kan de regering toelichten welke beleidsmatige en organisatorische voorbereiding inmiddels is getroffen? Op welk moment worden de instructies gepubliceerd?

De IND maakt ook nu in de beoordeling van een asielaanvraag – zowel bij een inwilliging als een afwijzing – onderscheid tussen een vluchtelingenstatus en subsidiaire bescherming. Dit verandert niet door het onderhavige wetsvoorstel. De IND medewerkers weten daarom ook al wanneer zij een vluchtelingenstatus of de subsidiaire beschermingsstatus moeten toekennen en is er is geen aanleiding om aan te nemen dat dit niet consistent wordt toegepast. Het verschil zit er in dat in die gevallen waarin de subsidiairebeschermingsstatus wordt toegekend, en dus niet de vluchtelingenstatus, niet hoeft te worden gemotiveerd waarom dat niet gebeurt. Door invoering van het tweestatusstelsel verandert dit, en moet een dergelijke afwijzing van de vluchtelingenstatus wel uitgebreid worden gemotiveerd. De IND brengt in kaart wat er bij de implementatie van deze wijziging aangepast moet worden. Een wijziging van de Vreemdelingencirculaire of de werkinstructies volgt op een later moment, zodra meer bekend wordt over de inwerkingtreding van het onderhavige voorstel van wet.

De IND wijst erop dat het motiveren van het onderscheid tussen vluchteling en subsidiair beschermde een aanzienlijke belasting vormt voor de werkvoorraad. Kan de regering aan de leden van de NSC-fractie aangeven hoeveel extra capaciteit (in fte en middelen) nodig is binnen de asielbesluitvorming?

Voor het wetsvoorstel is een vroegtijdige verkenning geweest op basis van de toen bekende informatie. Daarin is berekend dat er 120-279 fte nodig zijn voor de uitvoering van het tweestatusstelsel. Bij deze berekening is geen rekening gehouden met de daadwerkelijke invulling van het tweestatusstelsel en hoe de verschillende maatregelen op elkaar doorwerken, wat uiteindelijk van invloed kan zijn op de daadwerkelijke benodigde capaciteit. Er zal in 2025 nog een EAUT worden uitgevoerd om beter in beeld te krijgen hoe de IND zich hierop goed kan voorbereiden en wat daar voor nodig is, waarmee beter inzicht gegeven kan worden in de benodigde capaciteit. Op basis van een eerste vroegtijdige verkenning van de IND zal de toetsing aan de extra nareisvoorwaarden en de ambtshalve toets aan artikel 8 van het EVRM extra tijd gaan kosten. Berekend op basis van de extra tijd die dit naar verwachting per zaak zal kosten, laat dit zich omzetten naar ongeveer 200 fte. Er is wel sprake van veel afhankelijkheden, zoals de instroom van nieuwe zaken, de verdere uitwerking van het wetsvoorstel en de overige maatregelen die op de IND afkomen. Dit betekent overigens niet dat de IND daadwerkelijk 200 fte zal gaan werven. Het kabinet verwacht dat de instroom zal dalen. Het kabinet heeft middelen beschikbaar gesteld om de kosten voor de uitvoering van deze wet te dekken.

De leden van de NSC-fractie vragen op welke wijze de bewijslast verschilt voor het verlenen van subsidiaire bescherming enerzijds en anderzijds een vluchtelingenstatus. Hoeveel verschillende juridische regimes zijn van toepassing en op welke groepen vreemdelingen na aanneming van dit wetsvoorstel, en vervolgens na aanneming van het EU asiel- en migratiepact, zowel in het geval dat er overgangsrecht wordt gerealiseerd als wanneer dat niet het geval is, en hoe lang zou de situatie van verschillende juridische regimes (wegens wachtlijsten) naar verwachting voortduren?

De wijze waarop het risico op vervolging of ernstige schade aannemelijk moet worden gemaakt (voor vluchtelingenstatus respectievelijk de subsidiairebeschermingsstatus) verschilt op zichzelf niet van elkaar. De IND beoordeelt altijd eerst de geloofwaardigheid van het asielmotief. Indien de redenen geloofwaardig zijn, toetst de IND de zwaarwegendheid van de vrees van de vreemdeling. Daarbij wordt eerst beoordeeld of de vrees van de vreemdeling te herleiden is tot één van de gronden van het vluchtelingenverdrag (vervolging wegens ras, godsdienst, geloof, politieke overtuiging of nationaliteit). Indien dat het geval is en de vreemdeling geen bescherming kan inroepen en er geen beschermingsalternatief voorhanden is, kan een vluchtelingenstatus verleend worden. Indien de vreemdeling niet in aanmerking komt voor een vluchtelingenstatus omdat aan een van de voornoemde voorwaarde niet voldaan wordt, wordt vervolgens getoetst of de vreemdeling alsnog in het bezit gesteld moet worden van een vergunning op subsidiaire gronden, bijvoorbeeld omdat de situatie in het land van herkomst in het algemeen onveilig is en iemand om die reden niet kan terugkeren.

Het tweestatusstelsel gaat direct gelden voor alle lopende asielaanvragen. Om die reden zal er geen verschil optreden tussen aanvragen die voor of na inwerkingtreding van het onderhavige voorstel van wet zijn ingediend.

Het onderhavige tweestatusstelsel is ingericht op de huidige wet- en regelgeving. Die wet- en regelgeving wordt met de invoering van het Asiel- en Migratiepact gewijzigd. Het onderhavige voorstel van wet heeft dus uiterlijk werking tot het moment van invoering van het Asiel- en Migratiepact, op 12 juni 2026. Daarna is de wet- en regelgeving van het Asiel- en Migratiepact van toepassing, met inbegrip van het daarin opgenomen tweestatusstelsel en de daaraan gekoppelde nationaal bepaalde nareisvoorwaarden.

De leden van de D66-fractie vragen de regering te reflecteren op de verandering van de Vreemdelingenwet in 2001 en de keuzes die destijds werden gemaakt om de druk op de asielketen te verminderen. Deze leden zien dat de wet die nu voorligt hetzelfde doel dient, maar de maatregelen van toen (de Wet invoering tweestatusstelsel) teruggedraait en vragen de regering duidelijk te maken wat er van de eerdere wijziging is geleerd.

In 2001 is met de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 in het kader van een bredere stelselwijziging de keuze gemaakt om een eenstatusstelsel in te voeren. De voornaamste reden was om te komen tot een vereenvoudiging en daarmee een mogelijke verkorting van de periode die IND nodig heeft om te beoordelen of de aanvraag kan worden ingewilligd, en het voorkomen van het zogenaamde doorprocederen. Het is relevant te noemen dat de situatie van 2001 niet goed is te vergelijken met de huidige situatie in 2025. Zo was er in 2001 nog geen gemeenschappelijk Europees asielsysteem met verregaande harmonisatie, en waren de aard en omvang van de asiel- en nareisinstroom verschillend van nu. In dat kader ook van belang dat onder het komende Asiel- en Migratiepact een tweestatusstelsel een gegeven zal zijn. De regering wil echter vooruitlopend op het Asiel- en Migratiepact overgaan tot de invoering van een tweestatusstelsel om reeds nu al striktere nareisvoorwaarden te kunnen stellen aan de nareis van familieleden van statushouders.

Kan de regering de leden van de CDA-fractie toezeggen dat bij de aanbidding van de nota naar aanleiding van het verslag ook de meerjaren productie prognose (MPP) zal worden meegestuurd en dat dan ook direct de ingeschatte effecten van beide wetsvoorstellen in deze cijfers onderbouwd zijn terug te vinden? Daarnaast ontvangen deze leden graag de door de regering toegezegde financiële doorvertaling van de MPP zodat duidelijk is hoe uitvoeringsorganisaties de komende jaren werk kunnen maken van een effectief asielbeleid.

De raming van de kosten voor de migratieketen is mede gebaseerd op de Meerjaren Productie Prognose (MPP). Uw Kamer is op 5 november jl. geïnformeerd over de meest recente raming (MPP 2024-II). In deze ramingen zijn de voorziene wijzigingen vanuit het regeerprogramma of het Asiel- en Migratiepact nog niet opgenomen. Beleids- of uitvoeringswijzigingen die daarmee samenhangen worden meegenomen zodra deze voldoende concreet en vastgesteld zijn.

De mogelijkheid tot nareizen van vluchtelingen in de A-status blijft met deze wet onveranderd, zo constateren de leden van de BBB-fractie. De IND schat dat 75% van de vluchtelingen met een de B-status in beroep zal gaan tegen de status waarin zij geplaatst worden. Voornoemde leden vragen of de regering er ook naar heeft gekeken om dit beroep moeilijker te maken. Zo ja, waarom is dat niet verder uitgewerkt in de wet? Zo nee, is de regering bereid dit alsnog te doen? Ook zal de IND beter moeten motiveren wat de reden is voor een vergunningverlening in de B-status. Kan de regering aangeven wat er aanvullend moet worden gemotiveerd, naast de gronden die opgenomen zijn in de wet?

Met de introductie van het tweestatusstelsel wordt bij de verlening van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd, als bedoeld in artikel 28 van de Vw 2000, voortaan 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. Aan een verdragsvluchteling wordt een verblijfsvergunning asiel met andere rechtsgevolgen verleend dan aan een vreemdeling met de subsidiairebeschermingsstatus. Een vreemdeling die de subsidiairebeschermingsstatus verkrijgt, heeft er daarom belang bij te betogen dat ten onrechte niet de vluchtelingenstatus was verleend en daarom beroep in te stellen tegen een inwilligende asielbeschikking.

De IND zal dus niet alleen moeten motiveren waarom iemand een subsidiairebeschermingsstatus heeft verkregen, maar ook en juist waarom niet de vluchtelingenstatus is toegekend. Concreet betekent dit dat de IND moet motiveren dat de vreemdeling niet aannemelijk heeft gemaakt dat zijn vrees te herleiden is tot een van de vervolgingsgronden van het Vluchtelingenverdrag.

Voortaan zal de IND deze motivering ook moeten geven wanneer er inwilligend wordt beslist op de asielaanvraag en niet de vluchtelingenstatus, maar een subsidiaire beschermingsstatus wordt toegekend. De regering ziet, mede gelet op het Unierecht en de toepasselijke grondrechten, geen mogelijkheid om in deze gevallen het recht op toegang tot de rechter te beperken.

De leden van de BBB-fractie constateren dat in alle adviezen die zijn binnengekomen het bezwaar klinkt dat bij de invoering van een tweestatusstelsel een deel van de statushouders met subsidiaire bescherming zal doorprocederen tegen een weigering om de vluchtelingenstatus te verlenen, en dat dit grote uitvoeringsgevolgen heeft voor de keten. Echter verwacht de regering 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. Deze leden vragen waar de regering dit op baseert. Zijn er onderzoeken gedaan naar andere landen met een tweestatusstelsel? Zo ja, wat zijn daar de bevindingen?

Verwezen wordt naar het antwoord in reactie op de vergelijkbare vraag van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie inzake de ervaring van andere lidstaten, zoals Zweden dat een pakket aan strenge maatregelen met succes heeft doorgevoerd. Voorts wordt verwezen naar het wetenschappelijk inzicht dat is verworven in het hiervoor genoemde onderzoek van het Verwey Jonker Instituut 2023. Hoewel veruit de belangrijkste factor voor asielmigranten om hun land van herkomst te verlaten (on)veiligheid is, is eenmaal in de EU aangekomen het gevoerde asielbeleid wel degelijk mede van belang voor de bestemmingskeuze. De meeste invloed lijken de kans op toekenning van een asielaanvraag en de mogelijkheden voor gezinshereniging te hebben. Daarmee wordt ook inzichtelijk dat het aantal asielaanvragen in een bepaalde lidstaat niet alleen afhangt van het beleid in dat land, maar ook van het beleid in vergelijkbare lidstaten. Strenger toelatingsbeleid in de ene lidstaat leidt tot meer asielmigranten in andere lidstaten.

Het wetsvoorstel bevat geen overgangsrecht, zo constateren de leden van de BBB-fractie. Volgens de regering heeft dit tot gevolg dat de maatregelen onmiddellijke werking hebben vanaf het tijdstip van inwerkingtreding. Dit betekent dat zij van toepassing zullen zijn op lopende aanvragen of de verlenging van vergunningen waarop nog geen beslissing is genomen. In de praktijk kan dit tot resultaten leiden die op gespannen voet staan met de beginselen van rechtszekerheid en gelijke behandeling. Wat is het verwachte effect van deze maatregel voor de juridische keten? En kan de regering ook hier verzekeren dat dit niet vernietigd wordt door een rechter, al dan niet in individuele gevallen?

Indien een vreemdeling van mening is dat een beschikking niet rechtmatig is, kan hij beroep instellen bij de bestuursrechter. Voor de juridische keten zal dit mogelijk (tijdelijk) tot meer belasting leiden. Vanzelfsprekend kan de regering niet uitsluiten dat een rechter op individuele gronden een beroep gegrond verklaart en een asielbeschikking vernietigt. De regering heeft er echter vertrouwen in dat beschikkingen in de regel deugdelijk en dragend zijn gemotiveerd, en daarom stand zullen houden.

Voor de leden van de SP-fractie rijst de vraag waar de wachttermijn toe dient als een vreemdeling aan de overige voorwaarden voldoet. In dat geval doet hij immers geen beroep op de algemene middelen, terwijl hij wel een legitieme aanspraak heeft op gezinshereniging. Kan de regering dit toelichten?

De regering verwacht dat de wachttermijn zorgt voor een verminderde druk op de asielprocedure en de asielopvang. De maatregel reguleert hiermee de nareis en stelt voorwaarden aan de gezinshereniging.

Waarom vangt de wachttermijn pas aan op het moment van verkrijgen van een verblijfsvergunning? Dit rijmt niet met de Gezinsherenigingsrichtlijn, waaruit volgt dat de termijn aanvangt vanaf het verkrijgen van legaal verblijf. Klopt dit? Is de regering bereid om de wachttermijn te laten vervallen voor asielzoekers die aan de huisvesting en voldoende duurzame middelen vereiste voldoen?

De Gezinsherenigingsrichtlijn is volgens artikel 3, tweede lid, aanhef en onder c, daarvan niet van toepassing op subsidiair beschermden. Tot op heden heeft Nederland er voor gekozen de Gezinsherenigingsrichtlijn niet alleen op vluchtelingen toe te passen, maar ook op subsidiair beschermden. Met de introductie van een tweestatusstelsel kiest de regering ervoor om de Gezinsherenigingsrichtlijn niet langer analoog toe te passen op subsidiair beschermden.

De regering is niet bereid om de wachttermijn te laten vervallen voor vreemdelingen die aan het huisvestingsvereiste en het inkomensvereiste voldoen. Aan elke voorwaarde dient (cumulatief) te worden voldaan om de aanvraag in te kunnen willigen.

Is de regering ook bereid dit te doen voor alleenstaande minderjarige vluchtelingen omdat deze niet aan de voorwaarden voor huisvesting en duurzame middelen hoeft te voldoen?

Van een alleenstaande minderjarige vreemdeling met een (subsidiare beschermings-)status wordt niet verwacht dat aan het inkomens- en huisvestingsvereiste wordt voldaan. De regering is niet bereid om ook de wachttermijn voor deze groep te schrappen. Het handhaven van dit vereiste is van belang zodat het niet aantrekkelijker wordt om alleenstaande minderjarige vreemdeling vooruit te laten reizen.

Kan gemotiveerd worden waarom geen sprake is van ongerechtvaardigde behandeling van vluchtelingen die hun ongehuwde partner niet mogen laten overkomen terwijl reguliere migranten dat wel mogen terwijl bovendien in Nederland op alle rechtsgebieden de positie van ongehuwde partners gelijk zijn gesteld met gehuwde partners, zo vragen de leden van de SP-fractie.

Het Unierecht, in het bijzonder 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 is uitdrukkelijk facultatief en derhalve geen verplichting. Dat de positie van een rechtmatig in Nederland verblijvende ongehuwde partner in een aantal andere rechtsgebieden wel (grotendeels) gelijk wordt gesteld met die van de gehuwde partner, dwingt er niet toe dat nareis voor een ongehuwde partner ook mogelijk moet worden gemaakt. Reeds het verschil in verblijfsstatus maakt dat er geen sprake is van gelijke gevallen. De regering wijst er bovendien op dat het voor ongehuwde partners die feitelijk tot het gezin van de vergunninghouder behoren nog steeds mogelijk blijft zich te beroepen op het recht op eerbiediging van het gezinsleven zoals neergelegd in artikel 8 van het EVRM.

De leden van de DENK-fractie lezen in de memorie van toelichting dat dit wetsvoorstel een centraal onderdeel vormt om de asielketen per direct en duurzaam te ontlasten. Uit onderzoek blijkt dat migranten, voor zover zij hun reisroute al zelf kunnen kiezen, die niet mede laten afhangen van het asielbeleid in verschillende bestemmingslanden.¹³ Kan de regering aangeven waarop zij haar bewering baseert dat haar asielbeleid ervoor zal zorgen dat minder asielzoekers naar Nederland zullen komen? Kan de regering specificeren op welk wetenschappelijk onderzoek zij zich baseert dat migranten hun reisroute laten afhangen van het asielbeleid in hun land van bestemming?

Zoals hiervoor is toegelicht, is het verband tussen het gevoerde asielbeleid en het aantal asielaanvragen zichtbaar in verschillende kwantitatieve studies. Hoewel veruit de belangrijkste factor voor asielmigranten om hun land van herkomst te verlaten (on)veiligheid is, is eenmaal in de EU aangekomen het gevoerde asielbeleid wel degelijk mede van belang voor de bestemmingskeuze.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering vindt dat het tweestatusstelsel op zichzelf effect heeft op de regulering van de asielinstroom of dat dit alleen een vehikel is om aanvullende voorwaarden te stellen voor de nareis van gezinsleden van subsidiair beschermden.

De regering zet primair in op het in lijn brengen van het Nederlandse beleid met dat van andere lidstaten, waarbij vanzelfsprekend aan de minimale Europeesrechtelijke normen wordt voldaan. Daarmee zal Nederland gaan behoren tot de categorie lidstaten met de strengste toelatingsregels van de EU. Het voorgestelde tweestatusstelsel met nareisbeperkingen is onderdeel van dit pakket, en zorgt ervoor dat het Nederlandse asielbeleid in lijn loopt met dat van andere lidstaten, en Nederland niet aantrekkelijker is dan de lidstaten om ons heen. Met het onderscheid tussen de status van vluchtelingen en subsidiair beschermden kunnen er striktere nareisvoorwaarden gesteld worden voor de laatste groep en kan de instroom van nareis beter worden gereguleerd.

Vindt de regering het proportioneel om daarvoor het tweestatusstelsel op te zetten, met alle administratieve gevolgen die dit heeft?

¹³ Verwey-Jonkerinstituut, 4 september 2023, Invloed asielbeleid op migratie naar Nederland: wetenschappelijke inzichten in migratie drivers; Adviesraad Migratie, 5 november 2019, Rapport Secundaire Migratie, p. 106. Zie ook Universiteit Maastricht, 2015, Irreguliere Migratieroutes naar Europa en de Factoren die van Invloed zijn op de Bestemmingskeuze van Migrant (https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/2175/2553-volledige-tekst_tcm28-73957.pdf?sequence=2&isAllowed=y).

De regering is voorstander van het invoering van deze maatregelen, waarbij de gevolgen voor de uitvoering worden onderkend en ondersteund. 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. De invoering van het tweestatusstelsel (met de nareisvoorwaarden die daarin zijn opgenomen) vormt een verzwarende voor de uitvoeringspraktijk en rechtspraak. De regering meent echter dat de maatregelen in sterke mate kunnen bijdragen aan de verlaging van de instroom. Hoewel de werklast per ingediende aanvraag op onderdelen zwaarder wordt, zal de totale werklast daardoor kunnen afnemen omdat er minder aanvragen worden gedaan. Gezien de reeds bestaande voorraden bij de IND, zal deze verlichting niet onmiddellijk ontstaan. De regering benadrukt verder dat de wetsvoorstellen, zoals de Asielnoodmaatregelenwet, niet alleen maatregelen bevatten die leiden tot een verzwarende van de werklast, maar ook maatregelen die de IND kunnen ontlasten, bijvoorbeeld door opvolgende aanvragen efficiënter af te kunnen doen of het voornemen te schrappen.

Zijn er wat de regering betreft andere maatregelen te bedenken die de instroom kunnen beperken? Zet de regering daar ook op in, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie.

De regering zet in op een pakket aan stevige maatregelen op asiel binnen de kaders van het internationaal recht met als doel grip te krijgen op migratiestroom te bewerkstelligen. Onderhavig voorstel en de maatregelen zoals aangekondigd in de Asielnoodmaatregelenwet zijn daar onderdeel van.

Kan de regering aan de leden van de VOLT-fractie toelichten hoe de situatie wat betreft overbelasting van de asielketen anders is ten opzichte van het instellen van een 'eenstatusstelsel' in 2001, die werd ingesteld om het asielstelsel te vereenvoudigen en procedures te versnellen?

In 2001 is met de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 in het kader van een bredere stelselwijziging de keuze gemaakt om een eenstatusstelsel in te voeren. Voornaamste reden hiervoor was om te komen tot een vereenvoudiging en daarmee een mogelijke verkorting van de periode die IND nodig heeft om te beoordelen of de aanvraag kan worden ingewilligd, en het voorkomen van het zogenaamde doorprocederen. Het is relevant te noemen dat de situatie van 2001 niet goed is te vergelijken met de huidige situatie in 2025. Zo was er in 2001 nog geen gemeenschappelijk Europees asielsysteem met verregaande harmonisatie, en waren de aard en omvang van de asiel- en nareisinstroom verschillend van nu. In dat kader ook van belang dat onder het komende Asiel- en Migratiepact een tweestatusstelsel een gegeven zal zijn. De regering wil echter vooruitlopend op het Asiel- en Migratiepact overgaan tot de invoering van een tweestatusstelsel om reeds nu al striktere nareisvoorwaarden te kunnen stellen aan de nareis van familieleden van statushouders.

Is er, zo vragen de leden van de VOLT-fractie, naast de reden dat het tweestatusstelsel meer in overeenkomst is met het beleid in andere lidstaten, aanvullend bewijs of motivatie dat de redenen van het invoeren van het 'eenstatusstelsel', zoals het "voorkomen van doorprocederen", of het "vereenvoudigen van de periode die de IND nodig heeft om te beoordelen of de aanvraag kan worden ingewilligd" niet meer van toepassing zijn?¹⁴ Zo nee, hoe kan de voorgestelde wetgeving hier nu wel aan bijdragen, terwijl dit in 1999 reden was tot afschaffing van het tweestatusstelsel?

De hier genoemde uitvoeringsgevolgen kunnen nog steeds van toepassing zijn. De regering heeft echter de afweging gemaakt om een tweestatusstelsel in te voeren omdat de situatie in de huidige praktijk onhoudbaar is, en de voordelen opwegen tegen de nadelen.

De leden van de VOLT-fractie vragen voorts of het huisvestingsvereiste geen onoverkomelijke belemmering voor gezinshereniging is nu de regering voornemens is statushouders langdurig in sobere voorzieningen te plaatsen en zowel voorrangsmogelijkheden als de huisvestingstaakstelling wil laten vervallen. Kan de regering onderbouwen waarom zij dit geen onoverkomelijke belemmering vindt?

De regering erkent dat het vinden van huisvesting in de huidige situatie moeilijk is. Dat geldt ook voor de huisvesting van statushouders en hun nareizende gezinsleden, zodat zij langer moeten verblijven in de asielopvang van het COA. Met de invoering van het huisvestingsvereiste voor vreemdelingen met subsidiaire bescherming heeft de regering als doel dat een vreemdeling met subsidiaire bescherming en diens gezinsleden minder afhankelijk worden van de Nederlandse verzorgingsstaat. Daarnaast verlicht dit de druk op de opvang van het COA.

¹⁴ Kamerstuk 26732, nr. 3.

2.2 Aanvullende voorwaarden nareis subsidiair beschermden

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie constateren dat de individuele aanvullende voorwaarden in het wetsvoorstel op zichzelf al streng zijn, maar dat door de combinatie van deze voorwaarden en de cumulatieve gevolgen daarvan het voor veel subsidiair beschermden nagenoeg onmogelijk lijkt te maken om gebruik te maken van het nareisrecht. Elders in de memorie van toelichting stelt de regering zelfs dat de verwachting is dat boven de 90% van de aanvragen door de combinatie van voorwaarden afgewezen zullen worden.¹⁵ Deelt de regering deze constatering? Zo nee, waarom niet?

De regering heeft als doel om de instroom te beperken en daartoe een strenger asiel- en migratiebeleid te voeren. Het invoeren van een tweestatusstelsel met aanvullende voorwaarden voor gezinshereniging zal naar verwachting inderdaad leiden tot minder (ingewilligde) nareisverzoeken.

Is de verwachting van de regering dat de combinatie van de aanvullende voorwaarden wat betreft de nareis van subsidiair beschermden juridisch standhoudt? Zo ja, op basis waarvan?

De regering is van mening dat de voorgestelde maatregelen rechtmatig zijn.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen of het inkomens- en het huisvestingsvereiste ertoe kan leiden dat een subsidiair beschermde ook na de wachttijd van twee jaar voor een in de tijd onbegrensd aantal jaren van gezinshereniging wordt uitgesloten en hoe een dergelijke uitsluiting van personen met internationale bescherming die niet elders met hun gezinsleden kunnen samenwonen te rijmen is met artikel 8 EVRM.

De statushouder met subsidiaire bescherming kan pas na twee jaar wachtermijn een verzoek tot nareis indienen. Ook dan moet aan de aanvullende voorwaarden, het inkomensvereiste en het huisvestingsvereiste, worden voldaan. Als niet wordt voldaan aan deze aanvullende voorwaarden zal de IND de nareisaanvraag afwijzen en ambtshalve toetsen aan artikel 8 van het EVRM, om te beoordelen of de gezinsleden op grond daarvan wel in aanmerking komen voor gezinshereniging.

De voorgestelde maatregelen voor de behandeling van gezinsherenigingsverzoeken van subsidiair beschermden roepen verder de vraag op bij de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie of deze ongerechtvaardigd onderscheid opleveren met reguliere migranten die gezinshereniging beogen. Zo is de wachtperiode bij reguliere gezinsmigratie slechts één jaar en is er geen huisvestingsvereiste bij reguliere gezinsmigratie. Voornoemde leden wijzen 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.¹⁶ Graag horen deze leden op basis van welke argumenten de regering dit onderscheid rechtvaardigt. Is de regering van mening dat het aannemelijk is dit onderscheid juridisch standhoudt?

De uitspraak van de rechtbank waar de aan het woord zijnde leden naar verwijzen ziet op een andere situatie. Enerzijds betrof het daar een andere maatregel, en anderzijds is in die zaak geoordeeld dat voor die maatregel geen wettelijke grondslag was. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft dat oordeel bevestigd. De maatregelen in het onderhavige voorstel van wet verschillen inhoudelijk van de maatregel in de aangehaalde uitspraak, en bovendien wordt voorzien een wettelijke grondslag met het onderhavige voorstel van wet.

Kan de regering aangeven of met een doorstroomlocatie wordt voldaan aan het huisvestingsvereiste, zo vragen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie. Zo nee, waarom niet?

Het huisvestingsvereiste kent meerdere doelen. Zo heeft de invoering van het huisvestingsvereiste voor vreemdelingen met subsidiaire bescherming tot doel dat de vreemdeling met subsidiaire bescherming en diens gezinsleden minder afhankelijk worden van de Nederlandse verzorgingsstaat. En doordat de vreemdeling met subsidiaire bescherming zelf moet voorzien in huisvesting voordat gezinshereniging mogelijk is met gezinsleden, wordt de druk op asielketen en bijbehorende voorzieningen verlicht. Voorkomen moet ook worden dat met nareizende gezinsleden de uitstroom van statushouders naar de doorstroomlocaties wordt belemmerd. De door de overheid verstrekte en in omvang relatief beperkte voorziening in de zin van een doorstroomlocatie volstaat niet als huisvesting in de zin van het bedoelde nareisbeleid.

¹⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2024–2025, 36 703, nr. 3, blz. 9.

¹⁶ Rechtbank Den Haag, zp. 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.

En zo nee, vindt de regering het proportioneel om, gezien de woningschaarste, en specifiek de schaarste bij sociale huurwoningen, mensen gemiddeld zeven jaar te laten wachten voordat zij kunnen voldoen aan het huisvestingsvereiste en dus in aanmerking komen voor gezinshereniging? Voor het antwoord op uw vraag verwijs ik graag naar het vorige antwoord van de regering.

Kan de regering aangeven welke regels in het Vreemdelingenbesluit zullen worden opgesteld over het voorgestelde huisvestingsvereiste van artikel 29a, lid 2 onder c Vreemdelingenwet 2000? De leden van de VVD-fractie lezen met interesse over de aanvullende voorwaarden om afgeleide asielvergunningen te verstrekken, zoals het beschikken over huisvesting door de vreemdeling van subsidiaire bescherming. Eerder adviseerde de landsadvocaat om hier een redelijke termijn aan te verbinden vanwege de krapte op de woningmarkt. Op welke manier gaat de regering ervoor zorgen dat dit vereiste stand houdt bij de rechter?

De regering is van mening dat de voorgestelde maatregelen, waaronder het huisvestingsvereiste, rechtmatig zijn. Als niet wordt voldaan aan deze aanvullende voorwaarden zal de IND de nareisaanvraag afwijzen en ambtshalve toetsen aan artikel 8 van het EVRM, om te beoordelen of de gezinsleden op grond daarvan wel in aanmerking komen voor gezinshereniging.

In het Vreemdelingenbesluit 2000 zijn op dit moment geen aanvullende regels voorzien over het huisvestingsvereiste.

Hoe gaat de regering er voorts voor zorgen dat het cumulatieve karakter van de voorwaarden voor nareis voor subsidiair beschermden standhoudt bij de rechter?

Zoals hiervoor is toegelicht is de regering van mening dat de voorgestelde maatregelen, ook cumulatief gezien, rechtmatig zijn. Als niet wordt voldaan aan één of meerdere van deze aanvullende voorwaarden en de aanvraag daarom moet worden afgewezen, zal de IND ambtshalve toetsen aan artikel 8 van het EVRM om te beoordelen of de gezinsleden op grond daarvan wel in aanmerking komen voor gezinshereniging.

In 2024 zijn er in het vreemdelingenrecht 68.000 gerechtelijke procedures geweest. In 87% van de gevallen bleef de beslissing van de IND in stand. De leden van de VVD-fractie vragen wat de verwachting is omtrent het beroep dat subsidiair beschermden in zouden kunnen stellen tegen afwijzingen van nareisverzoeken en hoe zich dit verhoudt tot andere landen in Europa die een andere juridische cultuur hebben in combinatie met een dalende asielinstroom, zoals Noorwegen.

Er kan geen inschatting gegeven worden over de uitkomst van beroepszaken waarbij een subsidiair beschermde tegen een afwijzing van een nareisaanvraag beroept instelt. Overigens staat in alle gevallen eerst nog bezwaar open tegen deze afwijzing, en wordt hetgeen door de vreemdeling tegen de afwijzende beschikking wordt aangevoerd, beoordeeld.

De leden van de VVD-fractie onderschrijven het beginsel in het bestuursrecht dat er beroep mogelijk moet zijn op ieder besluit van de overheid. Tegelijkertijd zien deze leden dat er in het vreemdelingenrecht dusdanig veel wordt doorgeprocedeerd, vaak zonder succes, dat dit de problemen in de vastgelopen asielketen niet oplost en asielzoekers langer in onduidelijkheid verblijven. Kan de regering hierover in gesprek gaan met de NOV en de Vereniging Asieladvocaten en -Juristen Nederland?

De regering erkent dat de maatregelen in dit wetsvoorstel op korte termijn kunnen leiden tot een toename van de werklust binnen de rechtspraak en advocatuur, maar verwacht dat op langere termijn de invoering van een tweestatusstelsel, samen met het bredere pakket aan andere 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 leden van de NSC-fractie constateren dat de regering in het wetsvoorstel de Gezinsherenigingsrichtlijn niet langer analoog toegepast op subsidiair beschermden, waardoor drie aanvullende voorwaarden kunnen worden gesteld, namelijk dat twee jaar zijn verstreken vanaf de datum van de inwilliging van de asielaanvraag, een huisvestings- en een inkomensvereiste. Doel daarvan is dat de vreemdelingen minder afhankelijk worden van de Nederlandse verzorgingsstaat. De leden van de NSC-fractie zien de noodzaak van het stellen van deze voorwaarden. Tegelijkertijd lijkt er een spanning te zitten tussen het feit dat subsidiair beschermden bescherming wordt verleend omdat naar de mening van de IND is aangetoond dat zij gevaar liepen in het land van herkomst, maar dat zij vervolgens nog minimaal twee jaar moeten wachten om gezinsleden over te brengen. Hoe duidt de regering die spanning?

In de Europese Gezinsherenigingsrichtlijn is expliciet opgenomen dat deze niet geldt voor subsidiair beschermden. Overigens laat de mogelijkheid tot nareis onverlet dat elke vreemdeling, ook als deze een gezinslid is van een statushouder, een eigen asielaanvraag kan indienen.

Welke mate van gevaar en welke vormen van gevaar lopen personen die subsidiaire bescherming ontvangen in de praktijk op de plaats waar zij vandaan komen, en zijn daarbij grote verschillen van geval tot geval? Op welke manier worden die verschillen meegewogen? Is bekend in hoeverre de vreemdelingen die subsidiaire bescherming ontvangen uit buurlanden van hun land van herkomst waar zij al langere tijd verbleven?

Subsidiaire bescherming wordt verleend aan vreemdelingen die aannemelijk hebben gemaakt dat zij te vrezen hebben voor ernstige schade zoals bedoeld in artikel 15 van de Kwalificatierichtlijn. Bepalend is of er sprake is van een reëel risico op ernstige schade. Of dit het geval is wordt beoordeeld aan de hand van het relaas van de vreemdeling afgezet tegen de achtergrond van de situatie in het land van herkomst. Omdat er sprake is van een individuele beoordeling kunnen de verschillende gevallen niet met elkaar worden vergeleken.¹⁷ Het is dezerzijds niet bekend in hoeverre vreemdelingen reeds (langdurig) hebben verbleven in buurlanden van hun landen van herkomst, nu dit niet in de systemen geregistreerd wordt. Indien bij een individuele beoordeling van de zaak blijkt dat de asielzoeker lange tijd heeft verbleven en/of bescherming heeft genoten in een ander (buur)land zal IND bezien of dat land als veilig derde land, in de zin van artikel 38, lid 2, van de Procedurerichtlijn, kan worden tegengeworpen. Waar dat zo is, zal asielbescherming in Nederland worden onthouden.

De leden van de NSC-fractie constateren dat de regering stelt dat volgens algemene maatregel van bestuur nadere invulling wordt gegeven over wat wordt verstaan onder het zelfstandig en duurzaam beschikken over voldoende middelen van bestaan, waarbij aansluiting wordt gezocht in reguliere zaken. Gelden daarvoor dan dezelfde eisen of kan daartussen wel onderscheid worden gemaakt? De regering stelt dat sprake moet zijn van een bedrag ter hoogte van het minimumloon. Gaat het dan om een fulltime minimumloon?

Er wordt aansluiting gezocht bij het middelenvereiste in reguliere zaken. In deze zaken wordt gebruik gemaakt van normbedragen. Hierbij wordt gerekend met een vast maandbedrag en een uurloon dat wordt omgerekend naar maandloon. De IND deelt de normbedragen op haar website.

Gedurende welke periode moet een vreemdeling over dit inkomen hebben beschikt om aan deze voorwaarde te voldoen? Hoe wordt omgegaan met flexibele contracten en/of seizoensarbeid? En in hoeverre wordt daarbij onderscheid gemaakt op basis van de gezinssamenstelling, of andere factoren die grote invloed hebben op de beschikbaarheid van voldoende besteedbaar inkomen?

Van de statushouder met subsidiaire bescherming wordt verwacht dat diegene zelfstandig voldoende en duurzaam inkomen heeft. De IND beoordeelt op individuele basis of de statushouder hieraan voldoet. Per type inkomensbron, waaronder ook flexibele contracten en/of seizoensarbeid, wordt beoordeeld of het inkomen als duurzaam kan worden beschouwd.

Welk percentage van de statushouders die de afgelopen vijf jaar arriveerden voldeed na twee, drie, vier en vijf jaar aan het inkomensvereiste, zo vragen de leden van de NSC-fractie.

Voor beschikbare cijfers over onder meer over werk en inkomen wordt verwezen naar de publicatie Asiel en integratie 2025 van het CBS.¹⁸

Is overwogen om een tijdslimiet in te stellen voor het hanteren van het inkomens- en/of huisvestingsvereiste, waarbij die vereiste na het verstrijken van een bepaalde termijn van bijvoorbeeld vijf jaar vervalt, om te voorkomen dat mensen die afhankelijk blijven van een uitkering mogelijk permanent niet in aanmerking komen voor gezinshereniging, en om de juridische houdbaarheid te verbeteren?

Er is niet voor gekozen een tijdslimiet in te stellen voor het hanteren van een inkomens- en huisvestingsvereiste omdat deze aanvullende voorwaarden ertoe dienen om nareis te beperken en gezinsleden van statushouders met subsidiaire bescherming die wel naar Nederland mogen komen minder afhankelijk te laten zijn van de Nederlandse verzorgingsstaat. Dit laat onverlet dat in het geval de statushouder met subsidiaire bescherming niet voldoet aan de aanvullende voorwaarden, of daar niet aan kan voldoen, de mogelijkheid behouden blijft om een beroep te doen op artikel 8

¹⁷ Dit is alleen anders in een zogeheten '15c-situatie', waarin de situatie in een land zo onveilig is dat een vreemdeling reeds door zijn enkele aanwezigheid aldaar ernstige risico's loopt.

¹⁸ <https://www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2025/16/asiel-en-integratie-2025-2014-eerste-helft-2024>

van het EVRM. Bij een dergelijke beoordeling wordt – indien sprake is van gezinsleven – een belangenafweging verricht waarbij de individuele feiten en omstandigheden centraal staan. Hoe zwaar die belangen wegen wordt per concreet geval bepaald. Wel geldt hiervoor in beginsel een restrictief toelatingskader, gelet op de context van het onderhavige wetsvoorstel waarbij bewust voor de aanvullende nareisvoorwaarden voor subsidiair beschermden wordt gekozen.

Kan de regering aan de leden van de NSC-fractie toelichten welke precieze voorwaarden zij bij de huisvestingsnorm voor ogen heeft, voor verschillende gezinsvormen?

De regering heeft ervoor gekozen om het huisvestingsvereiste zo simpel mogelijk in te kleden zodat het beoordelen van deze aanvullende voorwaarden tot minimale uitvoeringslasten leidt. De IND zal dan ook niet beoordelen of er sprake is van passende huisvesting, enkel of er huisvesting aanwezig is. De IND zal dit beoordelen aan de hand van een overgelegde huurovereenkomst of eigendomsakte van de koopwoning.

Zouden de beoogde doorstroomlocaties volstaan, of zou dat alleen gelden voor een zelfstandige koop of (sociale) huurwoning?

Het huisvestingsvereiste kent meerdere doelen. Zo heeft de invoering van het huisvestingsvereiste voor vreemdelingen met subsidiaire bescherming tot doel dat de vreemdeling met subsidiaire bescherming en diens gezinsleden minder afhankelijk worden van de Nederlandse verzorgingsstaat. En doordat de vreemdeling met subsidiaire bescherming zelf moet voorzien in huisvesting voordat gezinshereniging mogelijk is met gezinsleden, wordt de druk op asielketen en bijbehorende voorzieningen verlicht. Voorkomen moet ook worden dat met nareizende gezinsleden de uitstroom van statushouders naar de doorstroomlocaties wordt belemmerd. De door de overheid verstrekte en in omvang relatief beperkte voorziening in de zin van een doorstroomlocatie volstaat niet als huisvesting in de zin van het bedoelde nareisbeleid. *Is overwogen om voor deze voorwaarden een tijdsbeperking in te stellen?*

Zoals hierboven is toegelicht is hier niet voor gekozen.

In Duitsland is gekozen om een jaarlijks quotum te hanteren van personen die wel in aanmerking komen voor gezinshereniging, waarbij een selectie wordt gemaakt op basis van schrijnende omstandigheden zoals de duur waarop gezinsleden al van elkaar gescheiden zijn, de mate van gevaar waarin ze zich bevinden, en bijvoorbeeld ziekte of handicaps. De leden van de NSC-fractie willen dat het in bepaalde gevallen mogelijk wordt om af te wijken van de voorwaarden, als sprake is van zwaarwegende andere redenen. Hoe staat de regering daar tegenover?

Er is niet voor gekozen om een uitzondering voor de aanvullende nareisvoorwaarden bij subsidiair beschermden te maken in gevallen van schrijnende omstandigheden. Wel wordt in gevallen waarin niet wordt voldaan aan de aanvullende voorwaarden ambtshalve getoetst aan artikel 8 van het EVRM. Aangedragen schrijnende omstandigheden kunnen in dat kader worden betrokken bij de individuele belangenafweging.

Het wetsvoorstel voorziet niet in overgangsrecht. Hoeveel mensen hebben op dit moment een lopende aanvraag voor nareis, en welk deel daarvan betreft mensen van wie op dit moment is vastgesteld dat zij een subsidiaire beschermings-status hebben?

Op 14 april 2025 waren er 40.120 lopende mvv-nareisaanvragen. In circa 71% van de lopende mvv nareisaanvragen heeft de statushouder subsidiaire bescherming.

Kan de regering aan de leden van de NSC-fractie toelichten hoe het proces vervolgens zou werken, dat deze groep vanaf inwerkingtreding wel aan voorwaarden moet voldoen die niet golden op het moment van de aanvraag?

In het wetsvoorstel is geen overgangsrecht opgenomen. Dat betekent dat de maatregelen in dit wetsvoorstel onmiddellijke werking hebben vanaf de datum van inwerkingtreding. De IND zal de aanvragers met lopende nareisaanvragen zo spoedig mogelijk informeren over de voorwaarden. Een statushouder met subsidiaire bescherming kan vervolgens in de lopende nareisaanvraag aanvullende informatie aanleveren waaruit volgt dat aan de aanvullende voorwaarden wordt voldaan. In gevallen waarin niet wordt voldaan aan de aanvullende voorwaarden wordt ambtshalve getoetst aan artikel 8 van het EVRM.

Als een gezinslid op het moment van inwerkingtreding niet langer behoort tot een van de categorieën gezinsleden die tot het kerngezin behoren, dan zal de nareisaanvraag worden afgewezen. In lopende nareisaanvragen voor gezinsleden die door de wetswijziging buiten het

kerngezin vallen zal de IND een ambtshalve artikel 8 van het EVRM beoordeling als resttoets doen. Bij nieuwe nareisaanvragen voor gezinsleden buiten het kerngezin zal de IND die aanvragen afwijzen en toetst de IND niet ambtshalve door aan artikel 8 van het EVRM. De vreemdeling kan daarvoor een reguliere artikel 8 EVRM aanvraag indienen.

Moeten zij zichzelf opnieuw melden over hun lopende aanvraag of worden ze daartoe actief benaderd, en zo ja, door wie?

De IND zal de aanvragers met lopende nareisaanvragen die aan de extra voorwaarden moeten voldoen na inwerkingtreding van het onderhavige voorstel van wet informeren over de aanvullende voorwaarden waar zij aan moeten voldoen. Tevens zullen zij in de gelegenheid worden gesteld aan te tonen dat zij aan deze aanvullende voorwaarden voldoen.

Moeten zij dan een nieuwe aanvraag indienen of geldt de oude aanvraag nog steeds en worden de voorwaarden daaraan toegevoegd? Is voorzien in een hardheidsclausule?

In het wetsvoorstel is geen overgangsrecht opgenomen. Dat betekent dat de maatregelen onmiddellijke werking hebben vanaf de datum van inwerkingtreding van het wetsvoorstel, en vanaf dat moment ook gelden bij de beoordeling van nareisaanvragen waarop nog niet is beslist. Er is niet voorzien in een hardheidsclausule. De IND toetst, zoals eerder benoemd, ambtshalve aan artikel 8 van het EVRM als niet aan de voorwaarden wordt voldaan.

De leden van de D66-fractie verzoeken de regering aan te geven welk percentage van de personen met een subsidiaire beschermingsstatus naar verwachting binnen twee jaar en binnen vijf jaar zijn of haar gezin zal kunnen laten overkomen, uitgaande van de voorwaarden zoals geschetst in het wetsvoorstel.

De regering kan hier geen inschatting van geven, omdat op dit moment geen aanvullende voorwaarden worden gesteld en hier daarom ook geen gegevens over zijn.

Tevens vragen deze leden de regering in te schatten hoeveel mensen er extra voor zullen kiezen hun kinderen op de gevaarlijke vlucht mee te nemen in plaats van jarenlang gescheiden te zijn.

Het doel van deze maatregelen is het verminderen van de asielinstroom. Het is niet mogelijk om in te schatten of en in welke mate de maatregelen ertoe leiden dat asielzoekers hun kinderen bij hun vlucht zullen meenemen.

Voorts vragen de leden van de D66-fractie de regering om een inhoudelijke toelichting op het onderscheid dat in het voorstel wordt gemaakt tussen personen met een vluchtelingenstatus en personen met subsidiaire bescherming, specifiek ten aanzien van gezinshereniging.

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

De Gezinsherenigingsrichtlijn is volgens artikel 3, tweede lid, aanhef en onder c, daarvan echter niet van toepassing op subsidiair beschermden. Tot op heden heeft Nederland er voor gekozen de Gezinsherenigingsrichtlijn niet alleen op vluchtelingen toe te passen, maar ook op subsidiair beschermden. Met de introductie van een tweestatusstelsel kiest de regering ervoor om de Gezinsherenigingsrichtlijn niet langer analoog toe te passen op subsidiair beschermden. Hiermee is het mogelijk om de in dit wetsvoorstel opgenomen striktere voorwaarden te stellen aan de nareis van gezinsleden van subsidiair beschermden.

Zij vernemen graag op welke gronden wordt aangenomen dat gezinsleden van subsidiair beschermden minder behoefte zouden hebben aan bescherming dan de gezinsleden van vluchtelingen.

Zoals eerder uiteen is gezet heeft de regering er voor gekozen om binnen de kaders van het internationaal recht striktere voorwaarden te stellen aan de nareis van gezinsleden van subsidiair beschermden. De regering ziet deze maatregel als een noodzakelijk onderdeel van het

voorgestane restrictieve migratiebeleid, waarmee de asielinstroom wordt gereguleerd en de situatie in de migratieketen weer beheersbaar wordt gemaakt.

De leden van de D66-fractie vragen hoe subsidiair beschermde in de praktijk geacht worden te voldoen aan het vereiste voor passende huisvesting.

Iedere vorm van huisvesting is in principe voldoende, mits een gezinshereniger met subsidiaire bescherming hier zelfstandig in voorziet. Ten behoeve van de beoordeling zal een huurovereenkomst of een eigendomsakte van een koopwoning moeten worden overgelegd.

Zij vernemen graag wat volgens de regering een realistische termijn is waarin men aan deze eis kan voldoen, gegeven de huidige krapte op de woningmarkt en de plannen van de regering voor het schrappen van de urgentieverklaring en taakstelling van gemeenten.

Zoals eerder uiteengezet zal er in de beoordeling van de IND of een statushouder met subsidiaire bescherming voldoet aan het huisvestingsvereiste enkel gekeken worden of er sprake is van huisvesting. Als niet wordt voldaan aan één of meer van de voorwaarden in het voorgestelde artikel 29a, derde lid, wordt aanvullend en ambtshalve getoetst aan artikel 8 van het EVRM.

Voorts verzoeken de leden van de D66-fractie om een toelichting op de wijze waarop de IND zal beoordelen of een woning geschikt is voor gezinshereniging. Wordt hierbij uitsluitend gekeken naar het huurcontract of vindt er ook een feitelijke toets of inspectie plaats? En hoeveel tijd vraagt deze beoordeling per aanvraag?

De IND zal niet beoordelen of er sprake is van passende huisvesting. Iedere vorm van huisvesting is voldoende. Naar verwachting zal deze beoordeling op zichzelf weinig tijd in beslag nemen voor de IND.

Ook verzoeken de leden van de D66-fractie de regering te reflecteren op de samenhang tussen de in deze wet gestelde inkomensvereiste en de inburgeringsplicht. Deelt de regering de mening dat het huidige stelsel niet is ingericht om inburgeraars tijdens hun inburgeringstraject een minimumloon te laten verdienen?

Het uitgangspunt van de Wet Inburgering 2021 is dat inburgeraars zo snel mogelijk participeren in de Nederlandse samenleving, het liefst via betaald werk. De regering erkent dat dit uitdagingen met zich mee brengt en ondersteunt daarom waar mogelijk gemeenten, bijvoorbeeld via de Subsidieregeling Ondersteuning Werkgevers Inzet Statushouders, met het aantrekkelijker maken voor werkgevers om statushouders aan te nemen naast hun inburgeringstraject.

Kan de regering aangeven welk percentage van de statushouders in het huidige systeem na twee, vijf en tien jaar zelfstandig en duurzaam het minimumloon verdient? Ziet de regering mogelijkheden om het doen van betaald werk binnen het inburgeringstraject beter te faciliteren?

Zoals toegelicht kent de Wet Inburgering 2021 als uitgangspunt dat inburgeraars zo snel mogelijk participeren in de Nederlandse samenleving. De regering ondersteunt daarom waar mogelijk gemeenten met het aantrekkelijker maken voor werkgevers om statushouders aan te nemen naast hun inburgeringstraject. Voor beschikbare cijfers over onder meer over werk en inkomen wordt uw Kamer verwezen naar de publicatie Asiel en integratie 2025 van het CBS.

Verder vragen de leden van de D66-fractie de regering uit te leggen hoe de het cumulatieve effect van de nareismaatregelen juridisch nog gezien kan worden als evenredig ("het evenredigheidsbeginsel"). Deelt de regering de mening dat het cumulatieve effect ertoe kan leiden dat voor sommige gezinnen kan gelden dat zij elkaar meer dan zeven jaar niet zien?

Het doel van de voorgestelde maatregelen in dit wetsvoorstel is het beperken van de instroom door een strenger asiel- en migratiebeleid te voeren. Dit kan betekenen dat sommige gezinnen langer gescheiden zullen zijn dan onder het bestaande asiel- en migratiebeleid of dat het voor bepaalde gezinnen helemaal niet mogelijk is om te herenigen. Dit laat onverlet dat in alle gevallen waarin geen afgeleide verblijfsvergunning asiel wordt verleend 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 leden van de D66-fractie zien dat ook op dit moment de wachttijd tot gezinshereniging reeds stress veroorzaakt voor nareizende gezinsleden. Ook na gezinshereniging kunnen spanningen in het gezin ontstaan, met negatieve gevolgen voor gezondheid, integratie en gezinsdynamiek. Kan de regering uiteenzetten, zo vragen deze leden, wat een langere wachttijd naar verwachting

betekent voor de behoefte aan maatschappelijke ondersteuning, jeugdhulp en andere voorzieningen? Is de regering bereid gemeenten hiervoor financieel tegemoet te komen?

Het is op voorhand niet mogelijk om te bepalen of en in welke mate de wachtermijn negatieve gevolgen heeft, zoals door de aan het woord zijnde leden wordt gesteld. De regering heeft daarom geen extra financiële middelen vrijgemaakt om gemeenten financieel tegemoet te komen.

Verder vragen de leden van de D66-fractie de regering uit te leggen hoe wordt omgegaan met schrijnende gevallen in het geval van nareis, aangezien de wet zelf hiervoor geen mogelijkheden biedt. Wil dit zeggen, zo vragen deze leden, dat deze mensen zich moeten wenden tot een EVRM 8-procedure? Welke gevolgen heeft dit voor de wachttijd van gezinnen die om welke reden dan ook in een benarde situatie zitten? En welke gevolgen heeft dit voor de extra tijd die de IND hieraan moet besteden?

Zoals hiervoor is toegelicht wordt als niet aan de aanvullende nareisvoorwaarden wordt voldaan ambtshalve doorgetoetst aan artikel 8 van het EVRM. Daarvoor is geen nieuwe aanvraag vereist. In de individuele belangenafweging worden vervolgens alle aangedragen relevante omstandigheden betrokken. Ook als een vreemdeling met subsidiaire bescherming verzoekt om gezinshereniging krachtens artikel 8 van het EVRM zal – indien de vreemdeling onder de reikwijdte van het nareiskader valt – alsnog eerst aan het kader voor nareis uit de Vreemdelingenwet 2000 worden getoetst. Vervolgens wordt, als niet aan de nareisvereisten uit dat kader wordt voldaan, ambtshalve doorgetoetst aan artikel 8 van het EVRM. Deze ambtshalve toetst kost weliswaar extra tijd en capaciteit, maar is minder arbeidsintensief dan het beoordelen van een afzonderlijk beroep op artikel 8 van het EVRM, omdat er reeds is getoetst aan de nareisvereisten.

Bij de leden van de BBB-fractie rijst de vraag hoe wordt omgegaan met aanvragen om nareis waarin al een besluit is genomen, maar nog geen besluit op bezwaar. Strikt genomen krijgt de vreemdeling in zulke gevallen één keer te horen hoe de minister de aanvraag op basis van het aangepaste recht beoordeelt. Dat doet afbreuk aan de gedachte dat een vreemdeling daar nog een keer op moet kunnen reageren, namelijk door middel van het bezwaar. Juist om dit te vermijden, worden aanvragen om een machtiging tot voorlopig verblijf op dit moment getoetst aan het recht zoals dat gold op het tijdstip waarop de aanvraag is ontvangen. In de praktijk betekent dit dat bezwaarprocedures gebaseerd zullen zijn op nieuwe wetgeving, terwijl de machtiging tot voorlopig verblijf gebaseerd is op oude wetgeving. Kan de regering toelichten waarom hiervoor gekozen is? En kan de regering aangeven wat het bezwaar is om voor bezwaarprocedures overgangsrecht in te stellen?

De keuze voor onmiddellijke werking is noodzakelijk gelet op de noodzaak om op korte termijn nuttig effect te sorteren. De verwachting is dat het effect van het pakket aan maatregelen – in het bijzonder de aanvullende nareisvoorwaarden – onacceptabel vertraagd zou worden wanneer de maatregelen niet onmiddellijk in werking zouden treden, mede gelet op de bestaande voorraden en doorlooptijden. De regering hecht, met andere woorden, aan onmiddellijke werking juist omdat deze maatregelen ook effect zullen hebben in lopende procedures.

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

En kan de regering ook hier verzekeren dat dit niet vernietigd wordt door een rechter, al dan niet in individuele gevallen?

Zoals hiervoor is toegelicht heeft de regering er vertrouwen in dat beschikkingen in de regel deugdelijk en dragend worden gemotiveerd, en daarom bij de rechter stand zullen houden.

Met deze voorgenomen wetwijziging wordt de beperking van nareis fors aangescherpt tot enkel het kerngezin. De leden van de fractie-BBB maken zich, net als veel uitvoeringsinstanties, zorgen

over de situatie van vreemdelingen voor wie het (feitelijk) onmogelijk of zeer gevaarlijk is om in het land van herkomst te huwen. Het gaat dan bijvoorbeeld om landen waarin homoseksuele relaties niet alleen niet erkend worden, maar zelfs strafbaar zijn. De regering stelt dat een situatie zoals deze geen zelfstandige afwijzingsgrond betreft voor nareis. De leden van de fractie-BBB vragen of een inwilliging van een nareis in bovengenoemde situatie anders gemotiveerd moet gaan worden door de IND. Zo ja, op welke manier?

Met dit wetsvoorstel houdt de regering zich aan de voorwaarden en kaders die op Europees niveau worden gesteld voor gezinshereniging.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering uiteen te zetten wat de noodzaak was om de gezinsherenigingsrichtlijn niet meer van toepassing te verklaren op de subsidiair beschermden.

Dit kabinet wil het strengste asielbeleid ooit voeren. Daarbij past het niet om de Gezinsherenigingsrichtlijn analoog toe te blijven passen op een groep die niet binnen het toepassingsbereik van die richtlijn valt. De Gezinsherenigingsrichtlijn is volgens artikel 3, tweede lid, aanhef en onder c, daarvan immers niet van toepassing op subsidiair beschermden. Een analoge toepassing van die richtlijn op deze groep heeft gevolgen voor de mate waarin aanvullende voorwaarden kunnen worden gesteld, zoals het moment waarop de wachttermijn aanvangt.

De leden wijzen erop dat door verschillende experts wordt aangegeven dat hierdoor nu geen kader bestaat waarbinnen de IND tot een oordeel dient te komen en dat daarvoor een nationale gezinsherenigingsrichtlijn noodzakelijk is. Graag ontvangen voornoemde leden hierop de zienswijze van de regering ook vanuit juridisch oogpunt.

Een nationale gezinsherenigingsrichtlijn is niet noodzakelijk. Met onderhavig wetsvoorstel wordt op nationaal niveau het kader voor de gezinshereniging van subsidiair beschermden in Nederland geregeld. Middels beleidsregels kan hier nader invulling aan worden gegeven.

De leden van de CDA-fractie achten het noodzakelijk voor de beoordeling van deze wetgeving dat de genoemde algemene maatregel van bestuur (AMvB), waarin de nadere regels worden gesteld over wat er wordt verstaan onder het zelfstandig en duurzaam beschikken over voldoende middelen van bestaan, voorafgaand aan de plenaire behandeling van deze wet bekend is. Is de regering hiertoe bereid? De leden van de CDA-fractie vragen de regering duidelijk te maken of er voor het huisvestingsvereiste ook een AMvB noodzakelijk is. Zo ja, is de regering dan net als bij bovenstaande vraag voornemens deze voorafgaand aan de wetsbehandeling aan de Tweede Kamer te doen toekomen? De leden van de CDA-fractie verzoeken de regering dringend dat, indien de AmvB bij de beantwoording van dit verslag nog niet gereed is, tenminste de eerste contouren van inhoudelijke eisen zoals de regering die voor zich ziet ten aanzien van het middelen- en huisvestingsvereiste uiteen te zetten.

De voorgenomen wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 zal niet tijdig in concept gereed zijn voor de plenaire behandeling van het onderhavige voorstel van wet. Ik ben echter wel bereid om alvast enig inzicht te geven in de beoogde inhoud van deze algemene maatregel van bestuur. Op dit moment wordt gedacht aan regels ter nadere invulling van (in elk geval) het middelenvereiste. Daarbij wordt aansluiting gezocht bij het middelenvereiste zoals dat thans ook geldt in reguliere zaken tot gezinshereniging. Voorts wordt gezien of artikel 1.27 van het Vreemdelingenbesluit wordt gewijzigd, om te bewerkstelligen dat de voorgestelde nareismaatregelen ook van toepassing zijn op lopende aanvragen tot verlening of verlenging van een vergunning waarop nog geen beslissing is genomen, conform de beoogde onmiddellijke werking van het wetsvoorstel. Ten slotte worden de huidige verwijzingen in het Vreemdelingenbesluit 2000 op de nieuwe systematiek in de Vreemdelingenwet 2000 aangepast. Het voorgestelde artikel 29a, vijfde lid, maakt het mogelijk om ook over het huisvestingsvereiste nader regels te stellen. Op dit moment is er geen voornemen dat te doen.

Deze wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 wordt via de gebruikelijke procedure voorbereid en zal alle reguliere stappen doorlopen. Een voorhangprocedure is daar geen onderdeel van.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering toe te lichten of het vereiste te beschikken over huisvesting letterlijk gaat over een zelfstandige woonruimte.

Dat wordt niet gevegd. De IND zal bovendien niet beoordelen of er sprake is van passende huisvesting. Iedere vorm van huisvesting is voldoende, mits de vreemdeling hier zelf in heeft voorzien en een huurovereenkomst of een eigendomsakte van een koopwoning wordt overgelegd.

Voorts vragen deze leden de regering hoe dit vereiste zich rijmt met de lange wachttijden voor het in aanmerking komen van zelfstandige woonruimte.

De regering erkent dat het vinden van huisvesting in de huidige situatie moeilijk is. In de huidige situatie is het ook moeilijk om statushouders en hun nareizende gezinsleden te huisvesten, met als gevolg dat zij langer moeten verblijven in de asielopvang van het COA. Met de invoering van het huisvestingsvereiste voor (gezinsleden van) vreemdelingen met subsidiaire bescherming heeft de regering daarom als doel dat de vreemdeling met subsidiaire bescherming en diens gezinsleden minder afhankelijk worden van de Nederlandse verzorgingsstaat. Ook verlicht dit de druk op de opvang van het COA.

Wat is in de ogen van de regering de betekenis van zelfstandige woonruimte?

Zoals eerder uiteen is gezet zal de IND enkel beoordelen of wordt beschikt over huisvesting, ongeacht of deze zelfstandig is. De vreemdeling kan dit onder meer aantonen door het overleggen van een huurovereenkomst of een eigendomsakte van een woning.

Betekent het voornemen van deze regering om de mogelijkheid voorrang aan statushouders te geven te schrappen de facto niet dat het huisvestingsvereiste voor de nareis van gezinsleden nagenoeg onmogelijk wordt?

Indien een statushouder met subsidiaire bescherming niet voldoet aan de aanvullende voorwaarden zal de IND een ambtshalve toetsen aan artikel 8 van het EVRM. Middels een belangenafweging wordt beoordeeld of de gezinsleden op grond van dat artikel in aanmerking komen om zich te voegen bij de statushouder met subsidiaire bescherming in Nederland.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering een juridische uiteenzetting te geven van de in artikel 8 EVRM opgenomen rechten en via jurisprudentie tot uitdrukking gebrachte toepassing van het recht op gezins- en familieleden in de in de wetsvoorstel gestelde eisen. Is de regering bekend met jurisprudentie die ziet op de toepassing van een wachttermijn en/of daarnaast een middelen- en huisvestingsvereiste?

Bij een toets aan artikel 8 van het EVRM wordt eerst beoordeeld of er sprake is van gezinsleven in de zin van deze bepaling. Hierbij worden allerlei individuele aspecten meegewogen, maar dit is niet vastomlijnd. Als is vastgesteld dat sprake is van gezinsleven, wordt een individuele belangenafweging gemaakt waarbij de belangen van de vreemdeling worden afgezet tegen de belangen van de Staat. Het komt hierbij aan op individuele aspecten die zwaarder moeten wegen dan de belangen van de Staat bij het voeren van een restrictief toelatingsbeleid en daardoor nopen tot verblijf op grond van 8 van het EVRM. Omdat deze belangenafweging op individuele gronden gebeurt, waarbij alle relevante omstandigheden worden meegewogen, is het niet mogelijk om op voorhand en in abstracto een overzicht te geven in welke situaties een vergunning op grond van artikel 8 van het EVRM moet worden verleend.

Ten aanzien van de wachttermijn is er beperkte rechtspraak beschikbaar van het EHRM. Gewezen wordt op de uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in de zaak B.F. t. Zwitserland.¹⁹ In die uitspraak herhaalt het EHRM zijn vaste rechtspraak dat een wachttermijn 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.²⁰ In dat verband wordt ook gewezen op de zaak M.A. t. Denemarken.²¹ 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.²²

De leden van de CDA-fractie vragen de regering uiteen te zetten of het enkel en alleen afwijzen van een aanvraag tot gezinshereniging kan worden getoetst op de in deze wet opgenomen criteria of dat er ook in de situatie dat aanvrager niet voldoet aan gestelde criteria er ook altijd nog aan

¹⁹ EHRM 4 juli 2023, ECLI:CE:ECHR:2023:0704JUD001325818. Zie in vergelijkbare zin EHRM 20 oktober 2022, ECLI:CE:ECHR:2022:1020JUD002210518.

²⁰ 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.

²¹ EHRM 9 juli 2021, ECLI:CE:ECHR:2021:0709JUD000669718, § 162.

²² EHRM 20 oktober 2022, ECLI:CE:ECHR:2022:1020JUD002210518, § 102 e.v.

artikel 8 EVRM getoetst dient te worden. Indien dit het geval is, kan de regering dan toelichten wat de voorbeelden zijn dat vanuit artikel 8 EVRM en/of jurisprudentie alsnog tot toelating besloten dient te worden?

Indien de aanvrager behoort tot de kring van gerechtigden van het nareisbeleid, zal, indien niet wordt voldaan aan de aanvullende nareisvoorwaarden voor subsidiair beschermden, ambtshalve worden doorgetoetst aan artikel 8 van het EVRM. Bij die toets zal steeds een individuele belangenafweging worden gemaakt. Omdat het om een individuele belangenafweging gaat, kan op voorhand niet gezegd worden of en in welk mate dit alsnog tot verblijf kan leiden.

Deelt de regering de door de IND in het rondetafelgesprek van 24 maart 2025 uitgesproken zorg dat met name het huisvestingsvereiste strijdig gaat zijn met artikel 8 EVRM gelet op de erbarmelijke staat van de toegang tot sociale huurwoningen of particuliere huurwoningen? Zo nee, waarom niet en wat is daarvan de juridische onderbouwing? In hoeverre is een, zoals door de IND bepleit, nationaal beleidskader inzake artikel 8 EVRM noodzakelijk in de ogen van de regering? En waarom zou dit wel of geen bijdrage leveren aan een effectievere beoordeling door de IND?

De regering onderschrijft dat de uitvoeringspraktijk in het kader van artikel 8 van het EVRM aanvragen en beoordelingen zeer complex is geworden, hetgeen onwenselijk is voor de IND vanuit het oogpunt van efficiëntie. Artikel 8 van het EVRM bevat geen besliskader met heldere voorwaarden. Er moet in iedere zaak namelijk een individuele afweging worden gemaakt van de belangen van de Staat versus de belangen van de vreemdeling. Deze belangenafweging is bewerkelijk en complex, omdat steeds per geval moet worden bepaald welk gewicht aan iedere omstandigheid toekomt. Een duidelijk beoordelingskader in de vorm van een heldere instructie voor de uitvoering helpt de IND om beroepen op artikel 8 van het EVRM efficiënter te beoordelen. Een dergelijk afwegingskader moet duidelijker maken welk gewicht in algemene zin toekomt aan het belang van de staat en die van de vreemdeling. De IND neemt dit mee bij het actualiseren van de werkinstructie over artikel 8 van het EVRM.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering inzichtelijk te maken welke EU-lidstaten gekozen hebben voor nareiscriteria voor subsidiair beschermden en wat deze criteria zijn.

Nederland zal met de aanvullende voorwaarden op nareis meer in de pas lopen met meerdere geconsulteerde lidstaten. Voor een overzicht van het in dit kader gevoerde beleid in meerdere lidstaten wordt verwezen naar de eerder genoemde stukken die ambtelijk zijn ingebracht voor de bewindspersonenoverleggen over migratie, die op 10 juli 2023 aan de Tweede Kamer zijn gestuurd.

De leden van de SP-fractie willen de regering vragen of het inkomens- en het huisvestingsvereiste ertoe leidt dat een subsidiair beschermde ook na de wachttijd van twee jaar voor een in de tijd onbegrensd aantal jaren van gezinshereniging wordt uitgesloten. Kan de regering hierop reflecteren?

Zoals hiervoor is opgemerkt, gelden de nareisvoorwaarden cumulatief. Dat betekent dat ook als de wachtermijn van twee jaar is verstreken, moet worden voldaan aan het inkomensvereiste en het huisvestingsvereiste. Dit laat onverlet dat in het geval de vreemdeling met subsidiaire bescherming niet voldoet aan de aanvullende voorwaarden de mogelijkheid blijft bestaan om krachtens artikel 8 van het EVRM alsnog gezinshereniging toe te staan. De IND toetst hier ambtshalve aan.

Heeft de regering in beeld wat de effecten van deze maatregel zijn op de ontwikkeling van het kind dat ten minste twee jaar zonder zijn ouders moet opgroeien, zo vragen de leden van de SP-fractie.

De regering heeft niet specifiek in kaart gebracht wat de mogelijke effecten zijn van de aanvullende nareisvoorwaarden op de ontwikkeling van kinderen. Dit neemt niet weg dat een wachtermijn van 2 jaar in overeenstemming is met de rechtspraak van het EHRM.

De leden van de SP-fractie vragen hoe een subsidiair beschermde toestemming kan krijgen om een grotere passende woning te huren en langdurig aan te houden tot de IND heeft beslist, gezien de strikte regelgeving rond passend huisvesten voor woningcorporaties.

Zoals eerder uiteengezet zal de IND niet beoordelen of de huisvesting passend is, maar enkel of er huisvesting is.

Waarom wordt afgeweken van het EU-recht waarbij een wachttermijn alleen toelaatbaar is na twee jaar rechtmatig verblijf, dus vanaf de datum asielaanvraag en niet vanaf de datum statusverlening?

De bepaling waar de aan het woord zijnde leden naar verwijzen is artikel 8 van de Gezinsherenigingsrichtlijn. De Gezinsherenigingsrichtlijn is niet van toepassing op subsidiair beschermden. Met de introductie van een tweestatusstelsel kiest de regering ervoor om de Gezinsherenigingsrichtlijn ook niet langer analoog toe te passen op subsidiair beschermden.

De leden van de SGP-fractie verzoeken de regering in te gaan op de motivering achter de invoering van een wachttermijn van twee jaar.

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 en de asielprocedure van de IND. Ook vindt de regering de wachttermijn een onmisbaar onderdeel van de nareismaatregelen, en heeft de verwachting dat deze maatregel leidt tot minder vreemdelingen die naar Nederland komen op grond van nareis.

En hoe wordt bij deze maatregel omgegaan met aanvragen van familieleden van subsidiair beschermden die zelf in acuut gevaar verkeren?

Bij de vraag of gezinshereniging moet worden toegestaan zijn asielgerelateerde gronden niet van belang. Daarvoor blijft het, net als in de huidige situatie, mogelijk om in Nederland een aanvraag te doen voor een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen om een onderbouwing en verantwoording van de aanvullende voorwaarden voor de nareis van gezinsleden van subsidiair beschermden. Welke wetenschappelijke inzichten zijn er dat deze aanvullende voorwaarden de instroom doen verlagen? Kan de regering de bronnen van deze inzichten delen?

De regering verwacht dat deze strengere voorwaarden zullen leiden tot een lagere asielinstroom.

Waar is de twee jaar wachttijd op gebaseerd? Op welke manier creëert dit ruimte in de opvang, als steeds vaker statushouders in de opvang verblijven omdat er geen andere huisvesting voor hen beschikbaar is?

Het is de verwachting dat deze wachttermijn, samen met het inkomensvereiste en het huisvestingsvereiste, de druk op de opvang vermindert omdat nareizigers nu veelal, in afwachting van huisvesting, moeten worden opgevangen door het COA. Met het invoeren van een wachttermijn is de verwachting dat nareizigers minder vaak opgevangen hoeven te worden.

Hoe geeft de regering rekenschap van het recht op privéleven en family life zoals verwoord in artikel 8 EVRM in relatie tot de aanvullende voorwaarden voor nareis?

De ruimte voor een individuele beoordeling en een toetsing aan het recht op privéleven en *family life* blijft bestaan. In alle gevallen waarin niet wordt voldaan aan de aanvullende nareisvoorwaarden voor subsidiair beschermden wordt ambtshalve doorgetoetst aan artikel 8 van het EVRM.

Daarnaast vragen deze leden om een nadere onderbouwing waarom de regering ervoor kiest mensen die uit een oorlog vluchten wél twee jaar te laten wachten totdat hun gezin met hen herenigd mag worden en voor vluchtelingen die moesten vluchten om bijvoorbeeld hun politieke of levensbeschouwelijke opvattingen deze wachttijd niet geldt.

De Gezinsherenigingsrichtlijn staat toe dat onderscheid wordt gemaakt tussen, enerzijds, de voorwaarden die gelden voor de nareis van gezinsleden van vluchtelingen, anderzijds van andere vreemdelingen. Uit deze richtlijn vloeit voort dat voor de nareis van familieleden van vreemdelingen met een vluchtelingenstatus andere voorwaarden worden gesteld dan aan de nareis van familieleden van subsidiair beschermden.

Welke sociale en psychische gevolgen heeft het voor een asielzoeker om twee jaar lang in onzekerheid te blijven of zijn familie kan overkomen, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie.

De regering erkent dat de wachttermijn voor onzekerheid kan zorgen. Echter, de crisis in de asielketen heeft de regering ertoe doen besluiten om strengere voorwaarden te stellen zodat de asielinstroom wordt beperkt.

In hoeverre is duidelijk welke impact dit heeft op de inburgering en welke extra kosten zullen er nodig zijn om de vertraging op integratie te repareren?

De eventuele gevolgen voor de inburgering zijn niet specifiek in kaart gebracht. De regering kan daarom niet op voorhand aangeven of deze maatregelen kosten met zich mee brengen voor de inburgering.

De regering kiest ervoor om de twee jaar wachtijd in te laten gaan sinds de verlening van de verblijfsvergunning, terwijl de gezinsherenigingsrichtlijn voorschrijft dat een dergelijke termijn aanvangt vanaf het moment dat legaal verblijf is verkregen, zo constateren de leden van de ChristenUnie-fractie.

Zoals hiervoor is toegelicht is de Gezinsherenigingsrichtlijn niet van toepassing op subsidiair beschermden, en wordt deze met dit wetsvoorstel ook niet langer op deze groep toegepast.

Erkent de regering dat het met deze keuze in de praktijk erop neer komt dat iemand al zeker drie jaar in Nederland verblijft, nu de wachtijd tussen het eerste en tweede gesprek al circa 66 weken is?

Met de introductie van een tweestatusstelsel kiest de regering ervoor om de Gezinsherenigingsrichtlijn niet langer analoog toe te passen op subsidiair beschermden. Daarom kan de wachttermijn van twee jaar in gaan op het moment dat de verblijfsvergunning aan de statushouder met subsidiaire bescherming wordt verleend.

Hoe rijmt de regering een opgelegde wachtijd van twee jaar met de huidige wachtijden van 96 weken tot de IND begint met het in behandeling nemen van de aanvraag? Is het voorstel van de regering daarmee niet vooral symbolisch?

Nee, de aanvullende voorwaarden hebben als doel om de instroom te beperken en migratie naar Nederland beter beheersbaar te maken. Dit zal de uitvoeringsinstanties in de migratieketen, waaronder de IND en het COA, ten goede komen.

Ziet de regering ook dat het vrijwel onmogelijk wordt voor gezinsleden om na te reizen als de statushouder moet beschikken over huisvesting en tegelijk geen voorrang meer krijgt op een woning zoals de regering voornemens is, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie.

De regering heeft als doel om de instroom te beperken en een strenger asiel- en migratiebeleid te voeren. Het invoeren van een tweestatusstelsel met aanvullende voorwaarden voor de nareis van familieleden van subsidiair beschermden zal naar verwachting inderdaad leiden tot minder (ingewilligde) aanvragen om nareis.

Waarom geldt de wachttermijn ook voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie? Hoe weegt de regering de noodzaak en proportionaliteit van deze voorwaarde gelet op de rechten van het kind en de beginselen dat gezinnen moeten worden beschermd en de belangen van kinderen de eerste overweging moeten vormen, zoals deze naar voren komen uit de gezinsherenigingsrichtlijn en vaste rechtspraak van het Hof van Justitie en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM)?

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

De leden van de VOLT-fractie vragen op welk moment in de nareisprocedure en op welke manier rekening wordt gehouden met de vluchtachtergrond en andere individuele omstandigheden van

subsidiair beschermden die afwijking van de aanvullende voorwaarden mogelijk maken.

Zoals opgemerkt spelen asielmotieven in de nareisprocedure geen rol: daarvoor staat de asielprocedure open. Dit laat onverlet dat als er niet wordt voldaan aan de aanvullende voorwaarden voor de nareis van (familieleden van) subsidiair beschermden, ambtshalve wordt getoetst 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. Hoe zwaar alle relevante belangen wegen wordt steeds per concreet geval bepaald.

2.3 Beperken nareis tot kerngezin

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen dat in de loop van de jaren het nareisbeleid, onder andere als gevolg van jurisprudentie, verbreed en complexer is geworden, wat met name voor de instroom en de uitvoeringspraktijk van de IND negatieve consequenties heeft. De regering stelt dat ter verbetering hiervan het nareisbeleid versimpeld en beperkt moet worden. In hoeverre is dit echt mogelijk, als het beleid dat er nu is, deels het resultaat is van jurisprudentie, die ook deze regering simpelweg dient uit te voeren? Hoeveel van deze complexiteit denkt de regering daadwerkelijk weg te kunnen nemen? De jurisprudentie zelf verandert immers niet. Graag ontvangen voornoemde leden een nadere toelichting op dit punt.

Dit betreft jurisprudentie ten aanzien van groepen die uitdrukkelijk facultatief zijn volgens het Unierecht en derhalve onverplicht zijn opgenomen in het huidige Nederlandse beleid en de Vreemdelingenwet 2000. Het gaat dan bijvoorbeeld om de mogelijkheid van nareis van meerderjarige kinderen. Hierover is bij Kamerbrief van 26 juni 2024²³ meer met uw Kamer gedeeld. Het schrappen van deze facultatieve categorieën uit het Nederlandse nareisbeleid leidt derhalve tot de genoemde versimpeling en beperking.

De beperking tot het kerngezin van het wetsvoorstel tweetstatusstelsel zal ertoe leiden dat het nog altijd mogelijk blijft om een reguliere verblijfsvergunning te verkrijgen op grond van artikel 8 EVRM in plaats van een afgeleide asielvergunning, zo constateren de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie. Wat betekent deze verplaatsing concreet voor de IND, specifiek voor de werklust en de doorlooptijden?

Wanneer een gezinslid van een statushouder een aanvraag tot verblijf als familie- of gezinslid op grond van 8 EVRM indient dan zal deze aanvraag worden beoordeeld door de nareisteams. Dit gebeurt nu ook al. In dat aspect vindt er geen verplaatsing van het werk plaats binnen de IND. Zoals eerder beantwoord vergt toets aan artikel 8 van het EVRM een complexe en arbeidsintensieve beoordeling die meer tijd in beslag neemt dan een beoordeling aan de hand van het nareiskader. Een toename in het aantal beroepen op en toetsingen aan artikel 8 van het EVRM kan daardoor leiden tot een toename in de werklust van de nareisteams.

Hoeveel procent van de mensen zullen naar verwachting op basis van artikel 8 EVRM toch een vergunning verkrijgen?

Het is niet uitgesloten dat op basis van artikel 8 van het EVRM in individuele gevallen alsnog een verblijfsvergunning wordt verleend, ook als een verzoek om nareis wordt afgewezen omdat de vreemdeling niet behoort tot het kerngezin of niet is voldaan aan de voorwaarden, genoemd in artikel 29a, derde lid. Het is echter niet op voorhand mogelijk om te zeggen hoeveel procent van de gezinsleden op basis daarvan toch een vergunning zullen krijgen. Het enkele feit dat iemand niet aan de aanvullende voorwaarden voor nareis voldoet zal op zichzelf niet voldoende zijn om vast te stellen dat ook het beroep op artikel 8 van het EVRM niet tot verblijf kan leiden. Het komt bij de beoordeling dus echt aan op individuele aspecten die zwaarder moeten wegen dan de belangen van de staat bij het voeren van een restrictief toelatingsbeleid en daardoor nopen tot verblijf op grond van 8 EVRM.

Klopt het dat de individuele belangenafweging die voortvloeit uit artikel 8 EVRM een complexe toets is waardoor de werkdruk fors zal toenemen?

Een resttoets aan artikel 8 van het EVRM is bewerkelijk, maar omdat er eerst een toetsing aan een bestaand kader heeft plaatsgevonden, is dit minder arbeidsintensief dan het beoordelen van een afzonderlijk beroep op artikel 8 van het EVRM, omdat er reeds is getoetst aan de nareisvereisten. Artikel 8 van het EVRM bevat geen helder besliskader met binaire voorwaarden. In iedere zaak moet een individuele afweging worden gemaakt van de belangen van de staat tegen de belangen van de vreemdeling. Deze belangenafweging is bewerkelijk en complex, omdat per geval steeds

²³ Kamerstukken II, 2023-2024, 27062 nr. 140.

moet worden bepaald welk gewicht aan een omstandigheid toekomt. Dit betekent: hoe vaker men uitkomt bij artikel 8 van het EVRM, hoe meer de werkdruk van de IND zal toenemen.

Wat is de appreciatie van de regering op de constatering van de IND dat er een waterbedeffect zal optreden naar reguliere gezinsherenigingsaanvragen en dat daarmee het beoogde effect van deze maatregel in het gedrang komt?

Zoals is opgemerkt in antwoord op voorgaande vragen wordt een waterbedeffect verwacht van nareisaanvragen naar zowel het reguliere kader als artikel 8 van het EVRM. Op dit moment wordt er in kaart gebracht of maatregelen kunnen en moeten worden getroffen om deze verschuiving te beperken.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie wijzen erop dat verschillende adviesorganen, waaronder de Raad van State en de IND, hebben aangegeven dat het huwelijksvereiste leidt tot discriminatie, en dat de eis LHBTI+-personen, en andere asielzoekers die niet met hun partner kunnen trouwen, buitenproportioneel treft. Kan de regering nader toelichten waarom er niet is gekozen voor een uitzondering voor deze groep? Wat is de appreciatie van de regering op de constatering dat deze maatregel mogelijk in strijd is met het beginsel van non-discriminatie en gelijke behandeling?

Het Unierecht, in het bijzonder 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 onder andere ongehuwde partners, is uitdrukkelijk facultatief en derhalve geen verplichting. De beperking laat bovendien onverlet dat vreemdelingen die niet onder de definitie vallen van het kerngezin, maar die feitelijk tot het gezin van de vergunninghouder behoren, zich nog steeds kunnen beroepen op het recht op eerbiediging van het gezinsleven zoals neergelegd in artikel 8 van het EVRM. In dat verband wordt telkens een belangenafweging verricht waarbij de individuele feiten en omstandigheden centraal staan. Die afweging ziet op het belang van de vreemdeling tot gezinshereniging en het belang van de Nederlandse staat. De omstandigheid dat de vreemdeling een ongehuwde partner of meerderjarig kind is wordt in deze afweging betrokken, maar vormt geen zelfstandige afwijzingsgrond. Dat betekent dat het mogelijk blijft voor deze groepen om alsnog voor gezinshereniging in aanmerking te komen.

Kan de regering voor de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie toelichten hoe de noodzaak en proportionaliteit van de maatregel om ook voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen een wachttermijn te introduceren is gewogen? Waarom is deze doelgroep wel uitgezonderd van het inkomens- en huisvestigingsvereiste maar niet van een wachttermijn van twee jaar?

Twee van de drie aanvullende voorwaarden zullen niet worden gesteld aan alleenstaande minderjarige vreemdelingen met subsidiaire bescherming. De regering kiest er niet voor om ook de wachttermijn voor deze groep te schrappen. Dit doet de regering zodat het niet aantrekkelijker wordt om alleenstaande minderjarige vreemdeling vooruit te laten reizen.

Kan de regering voor de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie aangeven hoeveel ongehuwde partners, meerderjarige kinderen en pleegkinderen, de afgelopen tien jaar, gemiddeld per jaar als nareizigers een vergunning hebben gekregen?

In de afgelopen 10 jaar zijn er:

- 10.330 mvv nareisaanvragen ingediend voor meerderjarige kinderen, daarvan zijn er 4.310 ingewilligd. Dit komt neer op een jaarlijks gemiddelde van 431 ingewilligde mvv nareisaanvragen;
- 4.850 mvv nareisaanvragen ingediend voor ongehuwde partners, daarvan zijn er 1.710 ingewilligd. Dit komt neer op een jaarlijks gemiddelde van 171 ingewilligde mvv nareisaanvragen;
- 5.240 mvv nareisaanvragen ingediend voor pleegkinderen, daarvan zijn er 540 ingewilligd. Dit komt neer op een jaarlijks gemiddelde van 54 ingewilligde mvv nareisaanvragen.

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre de regering verwacht dat afgewezen nareizigers zich zullen beroepen op artikel 8 EVRM?

Als de aanvraag wordt afgewezen omdat niet aan de nareisvoorwaarden wordt voldaan, zal de IND altijd ambtshalve toetsen aan artikel 8 van het EVRM. Daar hoeft de nareiziger zich niet specifiek op te beroepen.

Is de inschatting van deze leden correct dat aanvragen zaken aanzienlijk complexer zijn en dat in beginsel de IND meer tijd kwijt is met het behandelen van deze aanvragen?

Dat klopt. In alle zaken waarin de aanvraag wordt afgewezen omdat niet aan de nareisvoorwaarden wordt voldaan, toetst de IND ambtshalve aan artikel 8 van het EVRM. In iedere zaak moet een individuele afweging worden gemaakt van de belangen van de staat versus de belangen van de vreemdeling. Deze belangenafweging is bewerkelijk en complex, omdat per geval steeds moet worden bepaald welk gewicht aan een omstandigheid toekomt. Dit betekent: hoe vaker aan artikel 8 van het EVRM wordt getoetst, hoe hoger de werkdruk van de IND wordt.

Hoe worden deze zaken effectief en efficiënt beoordeeld binnen de huidige capaciteit van de IND, en in hoeverre kan hier nog een verbetering worden gemaakt?

Nagenoeg alle beslismedewerkers van de IND worden door opleiding, trainingen en actieve begeleiding opgeleid voor het behandelen van artikel 8 EVRM-zaken. Artikel 8 van het EVRM speelt namelijk in veel zaken een rol. Daarnaast maakt de IND instructies die beslismedewerkers kunnen gebruiken bij het behandelen van zaken en vindt er regelmatig interne afstemming plaats over individuele casuïstiek. Voornoemde instructies worden momenteel herzien en geactualiseerd. Ook werkt de IND aan het verbeteren van de aanvraagprocedures voor gezinsmigratie, onder meer door het verbeteren van de informatievoorziening, zoals de herziening van de informatie op de website en aanvraagformulieren.

Overweegt de regering bijvoorbeeld om artikel 8 EVRM om te zetten in een nationaal wettelijk kader?

De regering onderschrijft dat de uitvoeringspraktijk in het kader van artikel 8 van het EVRM complex is geworden, hetgeen onwenselijk is voor de IND vanuit het oogpunt van efficiëntie. Er moet in iedere zaak een individuele afweging worden gemaakt tussen het belang van de vreemdeling tot gezinshereniging en het belang van de Nederlandse staat. Deze belangenafweging is bewerkelijk en complex, omdat steeds per geval moet worden bepaald welk gewicht aan iedere omstandigheid toekomt. Een nationaal wettelijk kader ontslaat de IND niet van deze individuele toets, zodat de ontwikkeling van een dergelijk nationaal kader niet aan de orde is. Wel wordt gewerkt aan het herzien van de werkinstructie om de IND voldoende handvatten te bieden.

Verder zijn de leden van de VVD-fractie benieuwd naar de gevolgen van deze maatregel voor mensen in kwetsbare posities waarvoor ook opvang in de regio geen mogelijkheid is. Op welke manier wordt er bijvoorbeeld rekening gehouden met partners die tegen hun wil in ongehuwd zijn, omdat ze in land van herkomst vanwege op religie gebaseerde wetgeving niet mogen trouwen? Hoe wordt geborgd dat deze gevallen op een evenwichtige manier worden beoordeeld zonder de beperking van het kerngezin te ondermijnen?

Zoals hiervoor is toegelicht verplicht het Unierecht tot de mogelijkheid van nareis van gehuwde partners en minderjarige kinderen. De mogelijkheid om in aanvulling daarop ook gezinshereniging toe te staan aan onder andere ongehuwde partners is geen verplichting. De beperking laat bovendien onverlet dat vreemdelingen die niet onder de definitie vallen van het kerngezin, maar die feitelijk tot het gezin van de vergunninghouder behoren, zich nog steeds kunnen beroepen op het recht op eerbiediging van het gezinsleven zoals neergelegd in artikel 8 van het EVRM. In dat verband wordt telkens een belangenafweging verricht waarbij de individuele feiten en omstandigheden centraal staan. Hoe zwaar die belangen wegen wordt steeds per concreet geval bepaald. Wel hiervoor geldt in beginsel een restrictief toelatingskader nu er met het onderhavige voorstel van wet bewust voor wordt gekozen de mogelijkheid van nareis voor bepaalde groepen af te schaffen.

De leden van de NSC-fractie merken op dat de voorgestelde beperking van gezinshereniging tot juridische en uitvoeringstechnische vragen leidt. Deze leden vragen de regering wat de reden is dat de regering ervoor heeft gekozen geen uitzondering te maken voor ongehuwde partners die feitelijk niet kunnen trouwen, zoals LHBTI-koppels of koppels onderdeel van onderdrukte religieuze gemeenschappen uit landen waar dat onmogelijk of levensgevaarlijk is? In hoeverre speelt de vrees voor misbruik daarbij een rol?

Zoals hiervoor is opgemerkt verplicht het Unierecht er niet toe gezinshereniging toe te staan aan ongehuwde partners. De beperking laat bovendien onverlet dat vreemdelingen die niet onder de definitie vallen van het kerngezin, maar die feitelijk tot het gezin van de vergunninghouder behoren, zich nog steeds kunnen beroepen op het recht op eerbiediging van het gezinsleven zoals neergelegd in artikel 8 van het EVRM.

Voorts vragen de leden van de NSC-fractie of de regering kan aangeven hoeveel LHBTI-stellen in aanmerking kwamen voor gezinshereniging de afgelopen vijf jaar.

Het is niet mogelijk deze cijfers te verstrekken, aangezien de IND geen geaardheid of genderidentiteit systematisch registreert.

Op welke manier kan worden vastgesteld of sprake is van een duurzame relatie? Geldt daarbij een specifieke minimale duur?

Of er sprake is van een duurzame relatie wordt op individuele basis beoordeeld. Er wordt hierbij gekeken naar de invulling die gegeven wordt aan de relatie. Hierin kunnen onder andere aspecten zoals de duur van de relatie, eventuele samenwoning, toekomstplannen, en kinderen een rol spelen. Er is geen specifieke minimale duur waaraan voldaan moet worden.

Op welke wijze is geborgd dat deze maatregel niet leidt tot indirecte discriminatie, mede gelet op artikel 14 EVRM in samenhang met artikel 8 EVRM? In hoeverre wordt bij de beoordeling van gezinshereniging voor het kerngezin voorzien in ruimte voor een belangenafweging bij bijzondere omstandigheden, bijvoorbeeld langdurige samenwoning of de aanwezigheid van gemeenschappelijke kinderen, zo vragen de leden van de NSC-fractie.

Zoals hiervoor is opgemerkt verplicht het Unierecht er niet toe gezinshereniging toe te staan aan ongehuwde partners. Bovendien kunnen vreemdelingen die niet langer onder de definitie vallen van het kerngezin, maar die feitelijk wel tot het gezin van de vergunninghouder behoren, zich nog steeds beroepen op het recht op eerbiediging van het gezinsleven zoals neergelegd in artikel 8 van het EVRM. Bij een toets aan artikel 8 van het EVRM worden – als sprake is van gezinsleven – alle relevante belangen van de vreemdeling afgezet tegen de belangen van de staat. Hoe zwaar die belangen wegen wordt steeds per concreet geval bepaald. Daarbij worden uiteraard alle (bijzondere) omstandigheden van het individuele geval meegewogen.

Hoe wordt het belang van het kind meegewogen bij aanvragen waarbij een ouder of verzorger niet onder het kerngezin valt, maar feitelijk een primaire zorgrol vervult?

Bij de belangenafweging binnen artikel 8 van het EVRM worden alle relevante feiten en omstandigheden betrokken, waaronder omstandigheden als langdurige samenwoning en de aanwezigheid van gemeenschappelijke kinderen. De belangen van minderjarige kinderen zijn bijvoorbeeld zwaarwegend in de belangenafweging, maar niet per definitie doorslaggevend.

Heeft de regering overwogen om binnen het Vreemdelingenbesluit of de IND-beleidsregels een verruiming of uitzondering op te nemen voor schrijnende of humanitair zwaarwegende gevallen, zodat deze niet afhankelijk worden van artikel 8 EVRM-procedures, zo vragen de leden van de NSC-fractie. Deelt de regering de mening de leden dat dit de uitvoerbaarheid zou kunnen verbeteren?

Er is niet voor gekozen om een dergelijke uitzondering op te nemen. Wel is het mogelijk, zoals eerder is geantwoord, ambtshalve aan artikel 8 van het EVRM te toetsen. Daarbij worden alle bijzondere omstandigheden van het individuele geval meegewogen.

De leden van de D66-fractie vernemen graag hoe lang een individuele toets op grond van artikel 8 van het EVRM gemiddeld duurt ten opzichte van een reguliere beoordeling op dit moment. Zij gaan ervan uit dat de regering beschikt over berekeningen of inschattingen, en ontvangen deze graag.

De verwachting is dat in 90% van de gevallen niet voldaan zal worden aan de met dit wetsvoorstel beoogde nareisvoorwaarden, en ambtshalve moet worden doorgetoetst aan 8 van het EVRM. Deze zaken zouden op basis van het thans geldende recht worden ingewilligd, wat minder tijd kost dan een afwijzing. Hoeveel extra tijd de toets aan 8 van het EVRM kost is sterk afhankelijk van de omstandigheden van het individuele geval, omdat een belangenafweging wordt verricht tussen het belang van de vreemdeling tot gezinshereniging en het belang van de Nederlandse staat.

Het toetsen aan de extra voorwaarden, de motivering van een afwijzing van nareis en de toetsing aan 8 van het EVRM, inclusief bezwaarprocedures, gaat op basis van een eerdere vroegtijdige verkenning van de IND op basis van de op dat moment bekende gegevens naar verwachting extra tijd kosten die zich laat omzetten in om en nabij 200 fte. Hierbij is het geheel in ogenschouw genomen en niet apart berekend wat de toets aan artikel 8 van het EVRM specifiek aan extra tijd kost.

Tevens vragen deze leden hoe vaak dergelijke individuele beoordelingen naar verwachting zullen voorkomen.

Zoals in de memorie van toelichting is opgemerkt is de verwachting dat veel aanvragen tot nareis door familieleden van subsidiair beschermden door de combinatie van de aanvullende nareisvoorwaarden zullen worden afgewezen. De inschatting is dat meer dan 90% niet aan deze voorwaarden voldoet. In deze zaken zal de IND ambtshalve aan artikel 8 van het EVRM toetsen.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering inzichtelijk te maken hoe vaak er in de afgelopen tien jaar voor pleegkinderen gezinshereniging is toegewezen.

In de afgelopen tien jaar zijn er 540 mvv nareisaanvragen voor pleegkinderen ingewilligd.

Kan de regering aangeven hoe de geloofwaardigheidstoets ten aanzien van pleegkinderen nu door de IND wordt ingevuld?

Voor de huidige beoordeling van pleegkinderen in het nareiskader dient allereerst de identiteit van het pleegkind, de identiteit van de pleegouder en de identiteit van beide biologische ouders aannemelijk gemaakt te worden. Ook dient de familierechtelijke relatie tussen het pleegkind en diens biologische ouders evenals de familierechtelijke relatie tussen het pleegkind en de pleegouder aannemelijk gemaakt te worden. Na deze integrale beoordeling wordt er beoordeeld of er ook een daadwerkelijke invulling is gegeven aan de pleegrelatie. Dit is de feitelijke gezinsband. Bij de beoordeling of er tussen het pleegkind en de pleegouder sprake is van een feitelijke gezinsband worden onder andere volgende aspecten betrokken: de duur en de reden van de pleegrelatie, de (financiële) afhankelijkheid, en de mate waarin de biologische ouders voor het pleegkind kunnen zorgen.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering om toe te lichten waarom de beperking van nareis tot het kerngezin zowel in onderhavig wetsvoorstel als in het gelijktijdig aangeboden wetsvoorstel Asielnoodmaatregelenwet is opgenomen en of hierin enig onderscheid bestaat.

Deze leden constateren terecht dat zowel het onderhavige voorstel van wet als het voorstel voor een Asielnoodmaatregelenwet bepalingen bevat waarmee de nareismogelijkheden worden beperkt tot het kerngezin. De regelingen in beide wetsvoorstellen zijn gelijk. Door deze maatregelen in beide wetsvoorstellen op te nemen, wordt uitvoering gegeven aan het regeerprogramma²⁴ en de brief van 25 oktober 2024.²⁵ In artikel VII van het voorstel tot een Asielnoodmaatregelenwet wordt de samenloop tussen dat wetsvoorstel en het onderhavige wetsvoorstel geregeld. Dit artikel voorkomt dat de wijzigingsopdrachten in de beide wetsvoorstellen elkaar doorkruisen.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering om te reageren op de juridische kanttekeningen die geplaatst worden bij met name de categorie ongehuwden uit landen waarin een huwelijk niet mogelijk is waardoor ze niet vallen onder de criteria voor gezinshereniging. Leidt deze aanvraag dan alsnog, als andere omstandigheden positief beoordeeld zijn, tot een afwijzing of komen deze mensen alsnog in aanmerking voor een vergunning op grond van artikel 8 EVRM? En mocht de inschatting zijn dat dit zal leiden tot een consequente toepassing van artikel 8 EVRM, wat belet de regering dan om deze categorie, enkel voor die landen waar een huwelijk niet mogelijk is, niet alsnog toe te voegen?

Zoals hiervoor is opgemerkt verplicht het Unierecht er niet toe gezinshereniging toe te staan aan ongehuwde partners. Dat laat onverlet dat deze groep zich nog steeds beroepen op het recht op eerbiediging van het gezinsleven zoals neergelegd in artikel 8 van het EVRM. Bij een toets aan artikel 8 van het EVRM worden – als sprake is van gezinsleven – alle relevante belangen van de vreemdeling afgezet tegen de belangen van de staat. Wanneer de belangenafweging de kant van de vreemdeling opvalt wordt een verblijfsvergunning afgegeven. Dit wordt per individueel geval beoordeeld.

De leden van de SP-fractie constateren en delen de zorgen van de Adviesraad Migratie over de subsidiair beschermden. Het is uit de wet niet te herleiden of en zo ja hoe bij de toepassing van aanvullende voorwaarden voor nareis rekening gehouden wordt met de vluchtachtergrond van subsidiair beschermden. Ook niet of de afwijking van de voorwaarden mogelijk is als individuele omstandigheden daarom vragen. Kan de regering hierop reflecteren? Op welke manier zijn de belangen van het kind meegewogen in het tweestatusstelsel? Klopt het dat jongvolwassenen die afhankelijk zijn van hun ouders alleen achter zullen blijven? Heeft de regering de rechten van het kind, met name artikel 3 en 10 meegewogen in de belangafweging en hoe is de regering van mening dat zij voldoet aan de plichten van de Nederlandse staat die uit deze artikelen voortvloeien?

²⁴ Regeerprogramma, Hoofdstuk 2. Grip op asiel en migratie, p. 20.

²⁵ Kamerstukken II 2024/25, 19637, nr. 3304.

Met de beperking van nareis tot het kerngezin en het stellen van aanvullende voorwaarden voor nareis van gezinsleden van subsidiaire beschermden zoekt de regering de EU minimumnormen op. Twee van de drie voorwaarden die worden gesteld bij de nareis van gezinsleden van subsidiair beschermden gelden niet voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen. De regering houdt zo rekening met de belangen van het kind. De peildatum zoals deze momenteel wordt gehanteerd, te weten de leeftijd ten tijde van asielaanvraag, zal worden aangehouden. In individuele gevallen zal verder, zoals gebruikelijk, in het kader van artikel 8 van het EVRM eveneens met die belangen rekening worden gehouden. Jongvolwassene kinderen worden in het onderhavige wetsvoorstel niet gerekend tot het kerngezin en zij zullen dan ook niet onder het nareisbeleid kunnen herenigen met de statushouder in Nederland. Dit laat onverlet dat zij een aanvraag op grond van artikel 8 van het EVRM kunnen indienen.

Net als LHBTIQ+ personen die in het land waaruit zij zijn gevlucht geen mogelijkheid hadden om te trouwen?

Zoals hiervoor is opgemerkt in antwoord op vragen van de leden van de CDA-fractie verplicht het Unierecht er niet toe gezinshereniging toe te staan aan ongehuwde partners. Dat laat onverlet dat deze groep zich nog steeds beroepen op het recht op eerbiediging van het gezinsleven zoals neergelegd in artikel 8 van het EVRM.

Tot hoeveel minder instroom leidt deze maatregel volgens de regering en waar is deze inschatting op gebaseerd?

De verwachting is dat de beperking van nareis tot het kerngezin zal leiden tot minder instroom van nareizigers. Zoals in reactie op vragen van de fractie GroenLinks-PvdA is geantwoord, zijn er in de afgelopen 10 jaar 4.850 mvv nareisaanvragen ingediend voor ongehuwde partners, waarvan er 1.710 zijn ingewilligd. Dit komt neer op een jaarlijks gemiddelde van 171 ingewilligde mvv nareisaanvragen voor ongehuwde partners. Dit laat onverlet dat ongehuwde partners in aanmerking kunnen komen voor verblijf in Nederland op basis van artikel 8 van het EVRM. Er dient dan uiteraard wel sprake te zijn van gezinsleven en er dient sprake te zijn van een positieve verplichting om gezinsleven in Nederland toe te staan. De IND beoordeelt elke aanvraag op de individuele omstandigheden.

De leden van de SP-fractie delen daarnaast de zorgen van UNICEF over het schrappen van pleegkinderen uit de definitie van het kerngezin. De IND lijkt juist aan te geven dat door dit te schrappen, de complexiteit eerder toeneemt dan afneemt. Dit gaat wellicht om de meest kwetsbare groep: kinderen zonder ouders. Hoeveel casussen van pleegkinderen behandelt de IND jaarlijks en hoeveel lastenverlichting of beperking in de nareis levert het schrappen van pleegkinderen uit de definitie van het kerngezin daadwerkelijk op?

Van 2020 tot en met 2024 zijn er 1.590 mvv nareisaanvragen voor pleegkinderen ingediend. Dit zijn gemiddeld 318 mvv nareisaanvragen per jaar. Het is daarmee de verwachting dat het schrappen van pleegkinderen uit het kerngezin jaarlijkse een lastenverlichting van circa het aantal jaarlijkse nareisaanvragen van pleegkinderen betekent.

Hoeveel pleegkinderen zijn de afgelopen jaren nagereisd? Is dit een daadwerkelijke vermindering van de druk op de opvangcapaciteit?

Van 2020 tot en met 2024 zijn er in totaal ca. 170 mvv-nareisaanvragen voor pleegkinderen ingewilligd.

Weegt dit volgens de regering op tegen het individuele belang van het kind? In algemene zin: heeft de regering de grote effecten op kinderen, hun ontwikkeling en hun mogelijkheden om bij hun ouders op te groeien meegewogen?

De regering kiest ervoor om het nareisbeleid terug te brengen naar het Europese minimum. De verwachting is dat het beperken van de nareismogelijkheden – in combinatie met de overige maatregelen die het kabinet treft – uiteindelijk leidt een lagere instroom.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen welk numeriek effect de regering verwacht van het beperken van de nareismogelijkheden tot het kerngezin. Welke cijfers uit het verleden gebruikt de regering als onderbouwing voor deze maatregel?

Het kabinet kiest ervoor om het nareisbeleid terug te brengen naar het Europese minimum. De verwachting is dat het beperken van de nareismogelijkheden – in combinatie met de overige maatregelen die het kabinet treft, uiteindelijk leidt een lagere instroom.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe de regering het verantwoordt dat de beperking tot het kerngezin en daarin tot gehuwde personen discriminatoir kan uitpakken, zoals de Afdeling benoemt. Het gaat om stellen die ongehuwd zijn maar wel bestendig samenleven. Voornoemde benoemen expliciet de stellen die niet kunnen trouwen voor de wet, omdat er bijvoorbeeld sharia-wetgeving geldt in het land van herkomst of omdat het stel alleen voor de kerk is getrouwd.

Zoals hiervoor is opgemerkt in antwoord op vragen van de leden van de CDA-fractie verplicht het Unierecht er niet toe gezinshereniging toe te staan aan ongehuwde partners. Dat laat onverlet dat deze groep zich nog steeds beroepen op het recht op eerbiediging van het gezinsleven zoals neergelegd in artikel 8 van het EVRM.

Kan de regering aan de leden van de VOLT-fractie aangeven hoe dit wetsvoorstel niet leidt tot discriminatie (artikel 14 EVRM), wegens het ontbreken van een rechtvaardiging voor het onderscheid tussen verschillende groepen bij het wel of niet verlenen van een mogelijkheid tot gezinshereniging?

Het enkele feit dat nareis niet in gelijke mate mogelijk wordt gemaakt voor alle andere familieleden maakt op zichzelf nog niet dat dit discriminatoir is. Met het terugbrengen van de groep die in aanmerking komt voor gezinshereniging via nareis tot die gezinsleden die behoren tot het kerngezin wordt aangesloten bij de minimale normen van de Gezinsherenigingsrichtlijn.

Hoelang zijn gezinsleden door de huidige lengte van de asiel- en nareisprocedure van elkaar gescheiden en hoeveel jaar komt daar nog bij als ook een wachttermijn voor subsidiair beschermde wordt ingevoerd, zo vragen de leden van de VOLT-fractie.

De doorlooptijd van een asiel- en nareisprocedure is van veel verschillende factoren afhankelijk. Daarom kan de regering niet aangeven hoe lang gezinnen nu gescheiden van elkaar leven, door de huidige lengte van de asiel- en nareisprocedure. Ook kan de regering niet precies aangeven hoeveel jaar gezinnen langer van elkaar gescheiden zullen zijn omdat iedere asiel- en nareiszaak individueel beoordeeld wordt.

Welke effect zal dit hebben op de gezinsleden die wachten in moeilijke en gevaarlijke omstandigheden in het land van herkomst?

Zoals hiervoor is opgemerkt erkent het kabinet dat de voorgestelde maatregelen ertoe leiden dat gezinsleden langer moeten wachten voordat zij kunnen nareizen. De regering ziet het echter als absoluut noodzakelijk om de asielinstroom zo snel mogelijk te beperken zodat de druk op de asielketen afneemt.

Wat zal het effect zijn op de integratie van statushouders?

De regering verwacht dat de genoemde maatregelen uiteindelijk een positieve stimulans zullen betekenen voor de integratie van statushouders en hun familieleden. Om in aanmerking te komen voor de EU-status als langdurig ingezetene of de reguliere verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd moet immers onder meer worden voldaan het inkomensvereiste.

Wat is het gevolg voor de diplomakansen van vluchtelingenkinderen als zij op veel latere leeftijd starten met Nederlands onderwijs?

De regering kan niet in algemene zin ingaan op de impact van deze maatregelen op de mogelijke diplomakansen van nareizende kinderen.

3. Verhouding tot hoger recht

De leden van de SP-fractie constateren dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ook voorziet dat bepaalde zaken in de wet mogelijk achteraf moeten worden bijgewerkt als het EU asiel- en migratiepact wordt geïmplementeerd en dat dit zal leiden tot meer kosten maar ook veel verwarring in de uitvoering. Hoe schat de regering dit in? Is het mogelijk dat de IND bijvoorbeeld een korte tijd met deze nieuwe wetgeving moet werken alvorens de werkinstructies opnieuw moeten worden aangepast vanwege het asiel- en migratiepact? En op welke onderdelen verwacht de regering dit? Is de regering bereid om in navolging van het advies van de Afdeling bestuursrechtspraak van Raad van State een overzicht te geven van de meest relevante punten van het pact die van invloed zijn op deze wetgeving?

Het onderhavige tweestatusstelsel is ingericht op de huidige wet- en regelgeving. Die wet- en regelgeving wordt met de invoering van het Asiel- en Migratiepact gewijzigd. Het onderhavige

voorstel van wet heeft dus uiterlijk werking tot het moment van invoering van het Asiel- en Migratiepact, op 12 juni 2026. Daarna is de wet- en regelgeving van het Asiel- en Migratiepact van toepassing, met inbegrip van het daarin opgenomen tweestatusstelsel. Materieel zijn er geen verschillen, zodat het niet nodig is een overzicht te geven van de relevante bepalingen van het Asiel- en Migratiepact: in beide tweestatusstelsels wordt onderscheid gemaakt tussen vluchtelingen en subsidiaire statushouders, en in beide stelsels worden striktere voorwaarden gesteld aan de nareis van (familieleden van) subsidiair beschermden, en wordt voorzien in een beperking van het kerngezin.

Kan de regering aan de leden van de VOLT-fractie uitleggen hoe de cumulatie van vereisten voor gezinshereniging zich verhoudt tot artikel 8 EVRM en het Kinderrechtenverdrag met betrekking tot het voldoen aan de eisen van hoger recht? Kan de regering daarbij ook garanderen dat hiermee geen disbalans ontstaat tussen de wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht?

Met de maatregelen in dit wetsvoorstel wordt aangesloten bij de minimumnormen uit het Unierecht. Zoals is toegelicht in antwoord op vragen van de leden van de SP-fractie is de regering van mening dat deze maatregelen in lijn zijn met het EVRM en het Kinderrechtenverdrag. De voorgestelde maatregelen hebben geen invloed op de verhoudingen tussen de wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht.

3.1 Gezinsherenigingsrichtlijn

De beoogde wachttermijn van twee jaar voor nareis van subsidiair beschermden, vangt met het onderhavige wetsvoorstel aan op het moment van verkrijgen van een verblijfsvergunning. Dit wijkt af van de Gezinsherenigingsrichtlijn. De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie constateren dat de regering hierbij verwijst naar het feit dat de Gezinsherenigingsrichtlijn niet van toepassing hoeft te zijn op subsidiair beschermden, maar gaat totaal niet op de proportionaliteit van deze maatregel in. Kan de regering aangeven wat op dit moment de wachttermijn is voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning asiel?

Afhankelijk of de aanvraag in de algemene of de verlengde asielprocedure wordt afgedaan, was de gemiddelde doorlooptijd van een aanvraag in januari 2025 68 tot 90 weken.

En kan de regering aanvullend aangeven of het proportioneel is om dan pas de wachttermijn aan te laten vangen?

De Gezinsherenigingsrichtlijn is volgens artikel 3, tweede lid, aanhef en onder c, daarvan niet van toepassing op subsidiair beschermden. Tot op heden heeft Nederland er voor gekozen de Gezinsherenigingsrichtlijn niet alleen op vluchtelingen toe te passen, maar ook op subsidiair beschermden. Met de introductie van een tweestatusstelsel kiest de regering ervoor om de Gezinsherenigingsrichtlijn niet langer analoog toe te passen op subsidiair beschermden. Hiermee is het mogelijk om striktere voorwaarden te stellen aan de nareis van gezinsleden van subsidiair beschermden. Ook is het hierdoor mogelijk om de wachttermijn pas aan te laten vangen op het moment dat de statushouder een verblijfsvergunning asiel verkrijgt. De regering ziet dit als noodzakelijk om de asielinstroom te beperken en een restrictief asiel- en migratiebeleid te voeren.

Erkent de regering dat de subsidiair beschermden niet verantwoordelijk is voor de wachttermijn bij het verkrijgen van een verblijfsvergunning asiel?

De subsidiair beschermde draagt in algemene zin geen verantwoordelijkheid voor de huidige doorlooptijden.

Kan de regering aangeven wat de te verwachten effecten zijn van deze maatregelen op de integratie van nieuwkomers?

De regering erkent dat het voor mensen in het algemeen onprettig is om voor langere tijd in onzekerheid te leven. Echter, de regering ziet het als noodzakelijk om de asielinstroom te beperken zodat de druk op de asielketen wordt verminderd. De regering heeft hiermee een afweging gemaakt die mogelijk anderszins in individuele gevallen nadelig kan uitpakken. Daarbij wordt opgemerkt dat op dit moment statushouders (waaronder nareizigers) langdurig in COA opvang verblijven. De inzet van de regering is dat, voordat de nareis plaatsvindt, aan een aantal voorwaarden is voldaan die bijdragen aan een snellere integratie en doorstroom.

De regering stelt dat de Gezinsherenigingsrichtlijn slechts van toepassing is op vluchtelingen, zo constateren de leden van de NSC-fractie. Kan de regering bevestigen dat subsidiair beschermden in de praktijk geheel buiten de werking van de Gezinsherenigingsrichtlijn worden geplaatst? Moet dit nog expliciet worden vermeld in dit wetsvoorstel?

Zoals hiervoor is opgemerkt staat reeds in de Gezinsherenigingsrichtlijn zelf dat deze niet van toepassing is op subsidiair beschermden. Het is niet nodig dit nogmaals in dit wetsvoorstel te expliciteren. In de memorie van toelichting is dit vanzelfsprekend wel opgemerkt.

Is onderzocht in hoeverre het arrest van het Hof van Justitie in de zaak K. & B. gevolgen heeft voor het huidige voorstel, vragen de leden van de NSC-fractie. Acht de regering het voorstel voldoende bestendig tegen toetsing aan dit arrest, waarin het Hof oordeelde dat nationale bepalingen de toegang tot gezinshereniging niet onevenredig mogen beperken?

De regering is van mening dat de voorgestelde maatregelen in overeenstemming zijn met het arrest. Daarbij wordt erop gewezen dat in de zaak die tot dat arrest leidde, Nederland de Gezinsherenigingsrichtlijn nog analoog toepaste op vreemdelingen met de subsidiaire beschermingsstatus. Dat is niet langer het geval. Daarmee is er in Nederland niet langer een situatie waarin de bepalingen van de richtlijn op rechtstreekse en onvoorwaardelijke wijze toepasselijk zijn gemaakt op subsidiair beschermden, zodat de bepalingen over nareis van subsidiair beschermden voortaan buiten het toepassingsbereik van het Unierecht vallen.²⁶

Hoe waarborgt de regering dat het stelsel, zoals voorgesteld, geen systematische obstakels opwerpt die zodanig afbreuk doen aan het recht op gezinsleven dat zij juridisch zeer kwetsbaar worden? In hoeverre is afstemming gezocht met andere lidstaten die eerder vergelijkbare regelingen hebben ingevoerd, zoals Duitsland of Zweden, en wat waren de juridische lessen daaruit?

Zoals hiervoor is toegelicht is de regering van mening dat de voorgestelde maatregelen passen binnen de ruimte die zowel het Unierecht als het EVRM biedt. Er is daarom geen afstemming gezocht met andere lidstaten.

De leden van de DENK-fractie constateren met zorg dat in het wetsvoorstel en de bijbehorende memorie van toelichting geen enkele aandacht wordt besteed aan de wijze waarop het belang van het kind is meegewogen bij het opstellen van de voorgestelde aanvullende voorwaarden voor nareis van gezinsleden van subsidiair beschermden. Deze leden wijzen erop dat dit een verwijtbare nalatigheid vormt, vooral omdat bij gezinshereniging in veel gevallen het minderjarige kinderen betreft die gescheiden zijn van (één van) hun ouders.

Kan de regering hierop reageren? De leden van de DENK-fractie vragen de regering op welke wijze bij de voorbereiding van het wetsvoorstel het belang van het kind is geïnventariseerd en betrokken. Kan de regering toelichten waarom hierover niets is opgenomen in de memorie van toelichting?

Acht de regering het verenigbaar met het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK), artikel 24 van het EU-Handvest van de grondrechten, en artikel 8 van het EVRM dat het belang van het kind niet kenbaar is meegewogen bij de totstandkoming van de wet?

Twee van de drie aanvullende voorwaarden zullen niet worden gesteld bij (de nareis van familieleden van) alleenstaande minderjarige vreemdelingen met subsidiaire bescherming. De regering heeft naar aanleiding van het advies van de Raad van State de wachttermijn, in het geval van alleenstaande minderjarige vreemdelingen met subsidiaire bescherming, opnieuw gewogen. Alles overziend hebbende, handhaaft de regering dit vereiste. Het voorgestelde artikel 29a voorziet er reeds in dat alleenstaande minderjarige kinderen zijn uitgezonderd van het inkomens- en huisvestingsvereiste, en zijn daarmee in belangrijke mate uitgezonderd van de nieuwe nareisvoorwaarden. De regering ziet geen aanleiding deze groep ook uit te zonderen van de wachttermijn, omdat daarmee in feite helemaal geen aanvullende voorwaarden zouden worden gesteld aan de nareis van gezinsleden van een alleenstaande minderjarige vreemdeling. Daarbij wijst de regering erop dat het stellen van een wachttermijn kan bijdragen aan het verminderen van het vooruit reizen van alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Het voormelde laat bovendien onverlet dat bij de (ambtshalve) toets aan artikel 8 van het EVRM ook aandacht is voor de individuele omstandigheden van het geval, waaronder de minderjarigheid van de referent.

Is de regering van mening, zo vragen de leden van de DENK-fractie, dat het stellen van een wachttijd van twee jaar, in combinatie met inkomens- en huisvestingsvereisten, gerechtvaardigd is wanneer dit leidt tot langdurige scheiding van ouders en kinderen, gelet op het feit dat deze familieleden zich vaak bevinden in noodsituaties in hun thuisland en er een reëel risico bestaat indien zij niet het land tijdig verlaten?

²⁶ Vergelijk HvJ EU 13 maart 2019, ECLI:EU:C:2019:192.

Ja, de regering is van mening dat deze aanvullende voorwaarden voor nareis van kerngezinsleden van subsidiaire beschermden proportioneel zijn. Dit laat onverlet dat indien een aanvraag tot nareis wordt afgewezen omdat niet aan de aanvullende voorwaarden wordt voldaan, ambtshalve aan artikel 8 van het EVRM wordt getoetst. Bij deze toets wordt – indien sprake is van gezinsleven – een belangenafweging verricht waarbij de individuele feiten en omstandigheden centraal staan. Hoe zwaar die belangen wegen wordt steeds per concreet geval bepaald.

Hoe wordt in de uitvoeringspraktijk geborgd dat het belang van het kind in dergelijke gevallen daadwerkelijk zwaar weegt, en welke ruimte is er voor individuele afweging?

Twee van de drie aanvullende voorwaarden zullen niet worden gesteld bij (de nareis van familieleden van) alleenstaande minderjarige vreemdelingen met subsidiaire bescherming. Bovendien wordt bij de ambtshalve toets aan artikel 8 van het EVRM het belang van het kind betrekken bij de individuele belangenafweging. Het belang van het kind is een zwaarwegend belang binnen deze beoordeling, maar is niet reeds daarom doorslaggevend.

De leden van de SGP-fractie vragen of met invoering van deze maatregelen de maximale ruimte binnen de Gezinsherenigingsrichtlijn en het te implementeren EU asiel- en migratiepact wordt benut. Welke eventuele aanvullende mogelijkheden biedt de Europese wet- en regelgeving op dit punt nog?

De regering is van mening dat met de voorgestelde maatregelen de maximale ruimte die het Unierecht biedt, wordt benut.

De leden van de SGP-fractie vragen daarnaast welke voorwaarden andere lidstaten, zoals België, Duitsland, Zweden en Denemarken, stellen aan gezinshereniging, bijvoorbeeld ten aanzien van de wachttijd, het inkomen, huisvesting of een quotum.

Voor een overzicht van het in dit kader gevoerde beleid in andere lidstaten wordt verwezen naar de stukken die ambtelijk zijn ingebracht voor de bewindspersonenoverleggen over migratie, en die op 10 juli 2023 naar de Tweede Kamer zijn verstuurd.

De leden van de SGP-fractie lezen dat na inwerkingtreding van de wet meereizende partners en meerderjarige kinderen nog altijd in aanmerking blijven komen voor een afgeleide asielvergunning. Vloeit dit voort uit Europese regelgeving of is dit een keuze van deze regering, en wat is daarvan dan de reden?

Op grond van artikel 23, tweede lid van de huidige Kwalificatierichtlijn komen meereizende partners, anders dan meerderjarige kinderen, in Nederland reeds in aanmerking voor een afgeleide vergunning indien zij zelf niet in aanmerking komen voor een asielvergunning. Op grond van de Kwalificatieverordening, die op 12 juni 2026 in werking treedt, komen zowel meereizende partners als meereizende meerderjarige kinderen in aanmerking voor een afgeleide vergunning indien zij niet zelfstandig in aanmerking komen voor een asielvergunning.

3.2 EVRM

Hoe ziet de ambtshalve toets op artikel 8 EVRM er doorgaans uit bij de IND, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie.

Als niet aan de aanvullende voorwaarden voor nareis bij subsidiair beschermden wordt voldaan, wordt ambtshalve doorgetoetst aan artikel 8 van het EVRM. Dat geldt ook voor lopende aanvragen waarop nog niet is beslist, bijvoorbeeld bij aanvragen van gezinsleden die door de onderhavige wetswijziging buiten het kerngezin vallen. Bij nieuwe nareisaanvragen voor gezinsleden die niet tot het kerngezin behoren, zal de IND niet ambtshalve toetsen aan artikel 8 van het EVRM. Hiervoor kan de vreemdeling een losse 8 EVRM aanvraag indienen.

Bij deze ambtshalve toets aan artikel 8 van het EVRM wordt beoordeeld of een afwijzing van de aanvraag een schending van artikel 8 van het EVRM (recht op privé, familie- en gezinsleven) oplevert. In dat verband wordt een belangenafweging verricht tussen het belang van de vreemdeling tot gezinshereniging en het belang van de Nederlandse staat.

Dit kost de IND extra tijd en capaciteit, zoals opgenomen in de memorie van toelichting. Omdat er echter reeds is getoetst aan de nareisvoorwaarden, is de daarop volgende ambtshalve toets aan artikel 8 van het EVR wel minder arbeidsintensief dan het beoordelen van een reguliere ‘losse’ 8 EVRM aanvraag.

Heeft de IND de capaciteit om deze ambtshalve toets bij mogelijk een grotere groep toe te passen?

Momenteel is de capaciteit bij de IND (nog) niet toereikend. De IND is al extra capaciteit aan het werven en zet daarnaast in op slimmer werken. Hoeveel extra fte er uiteindelijk nodig zal zijn zal ook afhangen van de instroom.

Kan de regering aan de leden van de NSC-fractie toelichten hoe ambtshalve wordt getoetst op het recht op eerbiediging van het gezinsleven zoals neergelegd in artikel 8 EVRM en nader expliciteren in welke gevallen alsnog een recht op gezinshereniging wordt gezien? In welke gevallen zou de belangenafweging tussen staat en vreemdeling in het voordeel van de vreemdeling vallen? Graag ontvangen voornoemde leden een aantal voorbeelden waar dit wel, en waar dit niet zou leiden tot een recht op nareis.

Zoals hiervoor is toegelicht in antwoord op vragen van de ChristenUnie-fractie wordt bij de ambtshalve toets aan artikel 8 van het EVRM beoordeeld of een afwijzing van de aanvraag een schending van artikel 8 van het EVRM (recht op privé, familie- en gezinsleven) oplevert. In dat verband wordt een belangenafweging verricht tussen het belang van de vreemdeling tot gezinshereniging en het belang van de Nederlandse staat. Wanneer in zulke gevallen alsnog een recht op gezinshereniging bestaat valt op voorhand niet te zeggen. Dat is afhankelijk van de omstandigheden van het individuele geval en de afweging die in dat verband wordt gemaakt.

Voorts vragen de leden van de NSC-fractie of uit de bestaande jurisprudentie een toetsingskader is vast te stellen. Is overwogen om binnen het bestuursrecht zelf een toetsingskader op te nemen voor belangen van gezinsleden die buiten het kerngezin vallen, bijvoorbeeld aan de hand van criteria uit jurisprudentie van het EHRM?

Een belangenafweging krachtens artikel 8 van het EVRM vergt dat in iedere zaak een individuele afweging wordt gemaakt tussen het belang van de vreemdeling tot gezinshereniging en het belang van de Nederlandse staat. Deze belangenafweging is bewerkelijk en complex, omdat steeds per geval moet worden bepaald welk gewicht aan iedere omstandigheid toekomt. Een nationaal wettelijk kader is niet mogelijk, omdat de voorwaarden voor en het toetsingskader van artikel 8 van het EVRM zijn ontleend aan het EVRM en de rechtspraak van het EHRM. Wel is het mogelijk beleidsregels en werkinstructies op te stellen en daarmee handvatten te bieden. Dat doet de IND ook.

Hoe waardeert de regering het risico dat, mede door het ontbreken van zo'n toetsingskader, de uitvoeringspraktijk op gespannen voet kan komen te staan met vaste jurisprudentie over de noodzakelijke belangenafweging onder artikel 8 EVRM?

Dit risico is niet aanwezig. Zoals hiervoor is toegelicht, is het niet mogelijk noch zinvol om in wetgeving een toetsingskader vast te leggen voor de beoordeling die in het kader van artikel 8 van het EVRM wordt verricht. Dat toetsingskader is immers afkomstig uit het EVRM en is aan ontwikkelingen onderhevig door de rechtspraak van het EHRM. Het ontbreken van een nationaal toetsingskader maakt echter niet dat er een risico ontstaat dat de uitvoeringspraktijk in strijd komt met artikel 8 van het EVRM. Die toetsing wordt al sinds jaar en dag verricht door de IND, met inachtneming van de rechtspraak van het EHRM. Het is niet gebleken dat er (op grote schaal) beschikkingen door de rechter worden vernietigd.

Verwacht de regering een stijging van het aantal verzoeken tot voorlopige voorziening of spoedprocedures bij rechtbanken in verband met artikel 8-zaken, zo vragen de leden van de NSC-fractie.

Nee, de regering verwacht geen stijging van het aantal voorlopige voorziening of spoedprocedures naar aanleiding van het wetsvoorstel.

Hoeveel extra zaken worden verwacht en is hier rekening mee gehouden in de uitvoeringscapaciteit van IND en Rechtspraak?

In een eerste vroegtijdige verkenning van de IND is berekend dat de toetsing aan de extra nareisvoorwaarden, inclusief de bezwaarprocedures en 8 EVRM zaken, extra tijd gaan kosten. Berekend op basis van de extra tijd die dit naar verwachting per zaak zal kosten, laat dit zich omzetten naar ongeveer 200 fte bij de IND. Er is wel sprake van veel afhankelijkheden, zoals de instroom van nieuwe zaken, de verdere uitwerking van de wetsvoorstellen en de overige maatregelen die op de IND afkomen. Dit betekent overigens niet dat de IND daadwerkelijk 200 fte zal gaan werven. Er worden er op dit moment reeds extra fte's voor nareis geworven en de IND zet ook in op het verhogen van de productiviteit door slimmer te werken. Gelet daarop kan het

totaalplaatje anders uitvallen. Hier volgt in 2025 nog een EAUT op. De kosten hiervoor zijn onderdeel van de beschikbare middelen voor uitvoering van het wetsvoorstel.

De leden van de NSC-fractie leggen een aantal scenario's voor aan de regering.

Scenario 1: Subsidiar beschermde met lopende nareisaanvraag vóór inwerkingtreding.

In hoeverre kan de toepassing van het nieuwe regime op reeds lopende aanvragen als rechtmatig worden beschouwd, mede in het licht van het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel?

De regering meent dat de keuze voor onmiddellijke werking rechtmatig is, en eveneens noodzakelijk is, gelet op de noodzaak om op korte termijn nuttig effect te sorteren. De verwachting is dat het effect van het pakket aan maatregelen – in het bijzonder de aanvullende nareisvoorwaarden – onacceptabel vertraagd zou worden wanneer de maatregelen niet onmiddellijk in werking zouden treden, mede gelet op de bestaande voorraden en doorlooptijden. De regering hecht, met andere woorden, aan onmiddellijke werking juist omdat deze maatregelen ook effect zullen hebben in lopende procedures. Uiteraard mag dit geen onaanvaardbare consequenties hebben voor het grondrecht op gezinsleven. Dat is ook niet zo. Vreemdelingen die onder de nieuwe voorwaarden vallen, kunnen zich nog steeds beroepen op het recht op eerbiediging van het gezinsleven zoals neergelegd in artikel 8 van het EVRM.

Ziet de regering hierin een onderscheid tussen aanvragen waarvan de beslistermijn reeds is verstreken, en aanvragen waarbij dat niet het geval is?

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

In hoeveel gevallen van de lopende aanvragen voor nareis is die termijn verstreken?

In ongeveer 83% van de lopende nareisaanvragen is de wettelijke beslistermijn verstreken (peildatum 14 april 2025).

Wordt in deze situatie ambtshalve een belangenafweging gemaakt op basis van artikel 8 EVRM, indien de aanvraag onder het nieuwe regime niet voldoet aan de voorwaarden en op welk moment wordt deze toets gedaan?

Indien een statushouder met subsidiaire bescherming niet voldoet aan de aanvullende voorwaarden zal de IND de nareisaanvraag afwijzen. De IND zal in dat geval ambtshalve toetsen aan artikel 8 van het EVRM. Indien gezinsleden in een lopende aanvraag niet langer onder het kerngezin van nareis vallen toetst de IND in de meeste gevallen ambtshalve aan artikel 8 van het EVRM.

Hoe is de bezwaarprocedure ingericht indien de betrokkene meent dat de nieuwe regeling ten onrechte wordt toegepast op zijn lopende aanvraag? Wordt dit door een afzonderlijk toetsingsmoment of standaard in bezwaar afgevangen?

Tegen een besluit dat is genomen op een aanvraag om een (mvv voor een) afgeleide verblijfsvergunning asiel staat bezwaar en vervolgens beroep open. In die procedures kan ook de vraag aan de orde worden gesteld of de nieuwe regels terecht op de lopende aanvraag zijn toegepast (onmiddellijke werking).

Scenario 2: Statushouder voldoet na twee jaar niet aan inkomenseis maar wil graag gezinsleden laten nareizen. Wordt de beoordeling van de nareisaanvraag in deze gevallen voorafgegaan door een toets aan het recht op gezinsleven (artikel 8 EVRM), met name indien sprake is van minderjarige kinderen?

Indien een statushouder met subsidiaire bescherming niet voldoet aan de aanvullende voorwaarden, dan zal de IND ambtshalve toetsen aan artikel 8 van het EVRM, ook als sprake is van minderjarige kinderen.

Hoeveel tijd neemt zo'n ambtshalve toets in beslag?

Dat is sterk afhankelijk van de omstandigheden van het individuele geval, omdat een belangenafweging wordt verricht tussen het belang van de vreemdeling tot gezinshereniging en het belang van de Nederlandse staat.

Welke beleidsregels of IND-instructies zijn beschikbaar om het evenredigheidsbeginsel te waarborgen bij afwijzing op formele gronden?

Hoewel er geen specifieke beleidsregels of werkinstructies over het evenredigheidsbeginsel zijn, wordt hiermee in de uitvoeringspraktijk wel rekening gehouden. Indien een subsidiair beschermde niet aan de aanvullende voorwaarden voor nareis voldoet, wordt ambtshalve getoetst aan artikel 8 van het EVRM. In de belangenafweging die in dat verband wordt gemaakt, worden alle relevante feiten en omstandigheden betrokken.

Wordt er in de beschikking expliciet gemotiveerd waarom artikel 8 EVRM niet tot een andere uitkomst leidt, indien het verzoek wordt afgewezen?

Ja.

Hoe wordt in bezwaar of beroep beoordeeld of de aanvrager zich voldoende heeft ingespannen om aan de voorwaarden te voldoen?

In bezwaar of beroep wordt hetzelfde beleidskader gevolgd als bij de initiële beoordeling van de aanvraag.

Indien de afwijzing standhoudt, zijn er mogelijkheden voor hernieuwde beoordeling bij gewijzigde omstandigheden (bijvoorbeeld werk of huisvesting binnen afzienbare termijn)?

Het staat een gezinslid vrij op een nieuwe aanvraag in te dienen. Indien er nieuwe ingebrachte feiten en omstandigheden zijn, zal er opnieuw beoordeeld worden of aan de voorwaarden is voldaan.

Indien de achtergebleven gezinsleden, om niet te wachten tot de subsidiair beschermde aan de voorwaarden heeft voldaan, zelfstandig naar Nederland proberen te reizen om een zelfstandig asielverzoek te doen, maar worden aangemerkt als Dublinclaimanten omdat zij in een andere EU-lidstaat op de route zijn geregistreerd, moeten zij dan alsnog worden teruggestuurd naar het betreffende EU-land om de procedure daar te verlopen en mogen zij niet in Nederland blijven?

Ingevolge de huidige Dublinverordening, en aankomende Asiel- en migratiebeheerverordening (AMMR) is de lidstaat waar het asielverzoek voor het eerst is ingediend of geregistreerd belast met bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor het inhoudelijke behandeling van het asielverzoek. Die verantwoordelijkheid wordt vastgesteld aan de hand van de in de verordening neergelegde criteria. Deze criteria staan in hiërarchische volgorde. Het hoogste artikel in deze rangorde (art 26 van de AMMR) bepaalt dat wanneer een gezinslid van een verzoeker is toegelaten om te verblijven in een lidstaat als een persoon die internationale bescherming geniet, die lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming van het gezinslid, mits de statushouder schriftelijk heeft verklaard dat hij dat wenst.

Scenario 3: Asielzoeker ontvangt subsidiaire status, procedeert voor vluchtelingenstatus ten behoeve van nareis.

Op welke wijze borgt de regering dat de motiveringsvereisten uitvoerbaar blijven en aansluiten bij de eisen van de bestuursrechter indien een vreemdeling met subsidiaire bescherming in beroep gaat om een A-status te verkrijgen? Wordt dan de gehele verblijfsvergunning heroverwogen of slechts het deel dat ziet op de statusgrond? Bestaat de mogelijkheid dat dit leidt tot een domino-effect, waarbij betrokkene opnieuw moet worden gehoord, en mogelijk opnieuw een nareisprocedure moet worden gestart? Hoe wordt dit in de uitvoeringspraktijk opgevangen? Ziet de regering het risico dat de wet leidt tot een juridiseringsslag waarbij inhoudelijk kansarme procedures enkel worden voortgezet met het oog op het verkrijgen van betere nareisrechten?

De IND zal in gevallen waarin er geen vluchtelingenstatus wordt verleend motiveren waarom de vreemdeling daarvoor niet in aanmerking komt. Dat zal de IND op dezelfde wijze doen als ware het een afwijzing. De motivering dient immers deugdelijk te zijn, zodat in beroep kan worden getoetst of er terecht geen vluchtelingenstatus is toegekend. Dat vergt niet dat de gehele vergunning wordt heroverwogen, maar wel of de feiten en omstandigheden zodanig zijn dat (alsnog) de vluchtelingenstatus had moeten worden toegekend. Er valt niet te voorspellen of en in hoeveel gevallen de beroepsprocedure ertoe zal leiden dat de vreemdeling opnieuw moet worden gehoord.

In die gevallen waarin de rechter een motiveringsgebrek constateert, wordt een nieuw besluit genomen. Daarvoor is het niet altijd nodig een nieuw gehoor te doen.

De verwachting is dat een groot deel van de vreemdelingen die in het bezit gesteld worden van de subsidiairebeschermingsstatus zal doorprocederen voor een vluchtelingenstatus. De vreemdeling heeft daarbij recht op gefinancierde rechtsbijstand.

Welke maatregelen worden genomen om zeer kansarme procedures te ontmoedigen?

Op basis van de uitvoeringspraktijk zal moeten blijken of en in welke mate er sprake is van zeer kansarme procedures, en als dat zo is, of die zaken specifieke gemeenschappelijke kenmerken hebben. Indien daar sprake van is zal bekeken worden of maatregelen mogelijk en wenselijk zijn om beroepsprocedures in die zaken te ontmoedigen. Het uitgangspunt blijft echter een individuele beoordeling van de merites van elke zaak.

Welke juridische bijstand wordt verleend aan vreemdelingen die in beroep willen gaan tegen een B-status, of tegen een afwijzing van het verzoek tot gezinshereniging, of die een procedure willen beginnen op grond van artikel 8 EVRM? Hoe wordt deze juridische bijstand gefinancierd?

Momenteel zijn de Wet op de rechtsbijstand en het Besluit vergoedingen rechtsbijstand van kracht. Hieruit vloeit voort dat de vreemdeling in de genoemde situaties recht heeft op gefinancierde rechtsbijstand en een hem toegewezen asieladvocaat.

Wordt overwogen om in dergelijke gevallen bij voorbaat duidelijk te communiceren dat betrokkene op grond van subsidiaire bescherming géén recht heeft op gezinshereniging, tenzij aan de aanvullende voorwaarden is voldaan?

Deze aanvullende nareis voorwaarden zullen blijken uit beleid en regelgeving en waar nodig ook worden gecommuniceerd met subsidiaire statushouders.

Hoe wordt dit momenteel in de beschikking of bij het voornemen gecommuniceerd?

In de beschikking wordt gemotiveerd waarom een nareisaanvraag wordt afgewezen. Vervolgens wordt in de beschikking ook aangegeven welke mogelijkheden de vreemdeling heeft om hiertegen in bezwaar of beroep te gaan.

De leden van de DENK-fractie constateren dat meerdere instanties waarschuwen dat dit voorstel zal tornen aan fundamentele mensenrechten van asielzoekers. Zo stelde de NOvA dat de beperking van nareis en langdurige scheiding van gezinsleden kan leiden tot: discriminatie, zoals gesteld in artikel 14 van het EVRM wegens het ontbreken van een rechtvaardiging voor het onderscheid tussen verschillende groepen bij het wel of niet verlenen van een mogelijkheid tot gezinshereniging, schending van het recht op gezinsleven, artikel 8 EVRM, en onvoldoende waarborging van de belangen van kwetsbare mensen, waaronder kinderen. Hoe reageert de regering op deze beweringen door de NOvA dat haar wetsvoorstellen indruisen tegen meerdere bepalingen uit het EVRM? Op welke wijze waarborgt de regering dat de invoering van dit wetsvoorstel niet zal leiden tot een feitelijke verslechtering van de bescherming en rechten van vluchtelingen tot een niveau dat onder de minimumnormen van Europese en internationale verdragen ligt?

De regering wil personen die vluchten voor vervolging, oorlog of anderszins een gerechtvaardigd asielmotief hebben, bescherming blijven bieden overeenkomstig de verplichtingen uit het zowel het Unierecht als het internationaal recht. De maatregelen in het onderhavige wetsvoorstel brengen het Nederlandse asielbeleid meer in lijn met zowel de Europese regelgeving als met het beleid van andere lidstaten. Vanzelfsprekend moeten die maatregelen verenigbaar zijn met de grondrechten en het Europese en internationale recht en rechtsbeginselen. Zoals hiervoor is toegelicht in reactie op andere vragen, is dat ook het geval.

Op grond van jurisprudentie van het EHRM, het arrest MA t. Denemarken, is het aannemelijk dat het invoeren van twee jaar wachttijd voor gezinshereniging voor subsidiair beschermde in combinatie met de lange duur van asielprocedures en een aanvullend huisvestings- en middelenvereiste schending van het recht op familie- en gezinsleven als bedoeld in artikel 8 EVRM kan opleveren. Is de regering bekend met dit arrest, zo vragen de leden van de DENK-fractie. Acht de regering, gelet op het arrest MA t. Denemarken van het EHRM, het invoeren van twee jaar wachttijd voor gezinshereniging voor subsidiair beschermde – zoals voorgesteld in artikel 29a, tweede lid, onderdeel a, Vreemdelingenwet 2000 – verenigbaar met artikel 8 van het EVRM?

Ten aanzien van de wachttermijn van twee jaar wordt gewezen op de uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in de zaak B.F. t. Zwitserland.²⁷ In die uitspraak herhaalt het EHRM zijn vaste rechtspraak dat een wachttermijn 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.²⁸ In dat verband is inderdaad ook de uitspraak in de zaak M.A. t. Denemarken van belang, waar een vergelijkbare conclusie uit volgt.²⁹

De leden van de VOLT-fractie vragen of de IND bij alle afwijzingen van een nareisaanvraag een artikel 8 EVRM-afweging zal maken of dat de statushouder daarvoor een aparte aanvraag moet indienen. Moeten er leges voor een dergelijke aanvraag betaald worden? Zo ja, hoeveel?

De IND zal ambtshalve toetsen aan artikel 8 van het EVRM als dit noodzakelijk is. Als niet aan de aanvullende voorwaarden voor nareis bij subsidiair beschermde wordt voldaan, zal de IND ambtshalve toetsen aan 8 van het EVRM. Bij nieuwe nareisaanvragen van gezinsleden die niet tot het kerngezin behoren, zal de IND niet aan artikel 8 van het EVRM toetsen. Hiervoor kan een losse 8 EVRM aanvraag worden ingediend. De actuele leges van een 8 EVRM aanvraag zijn terug te vinden op de IND website.³⁰

4. Financiële- en uitvoeringsgevolgen

De leden van de D66-fractie zijn verbaasd dat de regering in de memorie van toelichting zo beperkt ingaat op de samenhang van deze wet tot de Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en Migratiepact 2026. Deze leden vragen waarom de regering heeft gekozen voor het behandelen van het wetsvoorstel Wet invoering tweestatusstelsel voorafgaand aan de wet voor de implementatie van het asiel- en migratiepact. Kan de regering deze leden verzekeren, dat de invoering van het Europees Pact er niet toe gaat leiden dat de Wet invoering tweestatusstelsel vervolgens weer moet worden aangepast? Kan de regering uitgebreid en per maatregel toelichten op welke onderdelen de Asielnoodmaatregelenwet, de Wet invoering tweestatusstelsel en de Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en Migratiepact 2026 elkaar aanvullen, waar het botst en hoe de regering ervoor gaat zorgen dat dit elkaar in de uitvoering niet bijt, zo vragen zij.

Het onderhavige tweestatusstelsel is ingericht op de huidige wet- en regelgeving. Die wet- en regelgeving wordt met de invoering van het Asiel- en Migratiepact gewijzigd. Het onderhavige voorstel van wet heeft dus uiterlijk werking tot het moment van invoering van het Asiel- en Migratiepact, op 12 juni 2026. Vanaf 12 juni 2026 is de wet- en regelgeving van het Asiel- en Migratiepact van toepassing, met inbegrip van het daarin opgenomen tweestatusstelsel. Materieel zijn er geen verschillen, zodat het niet nodig is een overzicht te geven van de relevante bepalingen van het Asiel- en Migratiepact: in beide tweestatusstelsels wordt onderscheid gemaakt tussen vluchtelingen en subsidiaire statushouders, en in beide stelsels worden striktere voorwaarden gesteld aan de nareis van (familieleden van) subsidiair beschermde, en wordt voorzien in een beperking van het kerngezin.

Hoe reageert deze regering, zo vragen de leden van de D66-fractie, op de herhaalde oproepen vanuit experts en uitvoeringsorganisaties, dat het verstandiger is om de wet voor de implementatie van het EU asiel- en migratiepact eerder dan of gelijk met deze wet in te voeren.

De verzoeken hiertoe zijn bekend en meegewogen in de besluitvorming. Echter, 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, heeft de regering ervoor gekozen om de inwerkingtreding van het Asiel- en Migratiepact niet af te wachten. De regering acht 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.

De leden van de D66-fractie vragen de regering om, bij ontbreken van relevante uitvoeringstoetsen per relevant uitvoeringsorgaan een inschatting te maken van de extra belasting in uren en de extra besparing in uren van deze wet. Zij vragen de regering hierbij specifiek ook

²⁷ EHRM 4 juli 2023, ECLI:CE:ECHR:2023:0704JUD001325818. Zie in vergelijkbare zin EHRM 20 oktober 2022, ECLI:CE:ECHR:2022:1020JUD002210518.

²⁸ 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.

²⁹ EHRM 9 juli 2021, ECLI:CE:ECHR:2021:0709JUD000669718, § 162.

³⁰ Zie de IND website voor meer informatie over de kosten (leges) van alle aanvragen: <https://ind.nl/nl/leges-kosten-van-een-aanvraag>.

aandacht te schenken aan de 12.000 extra beroepszaken die de Rvdr verwacht door de implementatie van de Wet invoering tweestatusstelsel.

Voor het wetsvoorstel is een vroegtijdige verkenning geweest op basis van de toen bekende informatie. Daarin is berekend dat er 120-279 fte bij de IND nodig zijn. Bij deze berekening is geen rekening gehouden met de daadwerkelijke invulling van het tweestatusstelsel en hoe de verschillende maatregelen op elkaar doorwerken wat uiteindelijk ook van invloed zal zijn op de daadwerkelijke benodigde capaciteit. Er zal in 2025 nog een EAUT worden uitgevoerd op het tweestatusstelsel om beter in beeld te krijgen hoe de IND zich hierop goed kan voorbereiden en wat daar voor nodig is, waarmee beter inzicht gegeven kan worden in de benodigde capaciteit. Op basis van een eerste vroegtijdige verkenning van de IND zal de toets aan de extra nareisvoorwaarden en de ambtshalve toets aan artikel 8 van het EVRM extra tijd gaan kosten. Berekend op basis van de extra tijd die dit naar verwachting per zaak zal kosten, laat dit zich omzetten naar ongeveer 200 fte. Er is wel sprake van veel afhankelijkheden, zoals de instroom van nieuwe zaken, de verdere uitwerking van het wetsvoorstel en de overige maatregelen die op de IND afkomen.

De rechtspraak verwacht in 2026 extra belasting als het resultaat van een toename van het aantal zaken in combinatie met een verandering van de behandeltijd van een zaak. Zaken die in het kader van het onderhavige voorstel van wet en daarmee het aanscherpen van de vereisten bij nareis aan de rechter worden voorgelegd vergen, naar verwachting en inclusief de voorziene toename behandeltijd, gemiddeld ongeveer 15 uur per zaak van een rechter. Dat betreft voorbereidingen, de zitting zelf en het uitwerken van de uitspraak. Voor de ondersteunende gerechtsjurist is dat gemiddeld 14 uur per zaak. De raming van het aantal zaken van de Rechtspraak is gebaseerd op hetgeen in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel en een rapportage van de IND hiervoor is opgenomen. Zoals ook vermeld in het wetgevingsadvies gaat de Rechtspraak hierbij uit van het middenscenario. Indien het feitelijk aantal zaken dat aan de rechter wordt voorgelegd zich anders ontwikkelt dan de prognoses momenteel aangeven, heeft dit invloed op de raming van het aantal zaken.

Het kabinet heeft middelen beschikbaar gesteld om de kosten voor de uitvoering van dit wetsvoorstel te dekken. De regering verwacht echter dat door de maatregelen uit dit wetsvoorstel minder asielzoekers naar Nederland zullen komen, wat een besparing oplevert. De instroom van asielzoekers is afhankelijk van een groot aantal interne en externe op elkaar inwerkende factoren. Het is niet mogelijk om tot een cijfermatige doorrekening te komen van de besparende effecten van de voorgestelde maatregelen.

De leden van de D66-fractie lezen bovendien dat in 2025 een evaluatie van de daadwerkelijke kostenontwikkeling zal plaatsvinden en dat deze mogelijk kan leiden tot een bijstelling van de gevraagde middelen. Wanneer zal deze evaluatie met de Kamer worden gedeeld, zo vragen deze leden. En kan de regering toezeggen dat deze evaluatie wordt gedeeld voor de plenaire behandeling van het wetsvoorstel?

De daadwerkelijke kostenontwikkeling wordt onderzocht in de evaluatie die is toegezegd. Deze evaluatie zal in 2025 worden uitgevoerd, naar verwachting in het najaar.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waar de vijf miljoen euro bij het ministerie van Asiel en Migratie aan kosten uit bestaan.

De kosten bij het ministerie van Asiel en Migratie bestaan uit extra personele capaciteit om deze wetgeving uit te kunnen voeren. Dit bestaat deels uit juridische (wetgevings)capaciteit, beleidsmedewerkers en specialisten die nodig zijn om de benodigde data voor de asielketen te ontsluiten en IV-uitgaven.

Daarnaast vragen de leden van de ChristenUnie-fractie de regering vanaf wanneer zij verwacht dat de instroom zal afnemen en de bijbehorende kosten en benodigde capaciteit zullen dalen. Deze leden denken niet dat een substantiële daling in 2026 te verwachten is. Als zij gelijk hebben, is de regering dan bereid om de raming voor de begroting van het ministerie van Asiel en Migratie voor het jaar 2026 ook bij te stellen en voldoende financiële middelen te reserveren?

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het uitgebreide antwoord hierboven op de eerdere vraag van de GroenLinks-PvdA-fractie over de verwachte effecten van het wetsvoorstel. In aanvulling daarop kan worden aangegeven dat alle inzet erop is gericht om te komen tot een scherpe daling van de asielinstream. Desalniettemin wordt benadrukt dat steeds mede op basis van volgende bijstellingen van de prognoses wordt gezien welke middelen de komende jaren nodig zijn voor de Migratieketen. De uitvoeringsorganisaties dienen over voldoende middelen te

beschikken voor de uitvoering van hun wettelijke taken. Bij de voorjaarsnota zijn op basis van de MPP 2024-2 middelen beschikbaar gesteld voor de migratieketen.

De leden van de ChristenUnie-fractie tellen de geraamde bedragen bij elkaar op en komen op structureel minstens 100 miljoen euro die nodig is voor de Rechtspraak en de IND. Reserveert de regering minimaal dit bedrag structureel voor beide organen?

De inzet van het kabinet is erop gericht om met een breed pakket aan maatregelen het asielstelsel te hervormen en de instroom te beperken. Voor de uitwerking van deze asielmaatregelen heeft het kabinet structureel € 115 mln. beschikbaar gesteld voor de implementatie en uitvoering van de wetgeving.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering te reageren op de uitspraak van de IND dat de uitvoering netto meer werkdruk zal veroorzaken in plaats van minder. Hoe verhoudt zich dit tot de doelstelling van de regering om de asielketen te ontlasten? Erkent de regering dat de doelstelling van deze en de andere asielwet daarmee niet gehaald kunnen worden?

De IND heeft aangegeven in het onderhavige voorstel van wet en het voorstel tot een Asielnoodmaatregelenwet maatregelen te zien die de IND kunnen ontlasten, maar ook maatregelen die de werklast per ingediende aanvraag kunnen vergroten. De invoering van het tweestatusstelsel (met de nareisvoorwaarden die daarin zijn opgenomen) vormt met name die verzwaring. De regering meent echter dat de maatregelen in sterke mate kunnen bijdragen aan de verlaging van de instroom en daarmee het aantal aanvragen sterk zal verminderen. Hoewel de werklast per ingediende aanvraag op onderdelen derhalve zwaarder wordt, zal de totale werklast kunnen afnemen door de beperking van de instroom. Gezien de reeds bestaande voorraden bij de IND, zal deze verlichting echter niet onmiddellijk ontstaan.

4.1 Tweestatusstelsel

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie constateren dat geschat wordt dat 75% van de vreemdelingen met de subsidiairebeschermingsstatus in beroep zal gaan tegen de inwilligende beschikking, indien er strengere voorwaarden gaan gelden voor de nareis van gezinsleden van deze statushouders. Wat is de inschatting van de regering wat betreft het percentage dat in het gelijk wordt gesteld door de rechter? Kan de regering hierbij vervolgens in hoger beroep en is zij voornemens dit standaard te doen? Zo ja, wat zijn de kosten hiervan en hoeveel mensen zullen dan uiteindelijk dan toch een vluchtelingenstatus krijgen? Met hoeveel behandeldzaken per jaar neemt de productiviteit af van de IND als gevolg van het feit dat het uitgebreider moeten motiveren waarom aan de vreemdeling niet de vluchtelingenstatus wordt verleend?

Met hoeveel behandeldzaken de productiviteit afneemt valt niet te zeggen. Het uitgebreider motiveren van een afwijzende asielbeschikking kost de IND extra tijd en capaciteit, echter de maatregelen in de Asielnoodmaatregelenwet, zoals het afschaffen van het voornemen, scheelt de IND weer tijd en capaciteit. In die gevallen hoeft de IND immers niet eerst een voornemen over een afwijzend besluit ten aanzien van de vluchtelingenstatus uit te brengen, maar kan de IND dit direct in het besluit motiveren.

De regering stelt dat er 120 tot 279 extra fte nodig is voor de uitvoering van het stelsel, zo constateren de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie. Hoe snel verwacht de regering dit aantal fte te hebben geworven met het oog op de krappe arbeidsmarkt? Waarom is het in de lijn der verwachting dat de uiteindelijke persoonskosten hoger zullen uitvallen en hoeveel hoger zou dit kunnen zijn?

Het aantal van 120-279 is afkomstig uit een eerste, vroegtijdige berekening. Bij deze berekening is nog geen rekening gehouden met het met alle andere veranderingen die van invloed zijn op de daadwerkelijke benodigde capaciteit. Er zal daarom in 2025 nog een EAUT worden uitgevoerd op het tweestatusstelsel waarmee een beter inzicht gegeven kan worden in de benodigde capaciteit. Ondanks de uitdaging van de krapte op de arbeidsmarkt werkt de IND met een doorlopende wervingscampagne en wordt daarnaast ingezet op het verhogen van de productie en het slim inzetten van de bestaande capaciteit.

De leden van de NSC-fractie lezen in memorie van toelichting en de adviezen van onder meer IND, COA en de Rvdr dat aanzienlijke extra druk op de uitvoering wordt voorzien. Deze leden vragen wat de totale verwachte kosten zijn voor IND, COA en Rechtspraak in de eerste vijf jaar na invoering van het wetsvoorstel, uitgesplitst in incidentele en structurele lasten. Is hiervoor structurele financiering beschikbaar gesteld in de begroting? Zo nee, op welke wijze wordt voorkomen dat ketenpartners met onvoldoende middelen de uitvoeringslast moeten opvangen? Hoeveel fte extra verwacht de regering nodig te hebben bij de IND, specifiek voor de motivering

van het onderscheid tussen vluchteling en subsidiair beschermde, bezwaarprocedures en artikel 8 EVRM-zaken?

Het onderhavige voorstel van wet leidt tot zowel structurele als incidentele kosten. Voor de uitwerking van deze asielmaatregelen heeft het kabinet structureel 115 mln. beschikbaar gesteld voor de implementatie van de wetgeving.

De IND heeft een eerste inschatting gemaakt van de uitvoeringsgevolgen als bijbehorende financiële consequenties op basis van drie mogelijke scenario's. Afhankelijk van welk scenario zich voordoet in de praktijk zal inzichtelijk worden wat de totale kosten zijn naast de reeds inzichtelijk gemaakte personeelskosten. Het aantal van 120-279 is afkomstig uit een eerste, vroegtijdige berekening. Bij deze berekening is nog geen rekening gehouden met het met alle andere veranderingen die van invloed zijn op de daadwerkelijke benodigde capaciteit. Er zal daarom in 2025 nog een EAUT worden uitgevoerd op het tweestatusstelsel waarmee een beter inzicht gegeven kan worden in de benodigde capaciteit. De kosten hiervoor zijn onderdeel van de beschikbare middelen voor uitvoering van dit wetsvoorstel.

Voor de Rechtspraak is de verwachte werklast als gevolg van dit wetsvoorstel in het eerste jaar na inwerkingtreding geraamd op € 47,8 miljoen aan incidentele lasten. De structurele lasten vanaf 2027 bedragen € 46,8 miljoen op jaarbasis. Daarvan houdt circa € 42,9 miljoen verband met een verwachte stijging van het aantal zaken en circa € 3,9 miljoen met een toename van de behandeltijd per zaak.

De Rechtspraak schat 46,8 miljoen euro structureel en 47,8 miljoen euro incidenteel nodig te hebben, zo constateren de leden van de NSC-fractie. Wordt dit bedrag volledig toegekend, en zijn er al maatregelen genomen om de capaciteit van vreemdelingenkamers uit te breiden?

Bij de implementatie van de maatregelen zal de keten ondersteund worden en zal worden voorzien in de benodigde middelen om de beoogde wijzigingen mogelijk te maken. De inschatting van de geactualiseerde kosten is gebaseerd op de financiële consequenties die nu inzichtelijk zijn.

De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) wijst op een structureel tekort aan rechters. Hoe gaat de regering om met het risico dat extra financiering onvoldoende zal zijn zonder beschikbaar personeel? Worden bijvoorbeeld zijinstromers versneld opgeleid?

De Rechtspraak kan jaarlijks maximaal 140 nieuwe rechters en raadsheren werven en opleiden. Deze instroom is grotendeels bedoeld ter vervanging van uitstromend personeel, met name vanwege pensionering. Tussen 2025 en 2030 wordt de jaarlijkse uitstroom geraamd op circa 100 tot 125 rechters en raadsheren. De opleiding tot rechter duurt, afhankelijk van de werkervaring van de kandidaat, tussen de 1 en 4 jaar. Met deze doorlooptijd is bij de planning van de opleidingscapaciteit rekening gehouden.

De werving van nieuwe rechters vormt een aanzienlijke uitdaging. Het zijinstroombeleid van de Rechtspraak speelt hierin een belangrijke rol. Zijinstromers, veelal ervaren juristen uit andere werkvelden, maken al een substantieel deel uit van de jaarlijkse instroom. Op korte termijn zijn geen wijzigingen in dit beleid voorzien. Verdere informatie hierover is beschikbaar via het platform Werken bij de Rechtspraak.

De nieuw opgeleide rechters worden binnen de Rechtspraak ingezet op de rechtsgebieden waar de behoefte het grootst is. Dit kan vreemdelingenrecht betreffen, maar ook bijvoorbeeld strafrecht of familie- en jeugdzaken. Tegelijkertijd wordt erkend dat de krapte op de arbeidsmarkt van invloed is op de beschikbaarheid van voldoende gekwalificeerd juridisch personeel, waaronder rechters. De verantwoordelijkheid voor de werving en opleiding ligt bij de Raad voor de Rechtspraak en de opleidingsinstanties binnen de rechterlijke macht.

De uiteindelijke impact van het wetsvoorstel op de werkdruk binnen de Rechtspraak is echter primair afhankelijk van de feitelijke instroom van zaken. Het wetsvoorstel beoogt de asielinstroom te beperken, wat op termijn kan bijdragen aan een meer beheersbare belasting voor zowel de IND als de Rechtspraak.

De leden van de NSC-fractie vragen voorts of er een uitvoeringstoets of impactanalyse is gedaan voor dit wetsvoorstel, bijvoorbeeld door het CIO-Rijk of via de reguliere uitvoeringstoets van betrokken uitvoeringsinstanties. Zo ja, dan verzoeken zij om deze stukken met de Kamer te delen.

Zoals is geantwoord op vragen van de leden van de SG, worden in aanvulling op de reeds gedeelde uitvoeringstoetsen en adviezen hierbij de impactanalyses toezonden die de IND heeft uitgevoerd.

De leden van de D66-fractie wijzen op het voorbeeld van Duitsland, dat sinds 2016 een tweestatusstelsel hanteert. Daaruit volgde een aanzienlijke stijging van het aantal rechtszaken, waarbij in 75% van de gevallen alsnog een vluchtelingenstatus werd toegekend aan mensen die aanvankelijk een subsidiaire status ontvingen. Deze leden vragen hoe de regering de situatie in Nederland inschat, en welke juridische en uitvoeringsconsequenties hiervan worden voorzien.

Ingeschat wordt dat 75% van de vreemdelingen met de subsidiairebeschermingsstatus in beroep zal gaan tegen de inwilligende beschikking. Dat leidt tot een hogere belasting van de IND, zowel in beroepszaken, maar ook bij de behandeling van aanvragen om een verblijfsvergunning asiel. Ook voor rechtbanken heeft de stijging van het aantal beroepszaken gevolgen voor de werklust.

Op voorhand kan geen inschatting gegeven worden over het aantal instandhoudingen van zaken waarin een subsidiair beschermde in beroep gaat omdat hij geen vluchtelingenstatus heeft gekregen. De beschermingsstatus waar de vreemdeling mogelijk recht op heeft (vluchtelingenstatus of de subsidiaire beschermingsstatus) is afhankelijk van de individuele omstandigheden van de zaak.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering uitvoerig in te gaan op het advies van de IND om dit wetsvoorstel gelijktijdig met het EU asiel- en migratiepact te laten ingaan. Welke contra-adviezen heeft de regering van andere uitvoeringsorganisaties ontvangen of heeft de regering hier een eigenstandige opvatting over die ook vanuit de uitvoeringspraktijk onderbouwd is?

Het advies van de IND wordt serieus genomen, en is een relevant onderdeel geweest van de weging die de regering heeft gemaakt. 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, heeft de regering er echter voor gekozen om de inwerkingtreding van het Asiel- en Migratiepact niet af te wachten.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering inzichtelijk te maken op welke wijze er overleg is geweest met de Rvdr en met welke uitkomst om de te verwachte toename van zaken binnen de rechtspraak op te vangen.

Er heeft regulier ambtelijk overleg plaatsgevonden met de Raad voor de Rechtspraak, waarbij de actualiteiten rondom de wetsvoorstellen zijn besproken. Dit overleg vindt eens in de twee maanden plaats. Daarnaast is er contact geweest rondom de periode van aanvraag consultaties en de indiening van de adviezen met betrekking tot dit wetsvoorstel.

De regering heeft het advies van de Raad voor de Rechtspraak in overweging genomen. De Raad voor de rechtspraak heeft aangegeven dat de voorgestelde maatregelen in het wetsvoorstel zullen leiden tot een toename van het aantal zaken en een grotere complexiteit. De regering blijft het uitgangspunt hanteren dat het onderhavige wetsvoorstel is ingediend met als doel de asielinstroom te beperken door middel van een breed pakket aan maatregelen. Dit zou op de lange termijn moeten bijdragen aan een afname van de druk op de migratieketen.

Graag ontvangen deze leden ook een puntsgewijze reactie op de door de Rvdr d.d. 20 januari 2025 ingebrachte reactie waarin per onderdeel een inschatting staat van kosten die onderliggend wetsvoorstel tot gevolg heeft en in hoeverre de regering bereid is hierin te tegemoet te komen.

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

De regering heeft zelf al aangegeven de complexiteit van de asielketen te willen terugdringen, zo constateren de leden van de SP-fractie. Hoe moet deze wet in het licht van deze uitspraken worden gezien? Deelt de regering de mening dat deze regelgeving de uitvoering in ieder geval complexer zal maken?

De IND beoordeelt ook nu al of bij een inwilligend besluit op een asielaanvraag de vreemdeling de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus krijgt. Die beslissing wordt echter niet (uitgebreid) gemotiveerd in het besluit. Door de invoering van het tweestatusstelsel zal dit in de

toekomst wel moeten. Dat zal de IND op dezelfde wijze doen als ware het een afwijzing voor die specifieke status (in de praktijk: de vluchtelingenstatus). De invoering van een tweestatusstelsel kost daarom meer tijd en capaciteit van de IND en van andere ketenpartners, zoals de rechtspraak.

De leden van de SP-fractie zien dat ook de IND zelf zorgen heeft over een aantal van de asielmaatregelen en de rechtsstatelijkheid ervan, waaronder het tweestatusstelsel. De IND constateert dat het wetsvoorstel Wet invoering tweestatusstelsel afwijkt van het wetsvoorstel Asielnoodmaatregelenwet voor wat betreft de meereizende partners en meerderjarige kinderen. Dit maakt de uitvoering ingewikkelder. Deelt de regering de constatering van de IND en waarom wordt er niet gewacht tot aansluiting op het asiel- en migratiepact als wel de directe aansluiting op de Asielnoodmaatregelenwet?

Het voorstel tot een Asielnoodmaatregelenwet en het onderhavige voorstel van wet zijn met elkaar in overeenstemming gebracht. Voorts zien de aan het woord zijnde leden terecht dat de regering er niet voor kiest te wachten op de inwerkingtreding van het Asiel- en Migratiepact. De redenen daarvoor zijn hierboven toegelicht.

De IND geeft aan geen inzicht te hebben in de werkdruk en kan ook niet de belofte doen dat dit uitvoerbaar is voor de IND. Wat zegt dit volgens de regering over de effectiviteit van de wetgeving?

De regering onderkent dat de voorgestelde maatregelen leiden tot een hogere werkbelasting van de IND, maar wijst erop dat de totale werklast zal afnemen door de beperking van de instroom. Voor een specificering hiervan wordt verwezen naar de beantwoording hiervan op eerdere vragen hierover.

De leden van de SP-fractie zien dat er vanuit de Rechtspraak is gewaarschuwd dat vrijwel iedere asielzoeker gaat doorprocederen voor een betere status met meer rechten. Wat zijn de financiële gevolgen waarmee de regering rekening houdt en wat zijn de verwachte werkdrukgevolgen voor bijvoorbeeld de Rechtspraak maar ook de IND? Erkent de regering ook dat het niet alleen een financiële kwestie is en dat geld niet alles oplost, omdat soms de mensen er gewoonweg niet zijn om het werk te doen en het te lang duurt deze mensen goed op te leiden?

Doordat de vreemdeling kan doorprocederen zal de IND in haar besluit uitgebreider moeten motiveren waarom de vreemdeling niet in aanmerking komt voor vluchtelingenstatus. Daarnaast is de verwachting dat veel vreemdelingen ook daadwerkelijk zullen doorprocederen voor een vluchtelingenstatus. Dit betekent dat er meer beroepsprocedures zullen volgen. Dit kost de afdeling Juridische Zaken van de IND meer tijd en capaciteit. Die kosten zijn meegenomen in een eerste vroegtijdige verkenning die op het tweestatusstelsel heeft plaatsgevonden. De inschatting destijds was dat dit de afdeling Juridische Zaken tussen de 53-125 fte extra nodig heeft.

Met de invoering van een tweestatusstelsel zal naar verwachting een deel van de statushouders met subsidiaire bescherming ook beroep instellen tegen de weigering om de vluchtelingenstatus te verkrijgen. De Raad voor de Rechtspraak houdt in dat kader rekening met een verhoging van de werklast, zowel door een stijging van het aantal zaken als door een toename in de complexiteit daarvan. De financiële gevolgen voor de Rechtspraak zijn op basis van eerdere analyses geraamd op € 47,8 miljoen aan incidentele lasten in het eerste jaar na inwerkingtreding van de wet, en € 46,8 miljoen aan structurele lasten vanaf 2027 en verder.

Tegelijkertijd kunnen met het onderscheid tussen de status van vluchteling en subsidiair beschermde strengere voorwaarden worden gesteld aan nareis. In combinatie met de maatregel om de definitie van het kerngezin te beperken, wordt de doelgroep die in aanmerking komt voor nareis verkleind. In algemene zin verwacht de regering dat de invoering van het tweestatusstelsel, in samenhang met het bredere pakket aan maatregelen, bijdraagt aan een substantiële beperking van zowel de asielinstroom als de nareis. De verminderde instroom en de vermindering van beroepszaken die daarmee gepaard gaan, moet op termijn verlichting bieden voor de rechtspraak.

Organisaties kunnen niet oneindig groeien en er zit een plafon aan het aantal nieuwe mensen dat organisaties per jaar kunnen aannemen en opleiden. Om die reden wordt er ook gekeken naar andere manieren om de productiviteit te verhogen. Er wordt door onder andere de IND dan ook hard gewerkt om werkprocessen te vereenvoudigen, slimmer en efficiënter te werken en capaciteit zo effectief mogelijk in te zetten.

Uit de memorie van toelichting blijkt dat deze wet erop toeziet om de druk op de asielketen te verlichten, zo constateren de leden van de DENK-fractie. Echter waarschuwt de IND dat de al hoge werkdruk met deze wetsvoorstellen nog vele malen hoger zal worden. Zij waarschuwen dat deze

druk nog hoger kan worden omdat mogelijk de asielaanvragen van 70.000 Syriërs opnieuw beoordeeld moeten worden. Daarnaast volgen wellicht 120.000 nieuwe aanvragen van Oekraïners als hun tijdelijke bescherming stopt.³¹ Kan de regering hierop reageren?

Doordat de instroom van asielzoekers in recente jaren hoger was dan de migratieketen aan kon, zijn de voorraden bij de IND opgelopen. Met de maatregelen die volgen uit onderhavig wetsvoorstel wordt de druk op de IND en de keten verlicht. De voorgestelde maatregelen zullen naar verwachting tot gevolg hebben dat het aantal nareizigers beter beheersbaar wordt en hiermee zal de druk op de IND en de asielopvang afnemen. Dit wetsvoorstel draagt er in samenhang met een pakket aan maatregelen aan bij dat de keten per direct en duurzaam wordt ontlast. Hiermee wordt de IND ook in staat gesteld wordt om veranderingen door te voeren uit het regeerprogramma, het Migratiepact, de wetsvoorstellen en andere noodzakelijke (beleids)wijzigingen, zo ook de eventuele herbeoordeling van aanvragen van Syriërs en het aflopen van de tijdelijke bescherming van de ontheemden uit Oekraïne. De wijze waarop dit vorm moet krijgen is doorlopend onderwerp van gesprek met onder meer de IND.

Voor de IND en de Rechtspraak is een totaalbedrag van 115 miljoen euro vrijgemaakt voor de realisatie van de wetten. Er is 101,8 miljoen euro gereserveerd voor de Wet invoering tweestatusstelsel en 13,3 miljoen euro voor de Asielnoodmaatregelenwet. Volgens de IND is dit bedrag ontoereikend om hun werk goed te blijven doen. Zij stellen dat hiervoor meerjarige stabiele financiering nodig is. Deelt de regering deze opvatting?³² Is de regering bereid om de IND deze meerjarige stabiele financiering te bieden? Zo ja, hoe zal zij dit doen? Zo nee, waarom niet, zo vragen de leden van de DENK-fractie.

Bij de implementatie van de maatregelen zal de keten ondersteund worden en zal worden voorzien in de benodigde middelen om de beoogde wijzigingen mogelijk te maken. Bij de Voorjaarsnota heeft het kabinet aanvullende financiële middelen beschikbaar gesteld. De kosten die voor de implementatie van dit wetsvoorstel zijn voorzien, zoals opgenomen in de memorie van toelichting, zijn gebaseerd op uitvoeringstoetsen die door de organisaties zelf zijn uitgevoerd. De inschatting van de kosten is gebaseerd op de huidige inzichten. De daadwerkelijke kostenontwikkeling wordt onderzocht in de evaluatie die in 2025 zal worden uitgevoerd.

Erkent de regering dat met het invoeren van het tweestatusstelsel dezelfde uitvoeringscomplicaties zullen optreden die in Nederland al praktijk waren tot 2001, toen Nederland nog een tweestatusstelsel had? Op welke manier zijn de argumenten die golden om het tweestatusstelsel af te schaffen momenteel niet meer van toepassing? Welke maatregelen treft de regering om de uitvoeringsgevolgen te mitigeren, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie.

Zoals hiervoor is opgemerkt in antwoord op vergelijkbare vragen van de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en D66, erkent de regering het risico dat een tweestatusstelsel kan leiden tot doorprocederen en dat bij toekenning van de subsidiairebeschermingsstatus ook moet worden gemotiveerd waarom niet de vluchtelingenstatus is toegekend. De regering ziet deze maatregel echter als een noodzakelijk onderdeel van het voorgestane restrictieve migratiebeleid, waarmee de asielinstroom wordt gereguleerd en de situatie in de migratieketen weer beheersbaar wordt gemaakt.

Erkent de regering dat de extra werklast die de Rechtspraak en de IND verwachten niet volledig op te lossen is met extra geld? Is het voor de regering ook duidelijk dat er veel meer personeel nodig is om dit wetsvoorstel uit te voeren, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie. Ligt het niet in lijn der verwachting dat, vanwege personeelstekorten in heel Nederland, de wacht- en doorlooptijden van de Rechtspraak en de IND flink zullen oplopen met dit wetsvoorstel? Wat lost deze maatregel dan op?

De regering erkent dat extra geld niet automatisch leidt tot extra capaciteit. Op basis van de verschillende (impact)analyses zijn de met de wetsvoorstellen gemoeide kosten en de verwachte capaciteit van de keten in kaart gebracht. Ondanks de uitdaging van de krapte op de arbeidsmarkt werkt de IND met een doorlopende wervingscampagne en zet daarnaast in op het slim inzetten van de bestaande capaciteit om de werklast te borgen. Op basis van de verschillende (impact)analyses zijn de met de wetsvoorstellen, waaronder het onderhavige voorstel, gemoeide kosten van de keten in kaart gebracht. De kosten worden gedekt uit de reservering van 50 miljoen euro op de Aanvullende Post en de aanvullende 65 miljoen euro die bij voorjaarsnota beschikbaar is gesteld.

³¹ IND, 11 maart 2025, Ministerraad stemt in met asielwetten, IND waarschuwt voor overbelasting (<https://ind.nl/nl/nieuws/ministerraad-stemt-in-met-asielwetten-ind-waarschuwt-voor-overbelasting>).

³² IND, 11 maart 2025, Ministerraad stemt in met asielwetten, IND waarschuwt voor overbelasting (<https://ind.nl/nl/nieuws/ministerraad-stemt-in-met-asielwetten-ind-waarschuwt-voor-overbelasting>).

Tegelijkertijd worden binnen de Rechtspraak verschillende initiatieven ontplooid om te komen tot een efficiëntere en meer tijdige afdoening van zaken, onder meer via het programma Tijdige rechtspraak. De invoering van het wetsvoorstel kan in de beginfase tot extra belasting leiden, maar op langere termijn wordt verwacht dat de instroom van zaken afneemt. Daarmee ontstaat ook ruimte voor verlichting van de structurele werklast. Ten aanzien van het tweestatusstelsel is de verwachting niet dat de doorlooptijden van de asielaanvragen op zullen lopen. Weliswaar kost dit de IND meer tijd en capaciteit, maar daar staat tegenover dat de voornemenprocedure met de beoogde Asielnoodmaatregelenwet wordt afgeschaft. Dat laatste zorgt naar verwachting voor een kortere wacht- en doorlooptijd bij asielaanvragen. Ten aanzien van de beroepsprocedures is de verwachting dat er in eerste instantie een verdringingseffect op zal treden bij de rechtbanken en sommige beroepsprocedures daardoor langer zullen duren. De verwachting is dat de rechtspraak op langere termijn in staat is om de capaciteit uit te breiden. Bovendien zullen de maatregelen leiden tot een lagere instroom, waardoor er op termijn minder capaciteit bij de IND en de rechtspraak nodig is.

4.2 Aangescherpte nareisvereisten

In hoeverre is bij het opstellen van het wetsvoorstel rekening gehouden met de toegang tot effectieve rechtsbescherming voor personen die onder het nieuwe regime vallen, zo vragen de leden van de NSC-fractie.

De maatregelen hebben geen directe gevolgen voor de rechtsbescherming. Vreemdelingen wier aanvraag onder het nieuwe regels vallen, hebben de mogelijkheid om tegen een afwijzend besluit bezwaar te maken, of beroep en/of hoger beroep in te stellen.

Wordt geborgd dat vreemdelingen tijdig en adequaat geïnformeerd worden over hun rechtspositie en beschikbare rechtsmiddelen?

De maatregelen uit dit wetsvoorstel hebben geen directe betrekking op de beschikbare rechtsmiddelen en rechtspositie van vreemdelingen in de nareisprocedure. Deze rechtspositie verandert ook niet: vreemdelingen hebben en behouden de mogelijkheid om tegen een afwijzend besluit bezwaar te maken, of beroep en/of hoger beroep in te stellen.

Is voorzien in specifieke waarborgen voor kwetsbare groepen, zoals alleenstaande minderjarige vreemdelingen of personen met verstandelijke beperkingen, om toegang tot bezwaar en beroep niet alleen theoretisch maar ook feitelijk te garanderen?

Nee, hier is niet in voorzien. De IND zal een ambtshalve 8 EVRM beoordeling als resttoets maken als dit noodzakelijk is. Niet bij alle afwijzingen van een nareisaanvraag zal de IND genoodzaakt zijn dit te doen. Als niet aan de aanvullende voorwaarden voor nareis bij subsidiair beschermden wordt voldaan, zal de IND ambtshalve doortoetsen aan 8 EVRM. Bij nieuwe nareisaanvragen voor gezinsleden die niet tot het kerngezin behoren, zal de IND niet doortoetsen aan 8 EVRM. De IND zal dit enkel doen in lopende nareisaanvragen voor gezinsleden die door de onderhavige wetswijziging buiten het kerngezin vallen. Hiervoor kan de vreemdeling een 8 EVRM aanvraag indienen.

Kan de regering aan de leden van de NSC-fractie toelichten hoe wordt omgegaan met situaties waarin betrokkene de nieuwe voorwaarden pas na afloop van de geldende beslistermijn ontvangt of begrijpt, mede in het licht van de versnelde afdoening van dossiers?

De IND zal de aanvragers met lopende nareisaanvragen zo spoedig mogelijk informeren over de voorwaarden. Een statushouder met subsidiaire bescherming kan vervolgens in de lopende nareisaanvraag aanvullende informatie aanleveren waaruit volgt dat aan de aanvullende voorwaarden wordt voldaan. In gevallen waarin niet wordt voldaan aan de aanvullende voorwaarden wordt ambtshalve getoetst aan artikel 8 van het EVRM.

Als een gezinslid op het moment van inwerkingtreding niet langer behoort tot een van de categorieën gezinsleden die tot het kerngezin behoren, dan zal de nareisaanvraag worden afgewezen. De IND zal in lopende nareisaanvragen ambtshalve aan 8 EVRM doortoetsen voor gezinsleden die door de onderhavige wetswijziging buiten het kerngezin vallen. Bij nieuwe nareisaanvragen voor gezinsleden die niet tot het kerngezin behoren, zal de IND niet doortoetsen aan 8 EVRM. Hiervoor kan een losse 8 EVRM aanvraag worden ingediend.

Acht de regering het wenselijk om in het overgangsjaar na inwerkingtreding van de wet extra middelen vrij te maken voor juridische ondersteuning en rechtsbijstand, gelet op het risico van juridisering en verhoogde rechtsvraag?

De maatregelen uit dit wetsvoorstel hebben geen directe betrekking op de beschikbare rechtsmiddelen en rechtspositie. De regering onderkent dat de invoering van het wetsvoorstel kan leiden tot een verhoogde rechtsvraag, waaronder een toename van het aantal procedures binnen de Rechtspraak.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering een nadere toelichting te geven op bijgaande passage in deze alinea uit de memorie van toelichting: "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." Voornoemde leden vragen de regering om uit te leggen hoe deze aanvraag met onderhavig wetsvoorstel onmogelijk gemaakt wordt. Op basis van welke juridische grond kan een dergelijke aanvraag afgewezen worden?

Dit wetsvoorstel voegt geen nieuwe juridische grond toe. Het recht om een aanvraag om een verblijfsvergunning in te dienen, kan ook niet worden beperkt. Wel is het de verwachting van de regering dat de maatregelen uit dit wetsvoorstel de instroom van nareizigers zal beperken. Met een lagere instroom van nareizigers is het ook de verwachting dat zich uiteindelijk minder vreemdelingen naar Nederland begeven en een zelfstandige asielaanvraag indienen.

Daarnaast geeft de regering vervolgens na bovenstaande passage aan dat: "Daarbij echter ook rekening [moet] worden gehouden met de mogelijkheid dat afgewezen gezinsleden trachten zelfstandig naar Nederland te reizen om een zelfstandige asielaanvraag in te dienen". De leden van de CDA-fractie vragen de regering of zij een getalsmatige of procentuele inschatting heeft gemaakt hoe vaak men verwacht dat dit zal voorkomen in de toekomst.

Of de beperking van nareis tot het kerngezin er toe leidt dat meer personen (samen) naar Nederland reizen om hier asiel aan te vragen, is niet op voorhand te zeggen.

Bestaat daarnaast ook niet, zo vragen deze leden de regering, de mogelijkheid dat er minder nareisverzoeken worden aangevraagd maar dat gezinsleden zich zelfstandig melden met een individueel asielverzoek en pas later in de procedure blijkt dat er sprake is van een familierelatie? Of is hiervoor geen juridische grond op basis van dit wetsvoorstel en de geldende asielprocedure? Graag ontvangen de aan het woord zijnde leden een toelichting op de praktische toepassing hiervan.

Indien er een nareisaanvraag loopt terwijl het desbetreffende gezinslid ook een zelfstandige asielaanvraag heeft gedaan waar nog niet op is beslist, kan de IND nog op de nareisaanvraag beslissen. Indien echter de aanvraag om een zelfstandige verblijfsvergunning asiel is ingewilligd, is er geen procesbelang meer bij de beoordeling van de nareisaanvraag.

De leden van de DENK-fractie constateren dat de Rvdr stelde dat zij in het eerste jaar na invoering van deze wetsvoorstellen hun extra kosten ramen op 47,8 miljoen euro in het eerste jaar en 46,8 miljoen euro structureel per jaar daarna. Kan de regering toelichten op welke wijze zij voornemens is de Rechtspraak structureel en incidenteel financieel te compenseren voor de substantiële stijging van de werklast die uit het wetsvoorstel voortvloeit, mede gelet op de door de Rvdr geraamde extra kosten van 47,8 miljoen euro in het eerste jaar en 46,8 miljoen euro structureel per jaar daarna?

Bij de implementatie van de maatregelen zal de Raad voor de Rechtspraak ondersteund worden en zal worden voorzien in de benodigde middelen om de beoogde wijzigingen mogelijk te maken. De inschatting van de geactualiseerde kosten is gebaseerd op de financiële consequenties die inzichtelijk zijn. Het kabinet heeft middelen beschikbaar gesteld om de kosten voor de uitvoering van dit wetsvoorstel te dekken.

Hoe verhoudt zich deze toenemende financiële druk tot de bestaande begroting van de Rechtspraak, en welke garanties worden geboden dat dit niet ten koste gaat van de kwaliteit en tijdigheid van rechtspraak?

De regering onderkent de toenemende financiële druk op de Rechtspraak als gevolg van de invoering van het tweestatusstelsel en de daarmee gepaard gaande verhoging en verzwaring van de werklast. De regering heeft er vertrouwen in dat de beschikbare middelen voldoende ruimte bieden om de noodzakelijke stappen te zetten ter waarborging van de kwaliteit en tijdigheid van de rechtspraak. Tegelijkertijd wordt erkend dat financiële middelen alleen niet voldoende zijn: ook de beschikbaarheid van voldoende gekwalificeerd personeel is van cruciaal belang. Door de krapte op

de arbeidsmarkt en de beperkte opleidingscapaciteit van rechters en raadsheren kan extra financiering niet altijd worden omgezet in extra capaciteit. Daarbij is het van belang te benadrukken dat het wetsvoorstel mede beoogt de asielinstroom structureel te beperken. In combinatie met andere maatregelen zal dit naar verwachting op termijn leiden tot een daling van de werkdruk voor de Rechtspraak, waarmee de kwaliteit en tijdigheid van de rechtspraak beter geborgd kunnen worden.

5. Ontvangen adviezen

De leden van de PVV-fractie lezen dat volgens de NOvA de invoering van het tweestatusstelsel zou leiden tot discriminatie. Kan de regering bevestigen dat het wetsvoorstel volledig in lijn is met Europese wetgeving en er dus geen sprake kan zijn van discriminatie, zeker nu veel andere Europese landen soortgelijke wetgeving kennen?

Ik ga ervan uit deze vraag ziet op de beperking van het kerngezin bij nareis. Zoals is toegelicht in antwoord op vragen van onder meer de leden van de Volt-fractie, verplicht het Unierecht alleen tot de mogelijkheid van nareis van gehuwde partners en minderjarige kinderen. De mogelijkheid om in aanvulling daarop ook gezinshereniging toe te staan aan onder andere ongehuwde partners, is facultatief. De beperking laat bovendien onverlet dat vreemdelingen die niet onder de definitie vallen van het kerngezin, maar die feitelijk tot het gezin van de vergunninghouder behoren, zich nog steeds kunnen beroepen op het recht op eerbiediging van het gezinsleven zoals neergelegd in artikel 8 van het EVRM.

In het advies van de IND wordt gewezen op risico's bij het ontbreken van een aanpassing van artikel 1.27 Vreemdelingenbesluit 2000, zo constateren de leden van de NSC-fractie. Kan de regering bevestigen of, en zo ja op welke wijze, dit aandacht krijgt in de lagere regelgeving?

Zoals is opgemerkt in de memorie van toelichting zal bij de komende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 worden gezien of en op welke wijze artikel 1.27 daarvan aanpassing behoeft.

Indien geen overgangsrecht wordt geboden en alle vreemdelingen met subsidiaire bescherming een artikel 8 EVRM procedure starten, hoeveel tijd en capaciteit zou dat vergen van de IND enerzijds en anderzijds van de Rechtspraak, zo vragen de leden van de NSC-fractie. Is hiervoor een analyse verricht?

Ook als een vreemdeling met subsidiaire bescherming verzoekt om gezinshereniging krachtens artikel 8 van het EVRM zal alsnog eerst aan het kader voor nareis uit de Vreemdelingenwet 2000 worden getoetst. Vervolgens wordt, als niet aan de nareisvereisten uit dat kader wordt voldaan, ambtshalve doorgetoetst aan artikel 8 van het EVRM. Deze ambtshalve toetst kost weliswaar extra tijd en capaciteit, maar is minder arbeidsintensief dan het beoordelen van een afzonderlijk beroep op artikel 8 van het EVRM, omdat er reeds is getoetst aan de nareisvereisten.

De leden van de NSC-fractie constateren dat de regering stelt dat met elke vorm van eerbiedigende werking de wet gedurende langere tijd geen meerwaarde zou hebben. Hoe lang zou de wet geen meerwaarde hebben, indien overgangsrecht zou worden toegepast voor aanvragen waarvan de beslistermijn is verstreken?

De werkvoorraden in nareis- en asielzaken zijn momenteel dermate groot dat het niet realistisch is om te verwachten dat de IND al deze zaken vóór inwerkingtreding van de nieuwe maatregelen kan afhandelen. Dat betekent dat met elke vorm van eerbiedigende werking de wet gedurende langere tijd geen meerwaarde zou hebben. Dat is een belangrijk argument om niet te voorzien in eerbiedigende werking. Er valt niet precies te voorspellen hoe lang de nieuwe wet geen meerwaarde zou hebben. Dat is immers afhankelijk van de voorraad nareisaanvragen die op het moment van inwerkingtreding nog open staat en de tijd die de IND nodig heeft om die zaken te beslissen. Op 14 april 2025 bedroeg de voorraad ruim 40.000 nareiszaken.

De leden van de NSC-fractie lezen dat de IND aangeeft dat het cumulatieve effect van de nareisvoorwaarden maakt dat veel aanvragers er niet aan zullen kunnen voldoen en dat dit in het licht van het evenredigheidsbeginsel veel gaat vragen met betrekking tot de motivering van besluiten, "zeker nu de formulering van het wetsvoorstel geen ruimte lijkt te bieden om in daartoe aangewezen gevallen van die voorwaarden af te kunnen wijken". Op welke manier kan ruimte worden geboden om in aangewezen gevallen van die voorwaarden af te wijken, om de huidbaarheid en uitvoerbaarheid van deze regels te vergroten? Hoe staat de regering daartegenover?

Er is inderdaad niet voorzien in de mogelijkheid om van de wettelijke voorwaarden af te wijken. Dat

betekent dat een verzoek om nareis zal worden afgewezen als niet aan de (aanvullende) voorwaarden is voldaan. Wel wordt ambtshalve getoetst aan artikel 8 van het EVRM – in dat verband kunnen alle relevante omstandigheden worden betrokken.

De NOvA wijst erop dat “de wet een mogelijkheid [mist] om in schrijnende gevallen af te wijken van de beperking van gezinshereniging”. De leden van de NSC-fractie zijn van mening dat alle wetgeving een hardheidsclausule en/of mogelijkheid om af te wijken van de regels bij zeer schrijnende omstandigheden zou moeten kennen. Op welke manier zou dit in de wetgeving kunnen worden geborgd?

De aan het woord zijnde leden doelen op een wettelijke ‘hardheidsclausule’ waarmee, ook als niet aan alle voorwaarden is voldaan, in bijzondere gevallen een verzoek om nareis toch kan worden ingewilligd. Zoals hierboven is toegelicht is niet in deze mogelijkheid voorzien.

De leden van de D66-fractie vragen hoe wordt omgegaan met personen die al langer dan de wettelijke beslistermijn van zes maanden wachten op een beslissing over gezinshereniging, en die bij inwerkingtreding van de wet onmiddellijk onder het nieuwe regime vallen. Zij vragen hoe deze overgang zich verhoudt tot het beginsel van rechtszekerheid en tot het beeld van een betrouwbare overheid.

De regering erkent dat onmiddellijke werking consequenties kan hebben voor het precieze moment waarop asielzoekers of aanvragers van nareis een besluit op hun aanvraag ontvangen, en voor het recht dat op de beoordeling van die aanvraag van toepassing is. Door de keuze voor onmiddellijke werking zal het wetsvoorstel ook impact hebben op de bestaande zaken waarin de beslistermijn is verstreken. Dat is een bewuste keuze, aangezien de maatregelen als doel hebben de asielprocedure efficiënter te maken en de vreemdeling sneller duidelijkheid te bieden over zijn (nareis)aanvraag. Het enkele feit dat met deze wet (nieuwe) voorwaarden worden gesteld in nog lopende procedures, maakt niet dat er strijd is met het beginsel van rechtszekerheid.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van de prangende vraag van de IND om de implementatie van dit wetsvoorstel samen te trekken met de implementatie met het EU asiel- en migratiepact, gezien de grote impact die beide wetten met zich mee zullen brengen voor hun werkzaamheden. Deze leden delen de zorgen dat wanneer de IND twee keer vlak achter elkaar alles om moet gooien, dit onverantwoorde druk op de uitvoering zal leggen. Zij vragen de regering daarom dit advies op te volgen en het tweestatusstelsel niet eerder in te laten gaan dan de implementatie van het asiel- en migratiepact.

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 Asiel- en Migratiepact niet af te wachten.

De leden van de CDA-fractie lezen in de adviezen van de Rvdr, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en de NOvA dat er een vanzelfsprekendheid lijkt te bestaan in de verwachting dat vreemdelingen na het verkrijgen van de subsidiaire bescherming doorprocederen voor het verkrijgen van de (sterkere) vluchtelingenstatus. Kan de regering hierover een reflectie geven waarom dat in onze Nederlandse rechtscultuur vanzelfsprekend zou zijn? Deze leden zouden dit een zorgelijke ontwikkeling vinden als we dit als vanzelfsprekend zouden gaan vinden. Is dat in andere EU-lidstaten ook het geval?

Dat die verwachting leeft is mede gestoeld op de ervaringen in het verleden die mede hebben geleid tot de introductie van het huidige éénstatusstelsel, in 2001. Recenter, na de hoge instroom in 2015 heeft een soortgelijke ontwikkeling ook plaatsgevonden in bijvoorbeeld Duitsland waar een onderscheid in voorwaarden voor gezinshereniging tussen subsidiair beschermde en Vluchtelingen was doorgevoerd, waardoor naar verluidt het aantal beroepsprocedures toenam. Een verklaring voor het doorprocederen kan liggen in het belang van de individuele vreemdeling om een sterkere status te verkrijgen om zo, zoals in het onderhavige geval, de mogelijkheden tot gezinshereniging te verruimen. Opgemerkt moet worden dat het recht op een daadwerkelijk en effectief rechtsmiddel een grondrecht is, dat niet kan worden beperkt.

Klopt het dat 87% van de aangevochten IND-besluiten in stand blijft?

Ja. Daarbij is het relevant te vermelden dat de IND niet bij elk gegrond beroep, ook hoger beroep instelt. Dat gebeurt alleen als sprake is van een zaaksoverstijgend belang, en dus niet bij een geconstateerd gebrek in de motivering in de individuele zaak.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering in hoeverre de aanpassingen uit de Asielnoodmaatregelenwet over efficiëntere behandeling (herhaalde) aanvragen van toepassing is op de aanvraag voor een (sterkere) vluchtelingenstatus. Kan de regering aangeven hoe de juridische procedure van een dergelijk verzoek voor een vluchtelingenstatus verloopt? Is dit een procedure als een beroep op de verleende subsidiaire bescherming of kan een vreemdeling een half jaar na het verkrijgen van de subsidiaire bescherming opnieuw een aanvraag indienen die ziet op het verkrijgen van de vluchtelingenstatus?

Met de introductie van het tweestatusstelsel wordt aan vreemdelingen die niet aan de voorwaarden voor het vluchtelingschap voldoen, maar wel aannemelijk hebben gemaakt dat zij internationale bescherming nodig hebben, de subsidiairebeschermingsstatus verleend. Tegen deze beschikking staat beroep open, omdat een beschikking tot toekenning van de subsidiairebeschermingsstatus tevens een afwijzing inhoudt van de vluchtelingenstatus. Er is dus geen nieuwe of herhaalde aanvraag vereist, maar er kan een rechtsmiddel worden ingesteld tegen de (deels) inwilligende beschikking.

De leden van de CDA-fractie kregen bij eerder genoemd rondetafelgesprek vanuit de IND een klip en klaar antwoord op de vraag of het huidige artikel 1.27 van het Vreemdelingenbesluit genegeerd kan worden. Deelt de regering deze juridische inschatting van de IND? Zo ja wat betekent dit dan voor de voorliggende wet? Zo nee, hoe kan artikel 1.27, dat stelt: 'De aanvraag, bedoeld in artikel 1.24, eerste lid, wordt getoetst aan het recht dat gold op het tijdstip waarop de aanvraag is ontvangen, tenzij uit de Wet anders voortvloeit of het recht dat geldt op het tijdstip waarop de beschikking wordt gegeven, voor de vreemdeling gunstiger is' met terugwerkende kracht genegeerd dan wel aangepast en toegepast worden? Kan de regering hiervoor een sluitende juridische onderbouwing geven?

In dit wetsvoorstel wordt geregeld dat de daarin opgenomen maatregelen onmiddellijke werking hebben vanaf het tijdstip van inwerkingtreding van de wet, zoals ook het uitgangspunt is bij nieuwe regelgeving.³³ De datum waarop het besluit wordt genomen is bepalend. Betoogd kan worden dat daarmee sprake is van een situatie dat 'uit de Wet anders voortvloeit' als bedoeld in artikel 1.27 van het Vb 2000. Zoals in de memorie van toelichting is opgemerkt, zal dit artikel zo nodig voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze wet in die zin worden gewijzigd dat geen twijfel mogelijk is over het toepasselijk recht.

En is de regering dit ook van plan om toe te passen, inclusief de nieuwe nareiscriteria voor subsidiair beschermden, op alle nareisverzoeken die er nu reeds langere tijd liggen (en waarin van sommigen de wettelijke beslistermijn al is verstreken) en waarover door capaciteitsgebrek bij de IND nog niet is besloten?

Ja, in het wetsvoorstel is geen overgangsrecht opgenomen omdat het noodzakelijk is dat de maatregelen op korte termijn nuttig effect sorteren. De verwachting is dat het effect van het pakket aan maatregelen – in het bijzonder de aanvullende nareisvoorwaarden – onacceptabel vertraagd zou worden wanneer de maatregelen niet onmiddellijk inwerking zouden treden, mede gelet op deze bestaande voorraden en doorlooptijden.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering te reageren op de door de IND onder de aandacht gebrachte uitspraak van het Hof van Justitie dat ziet op de vraag of nieuwe wetgeving ook van toepassing is op lopende aanvragen (HvJ d.d. 12 april 2018, C-550/16, JV 2018/91). Waarom is de regering van mening dat hiertoe toch de juridische ruimte bestaat?

Het bedoelde arrest van het Hof gaat over de toelating van de ouders van een alleenstaande minderjarige vreemdeling in het kader van nareis. Artikel 10, derde lid, aanhef en onder a van de Gezinsherenigingsrichtlijn verplicht gezinshereniging met deze ouders toe te staan (zie overweging 43 van het genoemde arrest). Nareis bij een alleenstaande minderjarige vreemdeling moet dus worden gefaciliteerd; voor nareis bij een meerderjarige vreemdeling geldt de bedoelde verplichting niet meer. Het moment dat de minderjarigheid wordt vastgesteld – iets dat zoals het Hof overweegt in de gehele Unie autonoom en op eenvormige wijze moet worden uitgelegd – (overweging 41) – is dus bepalend voor het antwoord op de vraag of bepaalde aanspraken al dan niet geldend kunnen worden gemaakt. Het Hof heeft hierover geoordeeld dat moet worden uitgegaan van het tijdstip van aankomst op het grondgebied van een lidstaat en van indiening van het asielverzoek.

De context van de door dit wetsvoorstel doorgevoerde wijzigingen is echter een andere. De regels voor nareis worden weliswaar strenger, maar blijven – vanzelfsprekend – binnen de mogelijkheden

³³ Zie aanwijzing 5.61 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

die de Gezinsherenigingsrichtlijn daarvoor biedt. Deze strengere regels staan, zodra hieraan wordt voldaan, niet aan verblijfsaanvaarding in de weg. Voorts is er, zoals hiervoor in antwoord op vergelijkbare vragen reeds is beschreven, sprake van een groot belang om zo spoedig mogelijk gebruik te kunnen maken van de nieuwe regels. De regering verwacht dat het nuttig effect van het volledige pakket aan maatregelen – en meer in het bijzonder de aanvullende nareisvoorwaarden – gezien de bestaande voorraden en doorlooptijden onacceptabel zal worden vertraagd wanneer de maatregelen niet onmiddellijk in werking treden.

Ten slotte wordt erop gewezen dat de nareisvoorwaarden louter worden gesteld bij de nareis van familieleden van subsidiair beschermden. Waar Nederland de Gezinsherenigingsrichtlijn tot op heden nog analoog toepast op vreemdelingen met de subsidiaire beschermingsstatus, is dat na inwerkingtreding van het onderhavige voorstel van wet niet langer het geval. Daarmee is er in Nederland niet langer een situatie waarin de bepalingen van de richtlijn op rechtstreekse en onvoorwaardelijke wijze toepasselijk zijn gemaakt op subsidiair beschermden, zodat de bepalingen over nareis van subsidiair beschermden voortaan buiten het toepassingsbereik van het Unierecht vallen.³⁴

Daarbij schrijft de regering, op bladzijde 14 van de memorie van toelichting, dat artikel 1.27 van het Vreemdelingenbesluit 2000 zo nodig wordt aangepast. De leden van de CDA-fractie vragen de regering hierover nu reeds duidelijkheid te verschaffen en hier niet mee te wachten tot na de behandeling van onderhavige wet.

Zoals hiervoor is opgemerkt zal artikel 1.27 van het Vreemdelingenbesluit 2000 zo nodig voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze wet in die zin worden gewijzigd dat geen twijfel mogelijk is over het toepasselijk recht. Deze wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 wordt via de gebruikelijke procedure voorbereid en zal alle reguliere stappen doorlopen. Om onnodig werk en fouten te voorkomen zal deze wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in procedure worden gebracht zodra de tekst van de wet stabiel is.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering om op alle zeven punten uit het IND-advies van d.d. 27 november 2025 bladzijde 2 afzonderlijk te reageren.

Kortheidshalve wordt verwezen naar de beantwoording die hiervoor is opgenomen, over onder meer de samenloop met het Asiel- en Migratiepact, de keuze voor onmiddellijke werking en het mogelijke waterbedeffect naar de reguliere procedure tot gezinshereniging en beroepen op artikel 8 van het EVRM.

De leden van de CDA-fractie zijn daarbij in het bijzonder geïnteresseerd in de oproep van de IND om over te gaan tot een beleidsstop. Kan de regering aangeven op welke beleidswijzigingen, naast de twee voorliggende wetten en het asiel- en migratiepact, de IND doelt?

De IND doelt met name op het wetsvoorstel Waarborgfunctie Awb, maar ook eventueel nu nog niet voorziene wijzigingen in beleid of regelgeving die veel van de IND vragen. De IND pleit verder voor invoering van het tweestatusstelsel tegelijkertijd met inwerkingtreding van het Asiel- en Migratiepact. *De leden van de CDA-fractie vragen de regering inzicht te geven hoeveel tijdelijke asielvergunningen er op dit moment (per 1 januari 2025) nog geldig zijn voor Syrische vluchtelingen.*

Op 1 januari 2025 waren er ca. 77.000 Syriërs met een asielvergunning asiel voor bepaalde tijd.

Kan de regering de leden van de CDA-fractie een juridische toelichting geven op het door de IND uitgebrachte advies en in het rondetafelgesprek genoemde feit dat de invoering van het EU asiel- en migratiepact het sowieso mogelijk maakt om door te procederen voor een sterkere status? Wat is de juridische verandering die dit mogelijk maakt en zijn daar dan ook nog in het EU asiel- en migratiepact eisen of beperkingen aan gesteld?

Het handhaven van het eenstatusstelsel is niet langer een mogelijkheid onder de aankomende Kwalificatieverordening, die deel uitmaakt van het Asiel- en Migratiepact. In het wetsvoorstel tot implementatie van het Asiel- en Migratiepact wordt daarom onderscheid gemaakt tussen de verlening van de verblijfsvergunning asiel aan de vreemdeling die in aanmerking komt voor de vluchtelingenstatus en de vreemdeling die in aanmerking komt voor subsidiaire bescherming. Het onderscheid tussen beide statussen vloeit dwingend voort uit de Kwalificatieverordening, die rechtstreeks werkt. De IND moet voortaan rechtstreeks aan de criteria van de Kwalificatieverordening toetsen of een vreemdeling vluchteling of subsidiair beschermde is. Ook

³⁴ Vergelijk HvJ EU 13 maart 2019, ECLI:EU:C:2019:192.

moet de IND op basis van de criteria uit de verordening bepalen of de status moet worden ingetrokken.

Klopt het, zo vragen de leden van de CDA-fractie, dat de invoering van het EU asiel- en migratiepact ook al tot gevolg heeft dat aanvragen tot 12 juni 2026 conform het nu geldende EU-recht moeten worden afgedaan en na die datum conform het nieuwe EU asiel- en migratiepact? En zo ja, dan is hiermee er toch al sprake van een dubbel stelsel zo lang alle oude aanvragen nog niet zijn verwerkt?

Het overgangsrecht van de huidige wet- en regelgeving naar het Asiel- en Migratiepact (na 12 juni 2026) is geregeld in het implementatievoorstel bij dat pact. Kort gezegd gaat dat overgangsrecht uit van gedeeltelijke eerbiedigende werking, wat betekent dat het nieuwe recht van toepassing wordt op nieuwe asielaanvragen en andere rechtsverhoudingen alsook op lopende procedures voor de behandeling van asielaanvragen en andere rechtsverhoudingen die ten tijde van de inwerkingtreding van de daarop toepasselijke onderdelen van deze wet nog niet zijn afgerond. Daarop geldt een aantal uitzonderingen, waaronder voor lopende nareisaanvragen.

En wat maakt dat de regering er niet voor kiest om vanuit uitvoerbaarheid voor alle nareisvereisten t.g.v. tweestatusstelsel dit te laten gelden en daarmee invoering van dit wetsvoorstel ook op 12 juni 2026 te laten plaatsvinden?

Zoals hiervoor is toegelicht vindt de regering het noodzakelijk dat de voorgestelde maatregelen op zo kort mogelijke termijn in werking treden. Om die reden wordt de inwerkingtreding van het Asiel- en Migratiepact niet afgewacht.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering toe te lichten in hoeverre de zorg van de IND zoals verwoord op bladzijde 3 (laatste alinea) van haar advies d.d. 27 februari 2025 nog steeds van toepassing is of aan te geven dat de regering deze omissie inmiddels heeft opgelost. En zo nee, op welke wijze zou dit in de wet vragen om aanpassing?

In beginsel kan bij een verlenging van de huidige status worden volstaan met de verlenging van de geldigheidsduur van de vergunning. Dat is immers ook waartoe de aanvraag strekt. Artikel 28, gelezen in samenhang met het gewijzigde artikel 32 van de Vw 2000, biedt daarvoor de grondslag. Die beoordeling is bij de inwilliging van de oorspronkelijke aanvraag al gemaakt en hoeft in zoverre niet opnieuw te worden verricht, tenzij er concrete aanwijzingen zijn voor een andere uitkomst.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering een inschatting te maken van het effect van herbeoordeling van Syrische vluchtelingen met een tijdelijke asielvergunning op de werklust van de IND, en dit ook te doen voor de situatie waarin de ontheemdenstatus van Oekraïners afloopt en deze Oekraïners aanspraak doen op asiel in Nederland.

Op dit moment vinden bestuurlijke overleggen plaats met de IND over de opdracht. De prioriteiten zijn de uitvoering van het Asiel- en Migratiepact, de Ambitie 2028 en de maatregelen uit het Regeerprogramma. Deze prioriteiten hebben impact op de reguliere meerjaren productie van de IND. Om te voorkomen dat er een onuitvoerbaar situatie ontstaat, heeft de IND aangegeven dat het van belang is om alle grote (beleids)wijzigingen, waaronder het eventueel herbeoordelen van Syrische zaken, integraal te benaderen. In afwachting van het ambtsbericht met betrekking tot het landenbeleid Syrië, eind mei, worden de mogelijke scenario's met betrekking tot het herbeoordelen van asielaanvragen van Syriërs meegenomen in de lopende gesprekken met de IND.

De leden van de ChristenUnie-fractie betreuren het ten eerste dat er maar een week is uitgetrokken voor consultatie van de Rvdr, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de NOV en de IND, en dat de consultatie vanuit de regering tot deze organisaties is beperkt. Deze leden lezen in de memorie van toelichting dat alle adviezen, ook de ongevraagde adviezen, zijn betrokken in de memorie van toelichting en het nader rapport. Heeft de regering ook essentiële zaken gewijzigd na de adviezen of zijn deze alleen van een reactie voorzien?

Elk ingekomen advies is betrokken bij de totstandkoming van het wetsvoorstel, de memorie van toelichting en het nader rapport. De regering is ingegaan op deze adviezen. Mede naar aanleiding van deze adviezen is het wetsvoorstel nader gemotiveerd.

Ten aanzien van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (de Afdeling) hechten de leden van de ChristenUnie-fractie er erg aan dat dit serieus wordt genomen en goed onderbouwd wordt als het advies niet wordt overgenomen. Het verbaast deze leden dan ook zeer dat met een dictum C-advies de memorie van toelichting slechts op marginale onderdelen is aangepast. De fundamentele kritiek die de Afdeling heeft op het wetsvoorstel, namelijk dat

effectiviteit, proportionaliteit en rechtsstatelijkheid niet voldoende zijn aangetoond, is wat deze leden betreft niet voldoende weerlegd. Heeft de regering overwogen de wetstekst zelf ook aan te passen naar aanleiding van het advies van de Afdeling? Waarom niet?

De regering is in het nader rapport zeer uitvoerig ingegaan op alle kanttekeningen van de Afdeling advisering. Ook is de memorie van toelichting op belangrijke onderdelen aangevuld. De regering is de Afdeling advisering zeer erkentelijk voor haar spoedige advisering. Met de naar aanleiding daarvan aangebrachte aanvullingen heeft het wetsvoorstel aan kwaliteit gewonnen. De regering meent dat in dat kader geen noodzaak bestond om ook het wettekst aan te passen.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen in de beslisnota van 27 februari 2025 dat de ambtenaren geen onvoorwaardelijk positief ambtelijk advies kunnen geven over dit wetsvoorstel en het wetsvoorstel voor de Asielnoodmaatregelenwet vanwege de korte tijd die er was om de wet op te stellen. Door die korte doorlooptijd is het niet op alle onderdelen mogelijk de risico's goed in beeld te brengen. Is de regering van plan het advies op te volgen om de effecten in de tijd en in samenhang, gerelateerd aan onder meer de instroomcijfers nauwlettend te volgen?

De regering zal inderdaad de effecten in de tijd en in samenhang, gerelateerd aan onder meer de instroomcijfers nauwlettend volgen.

In diezelfde beslisnota lezen voornoemde leden dat de ambtenaren de minister niet positief kunnen adviseren over de effectiviteit, juridische houdbaarheid, uitvoerbaarheid en financiële gevolgen. Het is zorgelijk dat de regering ondanks een negatief ambtelijk advies doorgaat met een wetsvoorstel. Trekt de regering zich dit aan?

De ambtenaren hebben vanuit hun rol geadviseerd en daar ben ik hen erkentelijk voor. Deze advisering is betrokken in de besluitvorming. Mede op basis daarvan is een zelfstandige afweging gemaakt. Alles overwegend, acht de regering het noodzakelijk om over te gaan tot de voorgenomen maatregelen, aangezien het Nederlandse asielsysteem in de huidige vorm onhoudbaar is.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering om te reageren op het advies van de IND om het wetsvoorstel niet vooruitlopend op het asiel- en migratiepact in te voeren. Kan de regering aangeven waarom ze daar geen uitvoering aan geeft?

Zoals hiervoor is opgemerkt vindt de regering het van groot belang dat de voorgenomen maatregelen zo snel mogelijk worden ingevoerd. Om die reden wordt de inwerkingtreding van het Asiel- en Migratiepact niet afgewacht.

Is de regering bereid om als de IND blijft aangeven dat invoering van de wet niet gaat voorafgaand aan de invoering van het asiel- en migratiepact, dit wetsvoorstel tegelijk met het asiel- en migratiepact in te laten gaan?

De regering vindt het van groot belang om het onderhavige voorstel van wet voorafgaand aan het Asiel- en Migratiepact in te voeren. Het onderhavige voorstel van wet heeft uiterlijk werking tot het moment van invoering van het Asiel- en Migratiepact, op 12 juni 2026. Daarna is de wet- en regelgeving van het Asiel- en Migratiepact van toepassing, met inbegrip van het daarin opgenomen tweestatusstelsel. Zoals hiervoor is toegelicht, zijn er materieel geen verschillen.

Waarom heeft de regering het ambtelijke advies om niet alle maatregelen op hetzelfde moment in te laten gaan naast zich neergelegd, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie.

Zoals hiervoor is opgemerkt hebben de betrokken ambtenaren vanuit hun rol geadviseerd en is dat advies betrokken. Mede op basis daarvan is het noodzakelijk geacht om over te gaan tot de invoering van alle voorgenomen maatregelen, aangezien het Nederlandse asielsysteem in de huidige vorm onhoudbaar is.

De leden van de VOLT-fractie vragen of de regering kan aangeven waarom het opstellen van deze wetten langer heeft geduurd dan bij een normale procedure, terwijl een korte consultatieperiode is gehanteerd.

De regering herkent niet dat het opstellen van het onderhavige voorstel van wet langer heeft geduurd dan bij een reguliere procedure.

Kan de regering toelichten waarom er is gekozen om haast te zetten achter de duur van de consultatieperiode en het (nog) niet inzetten van uitvoeringstoetsen, terwijl dit wel zou kunnen bijdragen aan een evaluatie van de werkbaarheid van de wet?

Het Nederlandse asielsysteem in de huidige vorm onhoudbaar. Daarom is het noodzakelijk dat het onderhavige voorstel van wet snel tot stand komt. Mede om die reden er heeft geen uitgebreide consultatie plaatsgevonden. Tegelijkertijd hecht het kabinet wel belang aan zorgvuldigheid, daarom is een aantal direct betrokken organisaties geconsulteerd. Voorts zijn er ook een aantal impactanalyses en uitvoeringstoetsen uitgevoerd, onder meer door de IND om de uitvoeringsgevolgen in beeld te krijgen. Deze uitvoeringstoetsen zijn gedaan in een vroeg stadium op basis van de op dat moment bekende informatie en geven een eerste beeld wat het betekent als deze maatregelen worden ingevoerd. Om die reden en dan met name om beter in beeld te krijgen hoe de IND zich hierop goed kan voorbereiden en wat daar voor nodig is heeft de IND aangegeven dat zij gedurende 2025 ten aanzien van dit wetsvoorstel nog een ex-ante uitvoeringstoets zal uitvoeren, op de inperking van het kerngezin. Daarbij worden ook de aanvullende nareisvoorwaarden meegenomen. De definitieve rapportage wordt gedeeld met de Tweede Kamer.

Ook andere organisaties hebben de gelegenheid gehad om gedurende de periode dat het concept wetsvoorstel voorlag voor advies bij de Raad van State de impact van de voorstellen voor hun uitvoering te bepalen. Deze inbreng is betrokken bij het opstellen van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting.

Acht de regering de wet nu al werkbaar genoeg voor de uitvoeringsinstanties?

De regering heeft er alle vertrouwen in dat de implementatie goed en tijdig verloopt en bij de inwerkingtreding uitvoerbaar is. Ook zijn er financiële middelen vrijgemaakt om de uitvoering van de maatregelen te ondersteunen.

De regering benoemt meermaals dat de druk op de asielketen ontstaan is door problematiek met meerdere facetten en daarom inzet in een breed pakket aan maatregelen. Kan de regering toelichten hoe dit wetsvoorstel kan aansluiten op andere voorgenomen maatregelen? Heeft de regering een overzicht van hoe dergelijke andere maatregelen is samenwerking met dit wetsvoorstel een verlichtende werking op de asielketen heeft?

De voorgestelde maatregelen in het onderhavige voorstel van wet maken, net als de Asielnoodmaatregelenwet, deel uit van het bredere pakket dat onder andere ook het gewijzigde beoordelingskader van de asielaanvraag en het te voeren asiellandenbeleid omvat, en in de nabije toekomst tevens de maatregelen die voortkomen uit het Asiel- en Migratiepact. Zoals eerder is opgemerkt, is het niet mogelijk om tot een cijfermatige doorrekening te komen van de effecten van de voorgestelde maatregelen. Dat neemt niet weg dat op basis van een stevig pakket aan asielmaatregelen een belangrijk instroomeffect mag worden verwacht.

Kan de regering toelichten waarom er geen focus is gelegd op het direct verlichten van de migratieketen, door grotere (financiële) inzet op de Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen, die kan bijdragen aan de versnelling van procedures en waar de uitstroom beter gereguleerd zou kunnen worden?³⁵ Of door de asielopgave beter te organiseren in samenspraak met medeoverheden en uitvoeringsinstanties, zoals geadviseerd door de Adviesraad Migratie?³⁶ Betekent dat dit er geprioriteerd is op het 'hopelijk' toekomstig ontlasten van de asielketen ten koste van huidige problematiek, zo vragen de leden van de VOLT-fractie.
Zoals hiervoor is opgemerkt is de inzet van de regering tweeledig. Die inzet is zowel gericht op de huidige problematiek als op de meer structurele stelselwijzigingen, zoals voorgesteld in het onderhavige voorstel van wet.

Overig

In tientallen andere wetten en regelingen met betrekking tot rechten en plichten van vluchtelingen wordt verwezen naar de Vreemdelingenwet 2000 zoals nu vluchtelingen met één status zijn gedefinieerd, zo constateren de leden van de VOLT-fractie. Is gecontroleerd of dit in al die regelgeving nog op een goede manier gebeurt met invoering van het tweestatusstelsel?

³⁵ Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen, 3 april 2024 (<https://open.overheid.nl/documenten/dpc-946aff08b4c74a16aa4d441422bccba8157523f7/pdf>).

³⁶ ROB en AM, Goed geregeld, asielopvang als maatschappelijke opgave, 26 maart 2025, (<https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2025/3/26/asielopvang-als-maatschappelijke-opgave>).

Ja. Er zijn geen wijzigingen noodzakelijk in andere wet- en regelgeving, behoudens in de onderliggende algemene maatregel van bestuur (het Vreemdelingenbesluit 2000).

Artikelsgewijs deel

De leden van de SGP-fractie vragen waarom expliciet aan artikel 29a, lid 1 is toegevoegd 'aan de vreemdeling die geen verdragsvluchteling is'? Daarnaast vragen zij wat deze toevoeging concreet betekent voor de uitvoering.

Met deze toevoeging is tot uitdrukking gebracht dat aan de vreemdeling die kwalificeert als verdragsvluchteling, de vluchtelingenstatus wordt verleend als bedoeld in het voorgestelde artikel 29. Alleen als dat niet mogelijk is, maar hij wel aannemelijk heeft gemaakt te vrezen voor ernstige schade, wordt hem de subsidiairebeschermingsstatus als bedoeld in het voorgestelde artikel 29a verleend.

In verschillende adviezen wordt door adviesorganen aangegeven dat er sprake zou zijn van aanpassingen van de Vreemdelingenwet 2000 op basis van deze wet die bij invoering van het EU asiel- en migratiepact weer ongedaan gemaakt zouden moeten worden. De leden van de CDA-fractie vragen de regering hiervan een duidelijk overzicht te verschaffen waar bijvoorbeeld de Afdeling op doelt in haar passage op bladzijde 18 (bovenaan) van haar advies. In aanvulling hierop vragen de leden van de CDA-fractie de regering alsnog te reageren op het onderdeel van het advies van de Afdeling op bladzijde 18 waarin ze stelt: 'Daarin worden de gronden voor asiel en de inperkingen van het recht op nareis verspreid over vijf wetsartikelen, terwijl het voorliggende wetsvoorstel dit regelt in twee artikelen'?

Zoals is opgemerkt is het onderhavige tweestatusstelsel ingericht op de huidige wet- en regelgeving. Die wet- en regelgeving wordt met de invoering van het Asiel- en Migratiepact gewijzigd. Het onderhavige voorstel van wet heeft dus uiterlijk werking tot het moment van invoering van het Asiel- en Migratiepact, op 12 juni 2026. Daarna is de wet- en regelgeving van het Asiel- en Migratiepact van toepassing, met inbegrip van het daarin opgenomen tweestatusstelsel.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering om uiteen te zetten op welke wijze de verhouding van de maatregelen in het wetsvoorstel en het asiel- en migratiepact al bij het Hoofdlijnenakkoord onder ogen is gezien. Deze leden zijn niet bekend met enig stuk dat op deze wijze aan de formatietafel is verstrekt tijdens de onderhandelingen. Dit geldt eveneens voor de totstandkoming van het regeerakkoord. De leden van de CDA-fractie vragen de regering dan ook om uiteen te zetten op welke wijze bij de totstandkoming van het regeerakkoord is meegewogen dat toen ook al door de IND werd aangegeven dat invoering van onderhavig wetsvoorstel vooruitlopend op het asiel- en migratiepact onuitvoerbaar zou zijn.

Niet kan worden aangegeven op welke wijze en in welke mate de onderhandelende partijen bij de formatie zich steeds hebben vergewist van de verenigbaarheid van de maatregelen met het Asiel- en Migratiepact. Belangrijk is echter dat de maatregelen uit het hoofdlijnenakkoord zoals verder uitgewerkt in onderhavig wetsvoorstel geen strijd met het pact opleveren.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen wat het oordeel van de regering is op het verzoek van de IND om de inwerkingtreding van het onderhavig wetsvoorstel tegelijkertijd te laten plaatsvinden met het asiel- en migratiepact.

De regering vindt het noodzakelijk dat de onderhavige maatregelen zo spoedig mogelijk in werking treden. Om die reden kan niet worden geacht tot de inwerkingtreding van het Asiel- en Migratiepact.

Kan de regering toelichten waarom de IND over iets meer dan een jaar wel in staat is om deze forse wijzigingen uit te voeren? Welke stappen heeft de IND als organisatie dan kunnen nemen? Op welke wijze hebben de aangekondigde bezuinigingen effect op deze stappen?

De regering beseft de opgave voor de IND en de uitvoeringsorganisaties in het algemeen. Een stelselwijziging als de onderhavige is een relatief grote wijziging en kost tijd en capaciteit. Uit de verkenningen die zijn gedaan blijkt ook dat de IND tijd nodig heeft om de implementatie van het tweestatusstelsel door te voeren. De inhoudelijke en wetstechnische vormgeving van het wetsvoorstel dat strekt tot uitvoering van het Asiel- en Migratiepact zal echter niet onnodig verschillen van de inhoudelijke en wetstechnische keuzes die in het kader van het voorliggende wetsvoorstel zijn gemaakt. De samenloop wordt bovendien en voor zover noodzakelijk geregeld in het (latere) wetsvoorstel inzake de uitvoering van het Asiel- en Migratiepact, dat momenteel nog in

voorbereiding is. Dat betekent concreet dat die uitvoeringswetgeving wordt afgestemd op het thans voorliggende wetsvoorstel. De verhouding tot het pact vormt in dat opzicht geen beperking en gelet op het voorgaande ook geen aanleiding tot wijziging van het wetsvoorstel. De aangekondigde bezuinigingen hebben hier verder geen effect op.

Deze leden constateren dat het wetsvoorstel het mogelijk maakt dat de verschillende artikelen en onderdelen daarvan gedifferentieerd in werking treden. "Inwerkingtreding zal waar nodig pas aan de orde zijn wanneer de IND en andere relevante organisaties in staat zijn om uitvoering aan de desbetreffende maatregel te geven."³⁷ Is deze bepaling in de wet voldoende om het wetsvoorstel pas in juli 2026 in werking te laten treden? Zo nee, waarom niet?

Ja, dat is voldoende. Zoals eerder opgemerkt vindt de regering echter dat de voorgestelde maatregelen zo spoedig mogelijk en dus vóór 12 juni 2026 in werking moeten treden.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering met klem om de oproep van de IND ter harte te nemen om de invoering van onderhavig wetsvoorstel gelijk op te laten lopen met de invoering van het asiel- en migratiepact.

Verwezen wordt naar eerdere beantwoording op vragen van gelijke strekking.

Kan de regering deze leden garanderen dat de uitvoeringsorganisaties invoering van dit wetsvoorstel aan kunnen vooruitlopende op het asiel- en migratiepact? En zo ja, op welke adviezen is deze overtuiging gebaseerd? En kan de regering toelichten waarom, gelet op alle adviezen, de leden van de CDA-fractie deze adviezen naast zich neer zouden moeten leggen?

De regering is van mening dat de invoering van het onderhavige voorstel van wet vooruitlopend op het asiel- en migratiepact kan worden bewerkstelligd. In aanvulling op de beantwoording op vergelijkbare vragen van de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA, wordt bovendien vermeld dat de uitvoering hiervoor ook extra financiële middelen krijgt. Het aankomende jaar wordt gemonitord wat de effecten zijn voor de uitvoering. Een evaluatie van de daadwerkelijke kostenontwikkeling zal ook plaatsvinden en zo nodig zal bijstelling plaatsvinden van de gevraagde middelen.

Uiteindelijk verwacht de regering 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. Tot slot bevat het totale pakket aan maatregelen niet alleen wijzigingen die tot een verzwaring van de werklast leiden, maar juist ook maatregelen die kunnen ontlasten.

De leden van de CDA-fractie vragen op welke wijze de regering van plan is invulling te geven aan het bepaalde in artikel III en de oproep van de IND om hierover op een nader te bepalen moment te beslissen, ook afhankelijk van de stand van de uitvoering en de grote achterstanden die de IND op dit moment heeft.

De regering ziet het als noodzakelijk om de gestelde maatregelen direct inwerking te laten treden om op korte termijn nuttig effect te sorteren. De gestelde maatregelen zullen onder meer zorgen voor minder druk op de asielketen en de sociale voorzieningen.

De leden van de SP-fractie vragen of het klopt dat door de directe inwerkingtreding, vreemdelingen die een nareisaanvraag hebben ingediend in de wetenschap dat zij daar recht op hadden, als gevolg van het wetsvoorstel met een afwijzing worden geconfronteerd. Dit terwijl andere, gelijktijdig ingediende aanvragen kunnen worden ingewilligd in geval de minister daar vóór de inwerkingtreding van het wetsvoorstel op beslist. Deelt de regering de mening dat deze rechtsongelijkheid moet worden voorkomen? In ditzelfde kader: hoe wordt omgegaan met aanvragen om nareis waarin al een primair besluit is genomen, maar nog geen besluit op bezwaar? Is er altijd nog wel een mogelijkheid tot bezwaar? En hoe wordt dit gedaan bij huidige zaken omtrent een verblijfsvergunning asiel?

In het onderhavige voorstel van wet is inderdaad geen overgangsrecht opgenomen. Dat betekent dat de maatregelen in dit wetsvoorstel onmiddellijke werking hebben vanaf het tijdstip van inwerkingtreding. Dit is noodzakelijk, gelet op de noodzaak om op korte termijn nuttig effect te sorteren. De verwachting is dat het effect van het pakket aan maatregelen – in het bijzonder de aanvullende nareisvoorwaarden – onacceptabel vertraagd zou worden wanneer de maatregelen niet onmiddellijk in werking zouden treden, mede gelet op de bestaande voorraden en

³⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2024–2025, 36 703, nr. 3, blz. 20.

doorlooptijden. Dit betekent dat de maatregelen na inwerkingtreding niet alleen van toepassing zijn op nieuwe aanvragen, maar ook op lopende aanvragen tot verlening of verlenging van een vergunning waarop nog geen beslissing is genomen. De datum waarop het besluit wordt genomen is bepalend voor de vraag welk recht van toepassing is. Vanzelfsprekend staat in alle gevallen bezwaar en beroep open.

De leden van de SP-fractie constateren dat vrijwel alle organisaties zowel tijdens de consultatie als tijdens het rondetafelgesprek hun zorgen hebben geuit over tegelijkertijd de samenhang met het EU asiel- en migratiepact, maar ook de keuze van de regering om dit vervolgens niet tegelijkertijd te implementeren. Aangezien het EU asiel- en migratiepact pas halverwege 2026 geïmplementeerd is in Nederland, maar de voorliggende asielwetten al sneller zullen ingaan. De organisaties uitten hun zorgen over de druk op de medewerkers en de verdere capaciteit van de organisatie. Ook de IND was vocaal in het uiten van deze zorgen en voelde zich genooddaakt in het rondetafelgesprek deze zorg te herhalen. Deze leden zouden graag een uitgebreide reactie willen van de regering op de keuze om deze maatregelen sneller in te voeren.

Zoals eerder opgemerkt vindt de regering dat de voorgestelde maatregelen zo spoedig mogelijk en dus vóór 12 juni 2026 in werking moeten treden.

Kan in een duidelijk overzicht inzichtelijk worden gemaakt wat de overlap is met het EU asiel- en migratiepact?

Zoals is opgemerkt is het onderhavige tweestatusstelsel ingericht op de huidige wet- en regelgeving. Die wet- en regelgeving wordt met de invoering van het Asiel- en Migratiepact gewijzigd. Het onderhavige voorstel van wet heeft dus uiterlijk werking tot het moment van invoering van het Asiel- en Migratiepact, op 12 juni 2026. Daarna is de wet- en regelgeving van het Asiel- en Migratiepact van toepassing, met inbegrip van het daarin opgenomen tweestatusstelsel. Materieel zijn er geen verschillen, zodat het niet nodig is een overzicht te geven van de relevante bepalingen van het Asiel- en Migratiepact.

Kan de regering een berekening maken van de meerkosten voor de uitvoeringsorganisaties zoals het IND, het COA en de Rechtspraak in het geval deze wetten niet tegelijkertijd worden ingevuld, zoals nu voorgesteld, ten opzichte van het gelijk oplopen van deze wetten en het asiel- en migratiepact?

De meerkosten voor de uitvoeringsorganisaties in het geval het onderhavige voorstel van wet niet gelijktijdig met het pact wordt ingevoerd zijn niet bekend. In 2025 wordt gemonitord wat de effecten zijn voor de uitvoering en zal een evaluatie van de daadwerkelijke kostenontwikkeling plaatsvinden.

Hoeveel vergunningen op de A-grond en hoeveel vergunningen op de B-grond zijn er in 2023, 2024 en de afgelopen maanden verleend, zo vragen de leden van de SP-fractie.

- in 2023 zijn, inclusief herhaalde aanvragen en hervestiging, 4.050 asielaanvragen ingewilligd op grond van artikel 29, eerste lid, onder a, en 11.960 asielaanvragen ingewilligd op grond van artikel 29, eerste lid, onder b.
- in 2024 zijn, inclusief herhaalde aanvragen en hervestiging, 6.220 asielaanvragen ingewilligd op grond van artikel 29, eerste lid, onder a, en 11.990 asielaanvragen ingewilligd op grond van artikel 29, eerste lid, onder b.
- in 2025 zijn, inclusief herhaalde aanvragen en hervestiging, tot en met maart 740 asielaanvragen ingewilligd op grond van artikel 29, eerste lid, onder a, en 1.000 asielaanvragen ingewilligd op grond van artikel 29, eerste lid, onder b.

De leden van de DENK-fractie constateren dat het wetsvoorstel geen overgangsrecht bevat en dat de voorgestelde aanvullende voorwaarden voor nareis van subsidiair beschermden direct van toepassing zullen zijn vanaf de inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Deze leden merken op dat volgens het geldende recht, en meer specifiek artikel 1.27 van het Vreemdelingenbesluit 2000, een nareisaanvraag wordt getoetst aan het recht dat geldt op het moment van indiening van de aanvraag. Zonder wijziging van dit artikel lijkt de onmiddellijke toepassing van het nieuwe recht juridisch niet houdbaar. De leden van de DENK-fractie vragen de regering om een nadere toelichting op de keuze om geen overgangsrecht op te nemen. Waarom is ervoor gekozen om de nieuwe voorwaarden met onmiddellijke werking toe te passen?

In het wetsvoorstel is inderdaad geen overgangsrecht opgenomen. Dit is noodzakelijk, gelet op de noodzaak om op korte termijn nuttig effect te sorteren. De verwachting is dat het effect van het pakket aan maatregelen – in het bijzonder de aanvullende nareisvoorwaarden – onacceptabel

vertraagd zou worden wanneer de maatregelen niet onmiddellijk inwerking zouden treden, mede gelet op de bestaande voorraden en doorlooptijden. Zoals de aan het woord zijnde leden terecht signaleren en in de memorie van toelichting is opgemerkt, is er mogelijk een wijziging noodzakelijk van artikel 1.27 van het Vreemdelingenbesluit 2000, om het mogelijk te maken dat de maatregelen onmiddellijke werking hebben vanaf het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Deze wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 wordt dan via de gebruikelijke procedure voorbereid en zal alle reguliere stappen doorlopen.

Kan de regering aangeven op welke wijze wordt geborgd dat dit in overeenstemming is met het vertrouwensbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel, met name voor diegenen die op het moment van inwerkingtreding reeds een nareisaanvraag in voorbereiding of lopende hebben? Voorts vragen de leden van de DENK-fractie of de regering het wenselijk acht dat betrokkenen die onder het huidige beleid gerechtvaardigd mochten vertrouwen op gelijke behandeling van subsidiair beschermden en vluchtelingen, plotseling worden geconfronteerd met aanzienlijk strengere voorwaarden.

Zoals hiervoor is toegelicht erkent de regering dat onmiddellijke werking consequenties kan hebben voor het precieze moment waarop asielzoekers of aanvragers van nareis een besluit op hun aanvraag ontvangen, en voor het recht dat op de beoordeling van die aanvraag van toepassing is. Door de keuze voor onmiddellijke werking zal het wetsvoorstel ook impact hebben op de bestaande zaken waarin de beslistermijn is verstreken. Dat is een bewuste keuze, aangezien de maatregelen als doel hebben de asielprocedure efficiënter te maken en de vreemdeling sneller duidelijkheid te bieden over zijn (nareis)aanvraag. Het enkele feit dat met deze wet (nieuwe) voorwaarden worden gesteld in nog lopende procedures, maakt niet dat er strijd is met het beginsel van rechtszekerheid.

*Is overwogen om voor lopende dossiers of recent verleende verblijfsvergunningen een overgangsregeling te treffen, en zo nee, waarom niet?*³⁸

Hier is niet voor gekozen. Directe werking van de maatregelen is noodzakelijk, gelet op de noodzaak om op korte termijn nuttig effect te sorteren.

De leden van de SGP-fractie constateren dat gekozen is voor onmiddellijke inwerkingtreding van de maatregelen. Kan inzichtelijk worden gemaakt welke uitvoeringseffecten qua doorlooptijd en benodigde IND-capaciteit worden verwacht bij onmiddellijke werking, eerbiedigende werking of uitgestelde werking van een halfjaar, een jaar of twee jaren? Wat betekent dit daarnaast voor het aantal verwachte toekenningen cq. afwijzingen van de aanvragen? En kan de regering ook een prognose geven van het verwachte bedrag aan dwangsommen dat zal moeten worden uitgekeerd in ieder van deze scenario's?

Het is niet goed inzichtelijk te maken welke uitvoeringseffecten qua doorlooptijd en benodigde IND-capaciteit worden verwacht bij onmiddellijke werking, eerbiedigende werking of uitgestelde werking van een halfjaar, een jaar of twee jaren. Hierbij is van belang dat bepaalde maatregelen de IND juist werk besparen of minimaal effect hebben, terwijl andere maatregelen juist meer capaciteit vragen. Bepaalde maatregelen werken ook onderling op elkaar door en worden ook al ingevoerd onder het Asiel- en Migratiepact. Wel kan worden aangegeven dat indien de maatregelen alleen gaan gelden voor nieuwe aanvragen en voor lopende zaken eerbiedigende werking geldt, de IND de zaken van voor inwerkingtreding van de wet op de oude manier kan afhandelen waardoor de behandeling van die zaken op dat moment geen extra capaciteit zal kosten. De extra capaciteit gaat dan pas nodig zijn op het moment dat de IND de aanvragen gaat behandelen die zijn ingediend na inwerkingtreding van de wet. De capaciteitsgevolgen voor de IND zullen dan pas later in de tijd plaatsvinden. Gelet op de aanvullende voorwaarden voor gezinshereniging van subsidiair beschermden is de verwachting dat minder snel tot inwilliging van de aanvraag voor nareis zal worden overgegaan. Het is niet te voorspellen om hoeveel zaken dat gaat, ook omdat elke zaak op eigen omstandigheden wordt beoordeeld.

Aangezien deze wet door de regering beoogd is als middel om de instroom van asielzoekers te beperken, vragen de leden van de ChristenUnie-fractie of de regering wil overwegen om deze wet in te trekken zodra de instroom significant afneemt en er geen problemen in de opvangketen meer zijn.

De regering staat voor een streng asielbeleid en is voornemens de instroom blijvend te reguleren, door de situatie in de migratieketen weer beheersbaar te maken. De regering is van mening dat

³⁸ Adviesraad Migratie, 24 maart 2025, Gespreksnotitie voor TK-rondetafelgesprek over Tweestatusstelsel en Asielnoodmaatregelenwet (<https://www.adviesraadmigratie.nl/publicaties/publicaties/2025/03/24/gespreksnotitie-voor-tek-rondetafelgesprek-over-tweestatusstelsel-en-asielnoodmaatregelenwet>).

een wijziging van het stelsel noodzakelijk is om die doelen te bereiken, en ziet daarom ook bij een lagere instroom geen aanleiding om deze wet in te trekken.

Op welk moment verwacht de regering deze wet te evalueren, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie. Langs welke criteria legt de regering deze wet dan?

Ik onderken de meerwaarde van een evaluatie en staat welwillend tegenover dit voorstel. Bij een dergelijke evaluatie moet in ogenschouw genomen worden dat deze wet niet op zichzelf staat en onderdeel uitmaakt van een breed pakket aan maatregelen om het beoogde doel, grip krijgen op migratie, te realiseren. Om die reden kan ik me vinden in een brede evaluatie ten aanzien van de in samenhang genomen maatregelen. De termijn van drie jaar na datum inwerkingtreding is een goede periode om de effecten op instroom en gevolgen voor de uitvoering in beeld te krijgen.

De Minister van Asiel en Migratie,