
Vergaderjaar 2025-2026

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)

F **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 27 november 2025

Met veel belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-raad. 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.

1. Inleiding

*De leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA** hebben met belangstelling, maar ook met ernstige zorgen kennisgenomen van het voorstel voor de Wet invoering tweestatusstelsel. Dit wetsvoorstel grijpt diep in op de rechtspositie van asielzoekers en vluchtelingen en heeft verstrekkende gevolgen voor de uitvoering, de rechtsstaat en de naleving van internationale verplichtingen. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft in haar advies van 19 februari 2025 ernstige bedenkingen geuit bij de noodzaak, juridische houdbaarheid en uitvoerbaarheid van de wet. Desondanks is dit voorstel ongewijzigd bij de Tweede Kamer ingediend. Deze toevoegingen hebben nog verdergaande gevolgen voor een groot aantal personen die in Nederland verblijven, alsmede voor uitvoeringsorganisaties zoals de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA), lokale overheden en de politie. Nu dit voorstel in de Eerste Kamer voorligt, verzoeken deze leden om precieze en zorgvuldige beantwoording van vragen, voorzien van juridische en gedegen feitelijke onderbouwing.*

*De leden van de fracties van de **VVD** en het **CDA** hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij delen de mening van de regering dat stevige maatregelen noodzakelijk zijn om de asielinstroom te beperken, de druk op opvang en voorzieningen te verlichten en (zo) draagvlak te behouden voor het vreemdelingen- en asielbeleid. De regering heeft hiervoor voorstellen voor de Asielnoodmaatregelenwet en de Wet invoering tweestatusstelsel ingediend. Genoemde leden spreken steun uit voor de kabinetslijn dat stevige maatregelen nodig zijn, maar voegen daaraan toe dat het de taak van de Eerste Kamer is om de voorgestelde wetgeving te toetsen op effectiviteit, rechtmatigheid, handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid. Daarom hebben deze leden nog een aantal vragen.*

*De leden van de **D66**-fractie hebben met grote zorg kennisgenomen van het voorstel voor de Wet invoering tweestatusstelsel. Dit voorstel beoogt de asielketen te ontlasten en de instroom van asielzoekers en nareizigers te beperken door de invoering van een tweestatusstelsel, de beperking van nareis tot het kerngezin en het stellen van aanvullende voorwaarden aan nareis voor subsidiair beschermen. Hoewel deze leden de noodzaak van een effectief en werkbaar asielstelsel onderschrijven, roept dit wetsvoorstel wezenlijke vragen op over de rechtszekerheid, juridische houdbaarheid, uitvoerbaarheid en de samenhang met Europese regelgeving, zoals het Europese Asiel- en Migratiepact (hierna: het Pact), dat op 12 juni 2026 in wet- en regelgeving moet zijn ingevoerd.*

*De leden van de **SP**-fractie stellen vast dat maatregelen zoals vervat in het voorliggende wetsvoorstel waren bedoeld om als staatsnoodrecht reeds in 2024 in werking te treden. Deze leden hebben, nu de te verwachten realistische mogelijke inwerkingtreding van het voorliggende wetsvoorstel pas in 2026 zal zijn, de volgende vragen.*

De leden van de **ChristenUnie**-fractie hebben kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel en hebben daarbij enkele vragen.

De leden van de fractie van **FVD** hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en wensen hierover enkele vragen te stellen.

De leden van de fractie van **Volt** hebben met grote zorg kennisgenomen van het voorstel voor de Wet invoering tweestatusstelsel. Deze leden maken zich grote zorgen over de juridische houdbaarheid en de verenigbaarheid van de voorgestelde maatregelen met internationale en Europese verplichtingen.

De vragen in dit verslag richten zich met name op de volgende thema's:

- Grondrechten en Grondwet (gelijke behandeling, rechtszekerheid, proportionaliteit)
- Verhouding tot het EVRM (artikelen 3, 6, 8, 13 en 14)
- Verhouding tot het VN-Kinderrechtenverdrag (artikelen 2, 3, 9, 10, 22 en 24)
- Verhouding tot andere verdragen en nakoming internationale verplichtingen
- Samenhang en verenigbaarheid met EU-recht en het Pact
- Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid
- Effectiviteit en juridische houdbaarheid van de beoogde maatregelen
- Jurisprudentie & rechtspraak
- Evaluatie en monitoring
- Het begrip "kernegezin" en de effecten van de wet voor niet-huwelijkse gezinsvormen

De leden van de fractie van de **SGP** hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel voor de Wet invoering tweestatusstelsel. Zij hebben een aantal vragen.

Het lid van de **50PLUS**-fractie heeft met veel belangstelling kennisgenomen van het voorstel voor de Wet invoering tweestatusstelsel en van de ontvangen adviezen tijdens de gehouden deskundigenbijeenkomst op 7 oktober 2025 in de Eerste Kamer.¹ Dit lid is ervan overtuigd dat maatregelen op korte termijn vereist zijn om de instroom van asielzoekers te verminderen omdat de huidige toestroom de draagkracht van ons land op diverse terreinen, zoals wonen, zorg, onderwijs en veiligheid, te boven gaat. Efficiëntere behandeling van asielaanvragen, waaronder die van het voorkomen van herhaalde aanvragen, staan daarbij voorop, alsmede het tegengaan van misbruik van procedures. Dit lid hecht eraan te benadrukken dat asiel nog steeds moet worden verleend voor vluchtelingen vanwege geweld of oorlog, maar dat dit niet langer dient te gelden voor economische vluchtelingen of personen uit veilige landen. Het lid van de 50PLUS-fractie heeft nog wel een aantal vragen aangaande de uitvoerbaarheid, de problematiek die geschetst werd met de samenloop van voorliggende wetgeving versus de implementatie van het Pact dat op 12 juni 2026 in werking treedt en de mogelijkheid van gefaseerde inwerkingtreding van het voorliggende wetsvoorstel.

2. Aanleiding en hoofdlijnen

De leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA** merken op dat de snelheid en onzorgvuldigheid waarmee deze wetgeving tot stand is gekomen zeer zorgelijk zijn voor de kwaliteit van de wetgeving in ons land. Kan de regering, nu zij bezig is met een novelle om de werking van het amendement inzake strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf te corrigeren, en gelet op de inwerkingtreding van het Pact op 12 juni 2026, toelichten of zij heeft overwogen dit wetsvoorstel waartegen uitvoeringsinstanties, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en hoge adviescolleges ernstige bezwaren hebben geuit, in te trekken en de aandacht te richten op de uitvoering van het Pact? Indien zij dit niet heeft overwogen, waarom niet? Is de regering het met deze leden eens dat deze gang van zaken het vertrouwen in de rechtsstaat en in zorgvuldige wetgeving ernstig aantast?

De regering zet erop in het onderhavige voorstel voor een Wet invoering tweestatusstelsel en het voorstel voor een Asielnoodmaatregelwet zo spoedig mogelijk in te voeren. Vanwege de noodzaak om direct en met urgentie de asielketen te ontlasten kiest de regering ervoor de inwerkingtreding van het pact niet af te wachten. De regering erkent dat de invoering van het geheel aan

¹ Zie [Verslag van de vergadering van de commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-Raad \(I&A/JBZ\) op 7 oktober 2025 - Eerste Kamer der Staten-Generaal](#).

maatregelen in beide wetsvoorstellen een grote veranderingopgave betekent voor de uitvoering in de asielketen.

Zoals de IND in de uitvoeringstoetsen aangeeft, is er na aanvaarding van deze wetsvoorstellen enige implementatietijd nodig om alle maatregelen in te voeren en in de praktijk tot uitvoer te kunnen brengen. Om die reden is het dan ook van belang dat er zo snel mogelijk duidelijkheid komt omtrent deze wetsvoorstellen, zodat de IND na aanvaarding ook zo snel mogelijk met de implementatie daarvan kan beginnen. Ook voor toepassing onder het Asiel- en Migratiepact heeft de IND deze duidelijkheid en implementatietijd nodig. Hoe langer gewacht wordt, hoe langer het duurt voordat de maatregelen ingevoerd zijn en het beoogde effect hebben. Tot die tijd kunnen aanvragers van nareis onder het oude recht en zonder strikte voorwaarden inreizen.

Overigens maakt het amendement inzake strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf geen onderdeel uit van onderhavig voorstel voor een Wet invoering tweestatusstelsel.

De regering stelt dat de wet bijdraagt aan de beperking van de asielinstroom en structurele ontlasting van de asielketen. De Raad van State stelt daarentegen dat deze onderbouwing "onvoldoende is en op aannames berust", een oordeel dat wordt gedeeld door de Adviesraad Migratie. Kan de regering per maatregel, zoals de afschaffing van de permanente verblijfsvergunning, verkorting van de vergunningduur, invoering van het tweestatusstelsel en beperking van nareis, cijfermatig onderbouwen wat het verwachte effect is op instroom, doorlooptijden, beroepsprocedures en uitvoeringscapaciteit in de gehele keten? Op welke empirische gegevens en feiten zijn deze aannames gebaseerd?

Op dit moment zijn er 55.000 aanvragers (peildatum oktober 2025) wachtend in het buitenland op een beslissing of zij mogen nareizen naar hun familielid dat zich in Nederland bevindt. Een groot deel hiervan zal komen te vallen onder de strengere nareisvoorwaarden. Op basis van de registratie door de IND de afgelopen jaren is de inschatting dat zeker 50 procent van deze groep bestaat uit nareizigers naar een referent met een subsidiaire beschermingsstatus. Het stellen van een inkomenseis, huisvestingsvereiste en een wachttermijn zal een regulerend effect hebben op de nareis en zorgen voor een vergroting van de zelfredzaamheid van deze groep bij komst naar Nederland. Zo zijn de afgelopen drie maanden 10.000 aanvragen voor nareis afgehandeld. Dit leidt tot een acuut vraagstuk in de asielketen. Als gevolg van een gebrek aan huisvesting verblijven momenteel 8050 nareizigers in het COA en wordt samen met gemeenten gezocht naar een alternatieve oplossing met de inzet van hotels. 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, en de problematiek in de opvang en huisvesting verder zal verergeren. Daarnaast zorgt deze maatregel dat Nederland niet aantrekkelijker is dat de omringende lidstaten.

Daarnaast geldt dat de instroom van asielzoekers afhankelijk is 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. Wel betekent het dat sturing niet alleen moet plaatsvinden met enkele afzonderlijke maatregelen, maar ook 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. Tegen die achtergrond is het daarom niet aan de orde, noch mogelijk, om per genoemde maatregel een kwantitatief te verwachten instroomeffect te geven. Dat geldt evenzeer voor het totaal aan maatregelen. 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 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."

Dit wetsvoorstel is in zeer korte tijd voorbereid en slechts beperkt geconsulteerd. Wat zijn volgens de regering de gevolgen van deze onzorgvuldige voorbereiding voor het vertrouwen van uitvoeringsorganisaties en medeoverheden in het kabinetsbeleid? Kan de regering ook een reflectie geven op de impact hiervan op het functioneren van de democratische rechtsstaat? Deelt de regering de opvatting van deze leden dat deze gang van zaken niet alleen heeft geleid tot ondeugdelijke wetgeving en geen bijdrage levert aan het oplossen van structurele problemen in de keten, zoals de achterstanden bij de IND en de knelpunten in de opvang, maar tevens het vertrouwen van uitvoeringsinstanties en burgers in de overheid heeft geschaad? Zo niet, kan de regering dit gemotiveerd onderbouwen?

De regering hecht groot belang aan een zorgvuldige consultatie. Tegelijkertijd acht de regering het van 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 streeft de regering ernaar het wetgevingsproces zoveel mogelijk versneld te doorlopen, zonder relevante processtappen over te slaan. Wat betreft de effectiviteit van de maatregelen geldt dat de regering gegronde redenen ziet om een belangrijk instroomeffect van de maatregelen te verwachten. Dit is hierboven reeds toegelicht. Een verminderde instroom zal vervolgens helpen om de druk op de asielketen en de daarmee samenhangende sociale voorzieningen te verlichten.

De regering is van mening dat de voorbereiding daarmee zorgvuldig is verlopen en tevens dat er sprake is van deugdelijke wetgeving. De regering deelt daarom niet de opvatting dat het doorlopen proces het vertrouwen schaadt van uitvoeringsinstanties, burgers of medeoverheden.

De kern van Wet invoering tweestatusstelsel is de invoering van twee soorten verblijfsstatussen: de vluchtelingenstatus (conform het Vluchtelingenverdrag), en de subsidiaire beschermingsstatus voor personen die geen vluchteling zijn, maar wel een reëel risico lopen op ernstige schade. De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA wijzen erop dat dit onderscheid reeds in het EU-recht bestaat en dat Nederland in het verleden een vergelijkbaar systeem kende, waarvan bewust is afgestapt om de uitvoering te vereenvoudigen. Waarom verwacht de regering dat een terugkeer naar dit onderscheid nu wél effectief zal zijn? Op welke empirische gegevens of evaluaties is deze veronderstelling gebaseerd? Graag ontvangen deze leden een deugdelijke onderbouwing.

De regering vindt het van belang dat Nederland op het terrein van asiel niet onnodig aantrekkelijker is dan andere lidstaten. Met dit wetsvoorstel kiest de regering er daarom voor niet meer rechten toe te kennen dan waartoe het Unierecht verplicht. De invoering van het tweestatusstelsel gaat voorts gepaard met belangrijke beperkingen op het terrein van nareis voor houders van de status van subsidiair beschermden. Juist die beperking zal naar verwachting maken dat Nederland een minder aantrekkelijk bestemmingsland zal zijn dan in de huidige situatie. Deze wijziging gaat parallel aan de vereenvoudiging van de asielprocedure met als inzet de doorlooptijden sterk te verkorten.

Het wetsvoorstel beperkt tevens de toegang van subsidiair beschermden tot bijstand, huisvesting en naturalisatie. Hoe beoordeelt de regering de impact van deze maatregelen op participatie en integratie in de Nederlandse samenleving? Deelt de regering de mening van deze leden dat deze maatregelen, die veel onzekerheid en stress veroorzaken, niet alleen schadelijk zijn voor de mentale gezondheid en weerbaarheid van vluchtelingen, maar ook afhankelijkheden creëren die de samenleving extra kosten bezorgen? Hoe wordt voorkomen dat deze beperkingen leiden tot structurele ongelijkheid of langdurige afhankelijkheid?

Dit wetsvoorstel legt geen beperkingen op tot de genoemde voorzieningen.

Dit wetsvoorstel kent onmiddellijke werking, ook voor lopende procedures. Is het juist dat asielzoekers met een lopende aanvraag of beroep onder het nieuwe, strengere regime vallen? Geldt dit eveneens voor verzoeken tot gezinshereniging?

De maatregelen zullen na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel niet alleen van toepassing zijn op nieuwe aanvragen, maar ook op lopende zaken waarop nog geen beslissing is genomen. Dat geldt ook voor verzoeken om gezinshereniging waarop op het moment dat dit wetsvoorstel in werking treedt, nog niet is beslist. Deze onmiddellijke werking geldt overigens niet voor beroepsprocedures. De onmiddellijke werking is noodzakelijk gelet op de noodzaak om op korte termijn nuttig effect te

sorteren. Op dit moment zijn zo'n 55.000 aanvragers nog wachtende op een besluit op nareis. Een groot deel hiervan zal komen te vallen onder de strengere nareisvoorwaarden. Naar schatting zeker 50 procent van deze groep bestaat uit nareizigers naar een referent met een subsidiaire beschermingsstatus. De afgelopen drie maanden zijn 10.000 aanvragen voor nareis afgehandeld. Dit leidt tot een acuut vraagstuk in de asielketen. Als gevolg van een gebrek aan huisvesting verblijven momenteel 8050 nareizigers in het COA en wordt samen met gemeenten gezocht naar een alternatieve oplossing met de inzet van hotels. 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, en de problematiek in de opvang en huisvesting verder zal verergeren. De regering hecht, met andere woorden, aan onmiddellijke werking juist omdat deze maatregelen ook effect zullen hebben in lopende procedures.

Het College voor de Rechten van de Mens heeft gesteld dat het ontbreken van overgangsrecht de beginselen van vrouwen en rechtszekerheid schendt en naar verwachting geen stand houdt bij de rechter. Op welke juridische adviezen baseert de regering haar oordeel dat onmiddellijke werking wél toelaatbaar is?

Door de keuze voor onmiddellijke werking zullen de nieuwe regels inderdaad van toepassing zijn op lopende aanvragen waarop nog geen beslissing is genomen. 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 vertrouwensbeginsel of het rechtszekerheidsbeginsel.

Waarom acht de regering deze regeling geschikt om de instroom te beperken?

De regering wil overgaan tot de beperking van nareis tot het kerngezin, en daarnaast overgaan tot de invoering van een tweestatusstelsel om striktere nareisvoorwaarden te kunnen stellen aan de nareis van familieleden van subsidiair beschermden. Voordat de nareis plaatsvindt zal aan een aantal voorwaarden moeten zijn voldaan. Daartoe bevat dit wetsvoorstel een wachttermijn, een inkomensvereiste en de voorwaarde dat er huisvesting beschikbaar is. Enerzijds wordt de nareis hiermee in tijd meer gereguleerd en anderzijds worden voorwaarden gesteld zodat minder mensen naar Nederland komen op grond van nareis. Voorts is de verwachting van de regering dat de gestelde voorwaarden tevens zullen bijdragen aan een snellere integratie en doorstroom.

Kan de regering een overzicht geven van eerdere wetgeving die rechten van burgers rechtstreeks raakt en waarbij er geen sprake was van overgangsrecht?

De maatregelen in het wetsvoorstel hebben onmiddellijke werking vanaf het tijdstip van inwerkingtreding, zoals het uitgangspunt is bij nieuwe regelgeving.² Een vergelijking met eerdere wetgeving waarin ook voor onmiddellijke werking is gekozen, is minder relevant: het gaat om de afweging die in dit concrete geval is gemaakt. In dit geval vindt de regering deze onmiddellijke werking noodzakelijk, gelet op de noodzaak om op korte termijn nuttig effect te sorteren.

Welke procedurele gevolgen heeft deze regel voor de IND? Moeten lopende aanvragen opnieuw worden beoordeeld, en wat betekent dit voor opvangcapaciteit en doorlooptijd? Graag ontvangen de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA een kwantitatieve en juridische onderbouwing.

Aanvragen om een verblijfsvergunning asiel waarop nog niet is beslist hoeven niet opnieuw te worden beoordeeld. De Immigratie- en Naturalisatiedienst (hierna: IND) beoordeelt elke asielaanvraag, zowel nu als na inwerkingtreding van het onderhavige voorstel van wet, op vluchtelingrechtelijke- en subsidiairebeschermingsgronden, en legt die beoordeling gemotiveerd vast in het dossier.

Voor aanvragen om nareis gelden wel nieuwe voorwaarden met onmiddellijke werking. Indien een nareisaanvraag al inhoudelijk in behandeling is genomen zal daarom alsnog aan deze nieuwe voorwaarden moeten worden getoetst. Bij de nieuwe voorwaarden aan nareis zal bijvoorbeeld (opnieuw) herstel verzuim geboden moeten worden om een eerdere aanvraag compleet te maken. Dit kan gevolgen hebben voor de doorlooptijd in de individuele zaak. Voor lopende nareisaanvragen geldt echter dat deze in de regel niet drukken op de opvangcapaciteit in Nederland aangezien potentiële nareizigers zich nog in het buitenland bevinden.

*Over de Wet invoering tweestatusstelsel is de Afdeling advisering van de Raad van State kritisch, zo constateren de leden van de fracties van de **VVD** en het **CDA**. Het is de Afdeling niet duidelijk of de*

² Zie aanwijzing 5.61 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

invoering daadwerkelijk zal leiden tot ontlasting van de keten. Ook is de Afdeling bezorgd dat de invoering zal leiden tot meer administratieve lasten. Kan de regering nader onderbouwen waarom deze wet naar verwachting wel zal leiden tot ontlasting van de asielketen? En kan de regering de Kamer geruststellen als het gaat om toename van administratieve lasten?

De regering beoogt de invoering van een tweestatusstelsel om striktere nareisvoorwaarden te kunnen stellen aan de nareis van gezinsleden van subsidiair beschermden. Daarmee wordt nareis gereguleerd en hoeven er minder nareizende vreemdelingen te worden opgevangen in locaties van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (hierna: COA). De regering meent verder dat de gestelde voorwaarden zullen bijdragen aan een snellere integratie en doorstroom.

Dit wetsvoorstel is onderdeel van een breder pakket aan structurele maatregelen en wetsvoorstellen en betekent op onderdelen een verzwaring voor de uitvoeringspraktijk en de rechtspraak. De regering meent echter dat de maatregelen in sterke mate kunnen bijdragen aan de verlaging van de instroom. Hoewel de werklust per ingediende aanvraag op onderdelen zwaarder wordt, zal de totale werklust daardoor kunnen afnemen omdat er minder aanvragen worden gedaan. De regering benadrukt verder dat het bredere pakket, waaronder de Asielnoodmaatregelenwet, niet alleen maatregelen bevat die leiden tot een verzwaring van de werklust, maar ook maatregelen die de IND kunnen ontlasten, bijvoorbeeld het schrappen van het voornemen en het creëren van de mogelijkheid opvolgende aanvragen efficiënter af te doen.

De leden van de D66-fractie constateren dat de toelichting bij het wetsvoorstel nauwelijks concrete cijfers of scenario's bevat die onderbouwen dat de beoogde doelen haalbaar zijn. Welke kwantitatieve prognoses bestaan er over de verwachte afname van de instroom door de invoering van het tweestatusstelsel en de beperkingen op nareis? Hoe wordt hierbij rekening gehouden met internationale en geopolitieke factoren die de asielinstroom in hoge mate beïnvloeden? Op welke evidence-based analyses of wetenschappelijke onderbouwingen zijn de maatregelen gebaseerd? Waarom kiest de regering voor ingrijpende maatregelen waarvan de effectiviteit niet aannemelijk is gemaakt en die bovendien negatieve gevolgen kunnen hebben voor de uitvoering? Welke minder belastende alternatieven zijn overwogen en waarom zijn deze verworpen?

De instroom van asielzoekers is afhankelijk van een groot aantal interne en externe op elkaar inwerkende factoren. Naast nationale maatregelen en maatregelen uit het Unierecht is de instroom in belangrijke mate afhankelijk van internationale en geopolitieke ontwikkelingen, waar de leden van de D66-fractie dan ook terecht naar verwijzen. In het bijzonder is dat het geval als wordt gekeken naar de redenen van asielmigranten om te vertrekken, zoals hiervoor ook aangegeven in de beantwoording van vragen over de onderbouwing van de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA. Deze complexiteit betekent niet dat sturen op asielmigratie onmogelijk is. Wel betekent het dat sturing niet alleen moet plaatsvinden met enkele afzonderlijke maatregelen, maar ook 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. Tegen die achtergrond is het daarom niet aan de orde, noch mogelijk, om per genoemde maatregel een kwantitatief te verwachten instroomeffect te geven. Dat geldt evenzeer voor het totaal aan maatregelen. Deze onmogelijkheid is echter geen reden om te stellen dat er redelijkerwijs geen instroomeffect mag worden verwacht. Hiertoe is reeds eerder verwezen naar voorbeelden uit Denemarken en Zweden waarmee duidelijk wordt dat een pakket van nationale maatregelen wel zeker een significant instroomeffect kan hebben. Voor de regering is daarmee een instroomeffect aannemelijk en weegt dat op tegen de extra werklust per asielbesluit voor de uitvoering. Daarbij sluit het gekozen pakket aan maatregelen ook aan bij het door de regering gekozen uitgangspunt dat Nederland op het terrein van asiel niet onnodig aantrekkelijker moet zijn dan andere lidstaten en wenst de regering niet meer rechten toe te kennen dan waartoe het volgens het Unierecht gehouden is. Dat vormt mede de aanleiding niet te kiezen voor alternatieve maatregelen die wel boven dat rechtenniveau uitstijgen.

De onmiddellijke werking van het wetsvoorstel roept eveneens fundamentele vragen op. Waarom is gekozen voor onmiddellijke werking zonder overgangsrecht voor lopende aanvragen of bestaande vergunningen? Waarom is niet gekozen voor eerbiedigende of uitgestelde werking? Hoe wordt gewaarborgd dat vreemdelingen die al een aanvraag hebben ingediend niet onevenredig worden benadeeld?

Onmiddellijke werking vanaf het tijdstip van inwerkingtreding is het uitgangspunt bij nieuwe regelgeving. De regering heeft geen aanleiding gezien om hiervan af te wijken. Het nuttig effect van het volledige pakket aan maatregelen zou namelijk, gelet op de bestaande voorraden en doorlooptijden, onacceptabel worden vertraagd als de maatregelen niet onmiddellijk in werking zouden treden. 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. De regering hecht dan ook aan onmiddellijke werking, juist omdat deze maatregelen ook effect zullen hebben in lopende procedures.

Hoe wordt het recht op een eerlijk proces beschermd? En hoe wordt de rechtspositie van bestaande vergunninghouders geborgd bij verlenging of herbeoordeling?

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 het onderhavige voorstel van wet kan afhandelen. Het ontbreken van overgangsrecht mag geen onaanvaardbare consequenties hebben voor bijvoorbeeld het recht op gezinsleven. Dat is ook niet zo. De IND zal statushouders 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. Vreemdelingen die onder de nieuwe voorwaarden vallen kunnen zich bovendien nog steeds beroepen op artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM).

Is onmiddellijke toepassing van het nieuwe recht niet in strijd met het vertrouwens- en rechtszekerheidsbeginsel, aangezien lopende aanvragen zijn ingediend onder het oude recht?

De regering meent dat de keuze voor onmiddellijke werking rechtmatig en 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.

*Wil de regering reageren op de bezwaren die professor Lawson van het College voor de Rechten van de Mens en mevrouw Kremer van de Adviesraad Migratie op de deskundigenbijeenkomst in de Eerste Kamer op 7 oktober 2025 dienaangaande naar voren hebben gebracht?*³

Professor Lawson en professor Kremer hebben tijdens de deskundigenbijeenkomst in de Eerste Kamer verschillende bezwaren naar voren gebracht ten aanzien van de voorgestelde nareismaatregelen in de wet invoering tweestatusstelsel. Zo merkte professor Lawson op dat de lange duur, vanwege de wachttermijn, mogelijk tot een schending van artikel 8 van het EVRM leidt. De regering denkt echter dat deze voorwaarden rechtmatig zijn en wijst daarbij op uitspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) in de zaak B.F. t. Zwitserland.⁴ 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. In dat verband is ook de uitspraak in de zaak M.A. t. Denemarken van belang, waaruit een vergelijkbare conclusie volgt.⁵

Daarnaast merkt professor Lawson op dat de ongelijke behandeling met een vluchteling mogelijk tot problemen leidt in relatie tot artikel 8 van het EVRM en artikel 14 van het EVRM. De regering deelt deze mening niet. Het enkele feit dat nareis niet in gelijke mate mogelijk wordt gemaakt voor 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.

Vervolgens wijst professor Lawson nog op een mogelijk langer verblijf in de opvang als één van de gevolgen van de voorgestelde nareismaatregelen. In het verlengde daarvan wordt onder verwijzing

³ Zie het videoverslag en de position papers ([Dinsdag 7 oktober 2025, commissie Immigratie & Asiel / JBZ-Raad \(I&A/JBZ\) - Eerste Kamer der Staten-Generaal](#)).

⁴ EHRM 4 juli 2023, ECLI:CE:ECHR:2023:0704JUD001325818.

⁵ EHRM 20 oktober 2022, ECLI:CE:ECHR:2022:1020JUD002210518.

naar de Opvangrichtlijn⁶ en artikel 3 van het EVRM gewezen op de gevolgen voor de leefbaarheid en de veiligheid van de mensen die zich aldaar bevinden. Uitgangspunt is dat de opvangfaciliteiten, ook bij een eventueel langer verblijf in de asielopvang, niet een situatie meebrengen die in strijd is met de ondergrens van artikel 3 van het EVRM. Dat laat onverlet dat ook de regering erkent dat het voor vreemdelingen in het algemeen onaangenaam is om voor langere tijd in de asielopvang te verblijven. De regering vindt een langer verblijf in de opvang ook onwenselijk. Daarbij moet echter ook worden opgemerkt dat statushouders, waaronder nareizigers, op dit moment al langdurig in de COA-opvang verblijven vanwege de krappe woningmarkt en een tekort aan sociale huurwoningen. De inzet van de regering blijft te allen tijde gericht op menswaardige opvang, overeenkomstig de Europese en internationale minimumnormen, ook in tijden waarin de leefbaarheid en veiligheid onder druk komen te staan vanwege een mogelijk langer verblijf in de asielopvang.

Verder betoogt professor Lawson dat het ontbreken van overgangsrecht leidt tot problemen met het Unierecht inzake het vertrouwensbeginsel en rechtszekerheidsbeginsel. Zoals hiervoor is toegelicht, meent de regering dat de keuze voor onmiddellijke werking rechtmatig en eveneens noodzakelijk is, gelet op de noodzaak om op korte termijn nuttig effect te sorteren.

In aanvulling hierop betoogt professor Kremer dat de cumulatieve aanvullende voorwaarden voor nareis juridisch kwetsbaar zijn. De regering is 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.

Met betrekking tot nareis en de aanvullende voorwaarden voor subsidiair beschermden vragen de leden van de D66-fractie welke analyse is gemaakt van de praktische effecten van de beperking tot het kerngezin, met name voor ongehuwde partners, meerderjarige kinderen en pleegkinderen.

De verrichte uitvoeringstoetsen zijn met uw Kamer gedeeld.⁷ Met onder andere de beperking van nareis tot het kerngezin zoekt de regering aansluiting bij de minimumnormen uit het Unierecht. Deze beperking laat onverlet dat vreemdelingen die niet onder de definitie vallen van het kerngezin, zich nog steeds kunnen beroepen op het recht op eerbiediging van het gezinsleven zoals neergelegd in artikel 8 van het EVRM. Dat betekent dat het mogelijk blijft voor deze groepen om alsnog voor gezinshereniging in aanmerking te komen.

Daarnaast vragen deze leden waarom voor subsidiair beschermden een wachttijd van twee jaar ingevoerd wordt, ook voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen.

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

Hoe wordt beoordeeld of deze wachttijd, samen met inkomens- en huisvestingsvereisten, proportioneel is in het licht van het evenredigheidsbeginsel en de rechten van het kind?

Van een alleenstaande minderjarige vreemdeling met een subsidiaire beschermingsstatus wordt niet verwacht dat aan het inkomens- en huisvestingsvereiste wordt voldaan. Het handhaven van de wachtermijn is van belang zodat het niet aantrekkelijker wordt om alleenstaande minderjarige vreemdeling vooruit te laten reizen.

Wordt de introductie van de wachttijd van twee jaar (boven op de lange duur van de asielprocedure) niet gewoon als een strafmaatregel ervaren door de betrokkene? Hoe voorkomt de regering dat lange wachttijden en ingewikkelde procedures leiden tot schending van het recht op gezinsleven (artikel 8 EVRM) en tot ondermijning van het belang van het kind?

De voorgestelde wachtermijn van twee jaar is geen strafmaatregel en is ook niet als zodanig bedoeld, maar is erop gericht meer grip te krijgen op migratie. De maatregel reguleert de nareis en stelt voorwaarden aan de gezinshereniging. De regering verwacht dat de wachtermijn zorgt voor een verminderde druk op de asielprocedure en de asielopvang. Als niet aan de aanvullende voorwaarden voor nareis bij subsidiair beschermden wordt voldaan, wordt ambtshalve doorgetoetst aan artikel 8 van het EVRM, waarin het belang van het kind wordt meegewogen. Dat geldt ook voor lopende aanvragen van gezinsleden die door de onderhavige wetswijziging buiten het kerngezin vallen. Gezinsleden die na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel niet meer tot het kerngezin behoren, kunnen zich nog altijd beroepen op artikel 8 van het EVRM.

⁶ Richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming.

⁷ Kamerstukken I 2025/26, 36703, nr. B.

*Ook de leden van de **SP**-fractie vragen de regering waarom er, zelfs als iemand beschikt over voldoende middelen en huisvesting, nog twee jaar moet worden gewacht op gezinshereniging. Welk doel dient deze maatregel en moeten we er niet voor zorgen dat mensen hun leven weer zo snel mogelijk kunnen oppakken?*

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. Daarnaast vindt de regering dat zodra nareizigers in Nederland zijn, zij als inburgeraars zo snel mogelijk moeten kunnen participeren in de Nederlandse samenleving, het liefst via betaald werk. Dit is dan ook het uitgangspunt van de Wet inburgering 2021. De regering erkent echter dat dit uitdagingen met zich meebrengt en ondersteunt daarom waar mogelijk gemeenten, bijvoorbeeld via de Subsidieregeling Ondersteuning Werkgevers Inzet Statushouders, om het aantrekkelijker te maken voor werkgevers om statushouders aan te nemen naast een inburgeringstraject.

Kan de regering aantonen op welke wijze de juridische houdbaarheid van deze maatregel is getoetst?

Het hanteren van een wachttermijn bij de nareis van gezinsleden van subsidiair beschermden is in overeenstemming met het Unierecht. De Gezinsherenigingsrichtlijn is volgens artikel 3, tweede lid, aanhef en onder c, daarvan niet van toepassing op subsidiair beschermden.⁸ 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.

Voorts wordt gewezen op de rechtspraak van het EHRM, in het bijzonder de uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in de zaak B.F. t. Zwitserland.⁹ In die uitspraak herhaalt het EHRM zijn vaste rechtspraak dat een 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.¹⁰ In dat verband wordt ook gewezen op de zaak M.A. t. Denemarken.¹¹ Het EHRM wijst er bovendien op dat een onderscheid in de voorwaarden voor gezinshereniging tussen vreemdelingen met de vluchtelingenstatus en vreemdelingen met de subsidiairebeschermingsstatus voortvloeit uit het Unierecht en gerechtvaardigd kan zijn, mits er ruimte blijft voor een individuele beoordeling.¹² Die ruimte is er in dit geval, gelet op de toets aan artikel 8 van het EVRM.

De leden van de SP-fractie vragen de regering verder hoe iemand die is gevlucht zelf moet zorgen voor voldoende middelen van bestaan, als hem de eerste zes maanden verboden wordt om te werken.

Zoals toegelicht hierboven kent de Wet inburgering 2021 als uitgangspunt dat inburgeraars, waaronder statushouders, 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 werk en inkomen wordt uw Kamer verwezen naar de publicatie Asiel en integratie 2025 van het Centraal Bureau voor de Statistiek.

Daarnaast vragen deze leden de regering op welke wijze de juridische houdbaarheid van het ontbreken van overgangsrecht is getoetst. Deze leden ontvangen graag een overzicht.

Zoals hiervoor is opgemerkt in antwoord op vragen van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie is de regering van oordeel dat de keuze voor onmiddellijke werking zowel noodzakelijk als gerechtvaardigd is. De maatregelen zullen na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel daarom niet alleen van toepassing zijn op nieuwe aanvragen, maar ook op lopende zaken waarop nog geen beslissing is genomen, zoals ook het uitgangspunt is bij nieuwe regelgeving.¹³ Deze onmiddellijke

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

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

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

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

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

¹³ Zie Ar 5.61.

werking geldt overigens niet voor beroepsprocedures, omdat in dergelijke procedures wordt getoetst of het bestreden besluit rechtmatig was op het moment dat het werd genomen.

Hoeveel extra rechtszaken verwacht de regering juist op dit punt en kan de rechterlijke macht deze stroom aan rechtszaken aan?

De regering beschikt op dit moment niet over exacte cijfers over het mogelijke aantal extra beroepszaken als gevolg van het ontbreken van overgangsrecht bij de invoering van het tweestatusstelsel. Wel wordt erkend dat de invoering van het tweestatusstelsel naar verwachting zal leiden tot een toename van beroepsprocedures bij bestuursrechters in vreemdelingenzaken.

*De leden van de **ChristenUnie**-fractie vragen de regering of het klopt dat de Wet tweestatusstelsel vervalt op het moment dat het Pact in werking treedt.*

Dat klopt. Het onderhavige tweestatusstelsel is ingericht op de huidige wet- en regelgeving. Die wet- en regelgeving wordt met de invoering van het Asiel- en Migratiepact ingrijpend 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 in de uitvoeringswet opgenomen tweestatusstelsel. Materieel zijn er geen verschillen: in beide tweestatusstelsels wordt onderscheid gemaakt tussen vluchtelingen en subsidiaire statushouders, worden dezelfde voorwaarden gesteld aan de nareis van (familieleden van) subsidiair beschermden, en wordt voorzien in een beperking van het kerngezin.

Is het juist dat het op basis van de Kwalificatieverordening uit het Pact niet noodzakelijk is om in materiële zin onderscheid te maken tussen vluchtelingen en subsidiair beschermden?

De aankomende Kwalificatieverordening regelt wanneer een vreemdeling de vluchtelingenstatus of de subsidiaire beschermingsstatus moet krijgen. Verder regelt de verordening welke rechten aan die statussen zijn verbonden. In algemene zin verbindt de verordening minder rechten aan de subsidiairebeschermingsstatus dan aan de vluchtelingenstatus. Om onderscheid te maken tussen vluchtelingen en subsidiaire statushouders is het noodzakelijk om een tweestatusstelsel in te voeren.

Het COA heeft aangegeven te verwachten dat het aantal benodigde opvangplekken door dit wetsvoorstel zal toenemen. Kan de regering toelichten of zij dat ook zo ziet? Als dat niet het geval is, waarop baseert de regering dan haar standpunt?

De regering begrijpt de zorgen van het COA. Door het ontstaan van de twee statussen is het mogelijk dat betrokkenen doorprocederen voor een andere status. Dit heeft echter geen invloed op het recht op huisvesting, ook subsidiair beschermden kwalificeren voor huisvesting. Daarnaast is dit wetsvoorstel onderdeel van een breder pakket, waarbij de inzet is dat de gestelde voorwaarden op nareis de druk op de opvang verminderen. Door de wachttermijn en het huisvestingsvereiste zullen nareizigers namelijk niet meer door COA opgevangen hoeven te worden. Op dit moment is dit nog wel het geval. Er verblijven 8050 statushouders nog in het COA, in afwachting van huisvesting. Voor nareizende familieleden is nu geen opvang of huisvesting beschikbaar, wat een acuut probleem bij het COA veroorzaakt. Doordat het wetsvoorstel het aantal nareizende familieleden zal reguleren en zal zorgen voor meer zelfredzaamheid, zal het naar verwachting dus juist leiden tot een verminderde druk op opvang. Parallel wordt er ingezet op maatregelen om de mogelijkheid tot huisvesting te vergroten, bijvoorbeeld via woningdelen of doorstroomlocaties.

*In de memorie van toelichting lezen de leden van de **FVD**-fractie dat de IND bij de beoordeling van asielaanvragen voortaan onderscheid moet maken tussen vluchtelingen in de zin van het Vluchtelingenverdrag (artikel 29 Vreemdelingenwet 2000) en subsidiair beschermden (nieuw artikel 29a Vw 2000). Volgens de regering draagt dit onderscheid bij aan een duidelijkere rechtspositie voor beide groepen en aan een beter beheersbare asielinstroom. Tegelijkertijd hebben verschillende deskundigen, zoals het College voor de Rechten van de Mens en VluchtelingenWerk Nederland, in hun position papers voor de deskundigenbijeenkomst op 7 oktober 2025 in de Eerste Kamer erop gewezen dat de beoordeling van asielaanvragen in de praktijk vaak complex is, zeker wanneer persoonlijke kenmerken zoals geloofsovertuiging of seksuele gerichtheid een rol spelen. De IND is immers ook daarbij gebonden aan het Europees recht, waaronder de Kwalificatierichtlijn, aan jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie en aan uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Kan de regering toelichten hoe de IND in de praktijk een betrouwbaar onderscheid kan maken tussen vluchtelingen en subsidiair beschermden binnen deze juridische beperkingen?*

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 en gemotiveerd.

In verschillende rapportages en mediaberichten is erop gewezen dat asielzoekers regelmatig onjuiste verklaringen afleggen over identiteit, leeftijd of persoonlijke omstandigheden. Zo meldde NRC Handelsblad op basis van interne documenten van de IND dat honderden Oegandese asielzoekers in de periode 2014-2017 ten onrechte een verblijfsvergunning kregen door te liegen over hun seksuele geaardheid.¹⁴ De IND bevestigde destijds dat het vermoedelijk om fraude ging, maar gaf aan dat intrekking van verleende verblijfsvergunningen in de meeste gevallen “praktisch onmogelijk” bleek, omdat het moeilijk is om achteraf aan te tonen dat een asielverhaal verzonnen was.¹⁵ In de memorie van toelichting geeft de regering aan dat het wetsvoorstel uitvoering geeft aan het voornemen om onderscheid te maken tussen asielvergunningen voor vluchtelingen en subsidiair beschermden, conform de Kwalificatierichtlijn. Volgens de regering draagt deze differentiatie bij aan een duidelijkere rechtspositie voor beide groepen en aan een beter beheersbare asielinstroom. Erkent de regering dat de IND in de praktijk regelmatig wordt geconfronteerd met onjuiste verklaringen of misleiding in asielaanvragen, zoals bij de Oegandese zaken? En ziet de regering een rol voor de IND om actief op te treden tegen dergelijke vormen van misbruik of instroombeperking, of beschouwt zij dat geheel als een beleidsvraag buiten de taakopvatting van de IND als uitvoeringsorganisatie?

Eén van de taken van de IND is het beoordelen van asielaanvragen. Onderdeel daarvan is de beoordeling van de geloofwaardigheid van het relaas van de vreemdeling. Het is daarbij aan de vreemdeling om, voor zover redelijk, alle relevante feiten en omstandigheden en de daarmee samenhangende bewijsstukken zo snel mogelijk naar voren te brengen. Indien de vreemdeling zijn relaas niet volledig kan onderbouwen, wordt, voor zover redelijk, van hem verwacht dat hij zich inspannt zijn relaas aannemelijk te maken, daarbij alle documenten overlegt die van hem verwacht kunnen worden, zich zo spoedig mogelijk meldt voor asiel en in grote lijnen geloofwaardig is. Daartoe moet hij samenhangende en aannemelijke verklaringen afleggen. Als de vreemdeling daaraan niet voldoet, bijvoorbeeld omdat hij onjuiste verklaringen aflegt, kan dit leiden tot een afwijzing van de asielaanvraag.

Naast het beoordelen van de geloofwaardigheid van de verklaringen, heeft de IND de taak misbruik van procedures te voorkomen en fraudesignalen te analyseren. Een ongeloofwaardig bevonden asielrelaas staat echter niet gelijk aan misleiding of misbruik. Onder misleiden wordt verstaan: de vreemdeling probeert in een gunstiger positie te komen door bewust informatie te verstrekken die aantoonbaar onjuist is of door informatie achter te houden. Het kan voorkomen dat de vreemdeling tijdens de asielprocedure tracht de minister te misleiden of dat er andere fraudesignalen worden gesignaleerd. In dat geval kan de aanvraag afgewezen worden als kennelijk ongegrond.

In de memorie van toelichting stelt de regering als gezegd dat de IND bij de verlening van een verblijfsvergunning asiel voortaan onderscheid moet maken tussen vluchtelingen in de zin van het Vluchtelingenverdrag (artikel 29 Vw 2000) en subsidiair beschermden (nieuw artikel 29a Vw 2000). Vluchtelingen behouden daarbij de gunstige voorwaarden voor nareis uit de Gezinsherenigingsrichtlijn. Gegeven dat de IND in de praktijk vaak afhankelijk is van verklaringen van asielzoekers, zeker wanneer identiteit of herkomst niet met documenten kunnen worden vastgesteld, kan een asielzoeker door te stellen dat hij tot een risicogroep behoort, bijvoorbeeld vanwege seksuele geaardheid of religieuze overtuiging, toch in aanmerking komen voor de vluchtelingenstatus. Erkent de regering dat dit beoordelingssysteem ruimte laat voor misbruik, omdat de vluchtelingenstatus ook kan worden verkregen op basis van moeilijk verifieerbare verklaringen?

Bij de behandeling van een asielaanvraag wordt de geloofwaardigheid van het asielrelaas beoordeeld. Het is aan de vreemdeling om het asielrelaas aannemelijk te maken door, voor zover

¹⁴ Martin Kuiper, “IND ontdekt fraude met asielzoekers”, NRC Handelsblad, 4 oktober 2020.

¹⁵ Martin Kuiper, “IND ontdekt fraude met asielzoekers”, NRC Handelsblad, 4 oktober 2020.

redelijk, alle feiten en omstandigheden en de daarmee samenhangende bewijsstukken naar voren te brengen. De IND beoordeelt dit op basis van alle overlegde documenten en verklaringen in combinatie met informatie van objectieve bronnen. De IND is deskundig in de beoordeling van de geloofwaardigheid van de verklaringen van vreemdelingen. Hoewel elk systeem altijd ruimte laat voor misbruik, maakt de gehanteerde beslissystematiek en de deskundigheid die de IND heeft in het beoordelen van de geloofwaardigheid juist dat de ruimte voor misbruik beperkt wordt. In dat kader is vorig jaar een aanpassing gedaan aan de beslissystematiek om deze in lijn te brengen met het Europese kader, waarin naast de verklaringen van de vreemdeling ook andere elementen nadrukkelijker betrokken worden bij de beoordeling van de geloofwaardigheid. Deze werkwijze vormt, in samenhang met andere maatregelen zoals aangekondigd bij brief van 28 april 2023, ook een reactie op het bij motie aangenomen verzoek om ervoor te zorgen dat de IND minder vaak het voordeel van de twijfel toepast, door meer nadruk te leggen op het individualiseringsvereiste en de bewijslast zo veel mogelijk bij de asielzoeker neer te leggen.¹⁶

De leden van de fractie van Volt wensen de regering de volgende vragen te stellen.

Effectiviteit van de maatregelen

- 1. Welke juridische onderbouwing heeft de regering dat het beperken van nareis daadwerkelijk leidt tot minder instroom, en niet slechts tot meer juridische procedures? En welke feitelijke onderbouwing?*

Zoals hierboven is opgemerkt, is in het nader rapport bij dit wetsvoorstel uitvoerig ingegaan op de vraag naar de onderbouwing van de verwachte effecten van het wetsvoorstel. Zoals hierboven is opgemerkt, is in het nader rapport bij dit wetsvoorstel uitvoerig ingegaan op de vraag naar de onderbouwing van de verwachte effecten van het wetsvoorstel. Op dit moment zijn er 55.000 aanvragers wachtend in het buitenland op een beslissing of zij mogen nareizen naar hun familielid dat zich in Nederland bevindt. Een groot deel hiervan zal komen te vallen onder de strengere nareisvoorwaarden. Op basis van de registratie door de IND de afgelopen jaren is de inschatting dat zeker 50 procent van deze groep nareizigers betreft van een referent met een subsidiaire beschermingsstatus. Het stellen van een inkomenseis, huisvestingsvereiste en een wachttermijn zal een regulerend effect hebben op de nareis en zorgen voor een vergroting van de zelfredzaamheid van deze groep. Ter illustratie: de afgelopen drie maanden zijn 10.000 aanvragen voor nareis afgehandeld. Dit leidt tot een acuut vraagstuk in de asielketen. Als gevolg van een gebrek aan huisvesting verblijven momenteel 8050 nareizigers in het COA en wordt samen met gemeenten gezocht naar een alternatieve oplossing met de inzet van hotels. 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, en de problematiek in de opvang en huisvesting verder zal verergeren. Daarnaast zorgt deze maatregel dat Nederland niet aantrekkelijker is dan de omringende lidstaten.

- 2. Hoe wordt voorkomen dat het wetsvoorstel disproportioneel is, omdat het effect klein is, maar de inbreuk op fundamentele rechten groot?*
- 3. Hoe verhoudt de beoogde effectiviteit zich tot de juridische risico's op veroordeling door internationale instanties?*

De regering wil vreemdelingen die vluchten voor vervolging, oorlog of die anderszins een gerechtvaardigd asielmotief hebben bescherming blijven bieden overeenkomstig de verplichtingen uit 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 in reactie op andere vragen is toegelicht, is dat ook het geval.

- 4. Heeft de regering onderzocht of er alternatieve, juridisch minder risicovolle maatregelen mogelijk zijn om de instroom te beperken?*

Er hebben meerdere verkenningen plaatsgevonden om preciezer te kijken naar het recht op bescherming. Met het onderhavige wetsvoorstel verwacht de regering op een verantwoorde en juridisch houdbare wijze te komen tot een selectievere recht op bescherming en een verkleining van de instroom. Daarbij sluit, zoals eerder ook verwoord in een uitgebreide reactie op een soortgelijke vraag van de leden van de D66-fractie, het gekozen pakket aan maatregelen ook aan bij het door de

¹⁶ Kamerstukken II 2023/24, 36333, nr. 56 en Kamerstukken II 2022/23, 19637, nr. 3100.

regering gekozen uitgangspunt dat Nederland op het terrein van asiel niet onnodig aantrekkelijker moet zijn dan andere lidstaten en wenst de regering niet meer rechten toe te kennen dan waartoe het volgens Unierecht gehouden is. Dat vormt mede de aanleiding niet te kiezen voor alternatieve maatregelen die wel boven dat rechtenniveau uitstijgen.

5. *Hoe wordt de effectiviteit van dit wetsvoorstel gemeten in juridische zin (aantal procedures, succes bij rechterlijke toetsing)?*

Bij de brede evaluatie ten aanzien van de in samenhang genomen maatregelen (zie artikel IA van dit wetsvoorstel) zullen de juridische ontwikkelingen worden betrokken. Dit wordt hieronder in reactie op andere vragen van de leden van de Volt-fractie nader toegelicht.

6. *Hoe beoordeelt de regering het risico dat dit wetsvoorstel leidt tot meer zaken bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), en hoe is dat in de effectbeoordeling meegenomen?*

De regering acht dit risico niet groot, omdat zij het onderhavige voorstel in overeenstemming met artikel 8 van het EVRM acht. Daarnaast wijst de regering erop dat indien een statushouder met subsidiaire bescherming niet voldoet aan de nieuwe nareisvoorwaarden er ambtshalve wordt getoetst aan artikel 8 van het EVRM. Dat geldt ook voor lopende aanvragen van gezinsleden die door de onderhavige wetwijziging niet langer binnen de definitie van het kerngezin vallen. Deze laatste groep kan een zelfstandig beroep doen op artikel 8 van het EVRM. Middels een belangenafweging wordt dan beoordeeld of de gezinsleden op grond van dat artikel in aanmerking komen om zich te voegen bij de statushouder in Nederland.

7. *Hoe verhoudt de verwachte effectiviteit zich tot het risico dat gezinsleden in gevaarlijke situaties achterblijven, in strijd met internationale verplichtingen?*

De regering erkent dat de voorgestelde maatregelen ertoe zullen leiden dat gezinsleden langer moeten wachten maar volgt niet de stelling dat dat in strijd is met internationale verplichtingen. Alles afwegend acht de regering het noodzakelijk om deze maatregelen te nemen. De regering ziet het nemen van maatregelen door middel van het invoeren van een tweestatusstelsel en het beperken van gezinshereniging namelijk als absolute noodzaak om de asielinstroom zo snel mogelijk te beperken zodat de druk op de asielketen afneemt en Nederland grip krijgt op migratie. Overigens laat de mogelijkheid tot nareis onverlet dat elke vreemdeling, ook als deze een gezinslid is van een statushouder, een eigen asielaanvraag kan indienen.

8. *Welke scenario's zijn doorgerekend voor de kans dat dit wetsvoorstel niet juridisch houdbaar blijkt bij toetsing?*

Hiervoor is geen doorberekening op basis van scenario's gemaakt. Zoals hierboven is opgemerkt, gaat de regering ervan uit dat dit wetsvoorstel in overeenstemming is met zowel het Unierecht als het EVRM.

9. *Is de regering bereid het wetsvoorstel te evalueren op juridische effectiviteit binnen twee jaar na inwerkingtreding?*

De regering onderkent de meerwaarde van een evaluatie en acht een evaluatie van de effecten op de instroom en de gevolgen voor de uitvoering drie jaar na de datum van inwerkingtreding passend. In dat verband is inmiddels voorzien in een nieuw artikel IA, waarin is voorgeschreven dat binnen drie jaar na de inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag wordt gezonden over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.

Als deze evaluatie eerder plaatsvindt, bijvoorbeeld na twee jaar zoals hier voorgesteld, is de kans groter dat de effecten nog onvoldoende zijn uitgekristalliseerd en nog geen conclusies kunnen worden verbonden aan een evaluatie. Daarbij moet bij een dergelijke evaluatie 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 zet de regering in op een brede evaluatie ten aanzien van de in samenhang genomen maatregelen drie jaar na inwerkingtreding van deze wet.

Monitoring & evaluatie van de wet

10. *Is de regering bereid een onafhankelijke juridische evaluatiecommissie in te stellen die periodiek toetst of dit wetsvoorstel verdragsconform wordt uitgevoerd?*

Nee, dat is niet nodig. De vreemdeling heeft de mogelijkheid om bij een negatief besluit in beroep te gaan bij de rechter. De rechter zal bij de beoordeling ook internationale verdragen en wetgeving betrekken. De meerwaarde van een dergelijke commissie die daar aanvullend op toetst, wordt daarom niet gezien. Voorts wordt verwezen naar de beantwoording van vraag 9.

11. Hoe wordt gemeten of de beoogde instroombeperking daadwerkelijk plaatsvindt, en hoe verhoudt dat zich tot de juridische risico's?

De regering monitort de instroomcijfers nauwkeurig. Zoals ik hierboven heb aangegeven in reactie op de eerste vraag van de leden van de Volt-fractie, is de instroom van asielzoekers echter afhankelijk van een groot aantal interne en externe op elkaar inwerkende factoren. De voorgestelde maatregelen maken deel uit van een bredere pakket, dat onder andere ook het gewijzigde beoordelingskader van de asielaanvraag en het te voeren asiellandenbeleid omvat. Tegen die achtergrond is het daarom niet mogelijk om het effect van de individuele maatregelen, noch dat van het totaal aan maatregelen, op de instroom kwantitatief te meten. Deze onmogelijkheid is echter geen reden om te stellen dat er redelijkerwijs geen instroomeffect mag worden verwacht.

12. Is de regering bereid periodiek te rapporteren aan de Eerste Kamer over het aantal procedures waarin internationale verdragen tegen dit wetsvoorstel worden ingeroepen?

De IND registreert niet in de systemen wat in procedures inhoudelijk tegen een besluit wordt aangevoerd. Het is daarmee niet mogelijk om te rapporteren over het aantal procedures waarin internationale verdragen worden ingeroepen.

13. Hoe wordt juridisch gemonitord of dit wetsvoorstel leidt tot een stijging van klachten bij het EHRM?

Als bij het EHRM een klacht tegen Nederland wordt ingediend die door het EHRM inhoudelijk wordt behandeld en daadwerkelijk tot een procedure leidt, wordt de Nederlandse regering daar over geïnformeerd. Als zich een stijging van het aantal klachten dat inhoudelijk wordt behandeld voor gaat doen, zal de regering daar dus van op de hoogte zijn. Daarnaast kan uit de cijfers van het EHRM blijken of er meer klachten worden ingediend, die vervolgens niet-ontvankelijk blijken te zijn.

14. Welke indicatoren hanteert de regering om te beoordelen of het belang van het kind voldoende geborgd blijft?

Twee van de drie aanvullende voorwaarden zullen niet worden gesteld bij (de nareis van familieleden van) alleenstaande minderjarige vreemdelingen met subsidiaire bescherming. Bovendien wordt ook bij de ambtshalve toets aan artikel 8 van het EVRM het belang van het kind betrokken bij de individuele belangenafweging.

15. Hoe vaak zal de regering rapporteren over de verenigbaarheid met het Pact zodra dit in werking treedt?

Er bestaat geen aanleiding om daarover te rapporteren na inwerkingtreding van het Asiel- en Migratiepact. Zoals hiervoor is toegelicht heeft het onderhavige voorstel van wet uiterlijk werking tot het moment van invoering van het Asiel- en Migratiepact, op 12 juni 2026. Daarna geldt het in uitvoeringswet bij het Asiel- en Migratiepact opgenomen tweestatusstelsel.

16. Hoe wordt geëvalueerd of de scheiding tussen vluchtelingen en subsidiair beschermden leidt tot juridische of maatschappelijke segregatie?

De regering acht het, zoals hiervoor reeds toegelicht, gerechtvaardigd dit onderscheid te maken en ziet daarom op dit moment geen aanleiding om een dergelijke evaluatie uit te voeren.

17. Is de regering bereid jaarlijks een overzicht te publiceren van uitspraken waarin dit wetsvoorstel als onverenigbaar met verdragsrecht wordt beschouwd?

Dit is niet noodzakelijk, omdat de meest relevante nationale rechterlijke uitspraken, zoals uitspraken die gevolgen hebben voor de Nederlandse wet- en regelgeving of de uitvoeringspraktijk, worden gepubliceerd op www.rechtspraak.nl. Voor arresten en uitspraken van respectievelijk het

Hof van Justitie van de Europese Unie of het EHRM geldt dat deze door die instanties worden gepubliceerd.

18. Hoe waarborgt de regering dat de evaluatie van dit wetsvoorstel onafhankelijk, transparant en juridisch grondig plaatsvindt?

De precieze invulling van de evaluatie na drie jaar wordt nog gezien. Net als de aan het woord zijnde leden, hecht de regering groot belang aan een zorgvuldige en bruikbare evaluatie. De evaluatierapportage zal openbaar worden gemaakt.

19. Welke stappen is de regering bereid te nemen als de juridische evaluatie uitwijst dat het wetsvoorstel structureel in strijd is met internationale verplichtingen?

Zoals ook hiervoor uiteengezet, zet de regering in op een brede evaluatie drie jaar na inwerkingtreding van het onderhavige voorstel van wet. Op de uitkomst daarvan wil de regering niet vooruitlopen.

*Een deel van de nareizigers betreft meerderjarigen die zich willen voegen bij een minderjarige die in Nederland verblijft. Het is belangrijk dat minderjarigen de bescherming van een ouder of voogd genieten. In dat opzicht is het enerzijds van belang dat het alleen vooruitreizen van minderjarigen wordt beperkt. Anderzijds is het van belang om te stimuleren dat minderjarigen weer bij hun meerderjarige familieleden terechtkomen. De leden van de **SGP**-fractie wensen de regering de volgende vragen te stellen. Welke andere maatregelen worden genomen om te bevorderen dat minderjarigen zich bij hun meerderjarige familieleden kunnen voegen, bijvoorbeeld door minderjarigen de mogelijkheid te geven zich in het buitenland bij hun meerderjarige familieleden te voegen?*

De regering deelt het standpunt van de leden van de SGP-fractie dat het belangrijk is dat minderjarige kinderen worden herenigd met hun voogd of ouders. Minderjarigen die in Nederland een asielstatus hebben, hebben het recht om met hun ouders en onder voorwaarden hun minderjarige broertjes en zusjes te herenigen. Er worden dan ook geen maatregelen genomen om deze groep te stimuleren in een ander land te herenigen. Het kan echter wel voorkomen dat ouders en of meerderjarige broers en/of zussen van een alleenstaande minderjarige vreemdeling elders in de EU reeds een verblijfsstatus hebben. Indien dit het geval is kunnen zij op grond van de Dublinverordening herenigen in de betreffende lidstaat.

De nareis voor pleegkinderen wordt verengd. Juist pleegkinderen bevinden zich in een kwetsbare situatie, wat de reden is dat zij in een pleeggezin zijn opgenomen. Het beperken van de nareismogelijkheid van nareizende pleegkinderen is daarom nogal ingrijpend en brengt pleegkinderen potentieel in gevaar. Immers, een gezin vlucht doorgaans halsoverkop en er is dan geen tijd of mogelijkheid om een andere opvang voor een pleegkind te organiseren. Erkent de regering de kwetsbare positie van pleegkinderen? Is zij bereid om de positie van minderjarige pleegkinderen te heroverwegen?

Ten aanzien van de beperking van de definitie van het kerngezin binnen nareis geldt dat de regering gebruik maakt van de ruimte die Europese wet- en regelgeving op dit punt biedt. 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 andere groepen is uitdrukkelijk facultatief en derhalve geen verplichting. De beperking laat bovendien onverlet dat vreemdelingen 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. Pleegkinderen die feitelijk tot het gezin van de vergunninghouder behoren, kunnen zich hier dus nog steeds op beroepen.

*De Wet invoering tweestatusstelsel maakt het, zo leest het lid van de **50PLUS**-fractie, mogelijk dat onderscheid gemaakt wordt tussen vreemdelingen met de vluchtelingenstatus in de zin van het Vluchtelingenverdrag en vreemdelingen die daar niet onder vallen. Die verkrijgen een zogeheten subsidiaire beschermingsstatus. Voor deze 'b-statushouders' gelden striktere voorwaarden voor de nareis van gezinsleden, want deze moeten dan tot het kerngezin behoren waarbij het verplichte Unierecht het uitgangspunt is om welke personen het gaat (gehuwde partner en minderjarige – al dan niet geadopteerde – kinderen). Verruiming van het begrip "kerngezin"¹⁷ blijft mogelijk, zo begrijpt het lid van de 50PLUS-fractie, want ook pleegkinderen die feitelijk tot het gezin van de vergunninghouder behoren, vallen hieronder. Geldt deze verruiming ook voor bijvoorbeeld een*

¹⁷ Kamerstukken II 2024/25, 36 703, nr. 16, p. 79.

inwonende ouder (of inwonende ouders) die voorheen feitelijk tot het gezin van de vergunninghouder behoorde (of behoorden)?

Met dit wetsvoorstel wordt de groep die in aanmerking komt voor gezinshereniging via nareis teruggebracht tot die gezinsleden die behoren tot het kerngezin. Deze beperking geldt zowel voor de nareis van gezinsleden van vreemdelingen met de vluchtelingenstatus, als voor de nareis van gezinsleden van vreemdelingen met de subsidiairebeschermingsstatus. Onder het kerngezin wordt verstaan:

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

Dit is een limitatieve opsomming.

Kan de betreffende ouder zich eveneens beroepen op schending van het recht op eerbiediging van het gezinsleven in de zin van artikel 8 EVRM als het recht tot verblijf hem of haar wordt onthouden?

Ja, vreemdelingen die niet onder de definitie vallen van het kerngezin, kunnen zich nog steeds 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.

Tijdens de gehouden deskundigenbijeenkomst kwam de casus naar voren van partners die in hun land van herkomst juridisch niet kunnen trouwen bijvoorbeeld omdat ze van gelijk geslacht zijn. Heeft dit lid het goed begrepen dat, mits voldaan is aan de vereisten van artikel 8 EVRM, nog altijd de mogelijkheid bestaat om via een individuele beoordeling waarbij alle feiten en omstandigheden een rol spelen zo'n ongehuwde partner toch in aanmerking kan komen voor een visum voor nareis? Klopt de constatering van dit lid dat in voornoemde gevallen het recht op nareis enkel volgt als artikel 8 EVRM daartoe verplicht en onthouding daarvan een schending van dit artikel oplevert?

Deze constatering is juist. Wanneer ongehuwde partners aannemelijk kunnen maken dat er sprake is van gezinsleven in de zin van 8 van het EVRM, analoog aan de wijze waarop nu een feitelijke gezinsband binnen het nareiskader moet worden aangetoond, dan kunnen zij alsnog in aanmerking komen voor verblijf bij hun partner in Nederland. Als sprake is van gezinsleven wordt altijd een belangenafweging gemaakt, waarbij de individuele feiten en omstandigheden centraal staan. Die afweging ziet op het belang van de vreemdeling bij gezinshereniging enerzijds en het belang van de Nederlandse staat anderzijds. Onderdeel van de belangenafweging is dat de IND toetst of er sprake is van een zogenoemde 'objectieve belemmering' om het gezinsleven elders uit te oefenen. Daarvan zal al snel sprake zijn wanneer de referent internationale bescherming in Nederland heeft. Ook het feit dat het voor partners in het land van herkomst niet mogelijk was om te trouwen, zoals bijvoorbeeld het geval kan zijn bij LHBTIQ+ partners, weegt voor de aanvrager in positieve zin mee in deze belangenafweging. Als ongehuwde partners samen kinderen hebben en (ook) rechtmatig verblijf in Nederland hebben, weegt dat eveneens positief mee in de belangenafweging. Zie ook mijn brief van 27 juni 2025 aan de Tweede Kamer.¹⁸

Door het ontbreken van overgangsrecht bij de nareisvoorstellen verwachten diverse deskundigen juridische kwetsbaarheden. In hoeverre acht de regering het mogelijk om via een proefproces de juridische haalbaarheid hiervoor te testen? De IND suggereerde een pilot te houden, zodat de effectiviteit van deze maatregel geëvalueerd kan worden voordat deze wordt geïmplementeerd. Is dat een reële optie, zo vraagt dit lid, en, zo ja, op welke termijn zou de pilot uitgevoerd kunnen worden? Kan nu al uit bestaande jurisprudentie van afgewezen nareisaanvragen voor familieleden een "constante lijn" van een reeks rechterlijke uitspraken worden getrokken waardoor het als richtlijn voor toekomstige soortgelijke zaken zou kunnen dienen, mocht dit wetsvoorstel worden aangenomen?

De regering acht het mogelijk om direct na inwerkingtreding van het onderhavige voorstel van wet de werkwijze eerst in een zeer beperkt aantal nareiszaken uit te procederen met oog op de juridische kwetsbaarheid en om het aantal benodigde extra FTE in dat stadium te beperken. De benodigde voorbereidingen hierop zal de IND vooruitlopend op inwerkingtreding van de wet reeds

¹⁸ Kamerstukken II 2024/25, 36703, nr. 75.

treffen. Uit de bestaande jurisprudentie kan niets worden afgeleid voor dit wetsvoorstel aangezien in beroep wordt getoetst aan het recht dat gold ten tijde van het genomen besluit.

Door een consistente uitleg te geven, ook voor toekomstige nareisaanvragen, wordt de rechtszekerheid voor de aanvragers vergroot. Het ontbreken van overgangsrecht met mogelijk daardoor een veelvoud aan procedures zou daarmee wellicht voorkomen kunnen worden. Deelt de regering deze opvatting? In het position paper van de IND bij de deskundigenbijeenkomst van 24 september 2025 werd de mogelijkheid aangegeven dat de IND bijvoorbeeld niet langer in staat zal zijn om altijd op de zitting te verschijnen.¹⁹ Welke consequenties brengt dat met zich mee? Heeft dat invloed op de rechterlijke uitspraken?

De inzet van de directie Juridische Zaken van de IND blijft om in alle zaken ter zitting te verschijnen. Het verschijnen ter zitting is van belang zodat de medewerker van de directie Juridische Zaken een inhoudelijke toelichting kan geven op het besluit en vragen kan beantwoorden van de rechter. Tevens is de aanwezigheid ter zitting ook een vorm van erkenning van het belang van de aanvrager en respect voor de instituties. Zoals in antwoord op andere vragen ten aanzien van de uitvoeringstoetsen is aangegeven zijn de inspanningen van deze directie er op gericht om extra personeel aan te nemen en de capaciteit slimmer in te zetten, waardoor er maximale productiviteit wordt geleverd. Hierbij is logistieke afstemming met de rechtspraak zoals aangegeven essentieel. Zo is het bijvoorbeeld wenselijk dat de IND hun planning op een zo vroeg mogelijk moment krijgt, zodat een eventuele mismatch tussen het aantal zittingen en de beschikbare capaciteit bij de IND in een vroegtijdig stadium kan worden geadresseerd. Echter, niet uitgesloten kan worden dat ondanks de verschillende maatregelen die de IND neemt, het niet in alle gevallen zal lukken om op zitting aanwezig te zijn. De IND zal inzetten op een zo zorgvuldig mogelijke triage waarbij een inschatting wordt gemaakt in welke zaken de IND niet ter zitting zal verschijnen. Daarbij is enerzijds van belang het aantal zaken en/of parallelle dagdelen dat op zitting staat gepland, maar er zal ook gekeken worden naar de inhoud van de zaak. De inzet van de IND is om in zaken waarin sprake is van bijvoorbeeld kwetsbare personen, waarin openbare orde aspecten spelen of een belangrijke rechtsvraag speelt, altijd ter zitting te verschijnen. Uiteraard zal de IND ook aanwezig zijn in zaken waar een meervoudige kamer een oordeel gaat geven over de zaken. Daarnaast zet de IND in op vroegtijdige screening van zaken, zodat de IND al na ontvangst van het beroep en de gronden gelijk kan anticiperen op besluiten die bijvoorbeeld een motiveringsgebrek bevatten. Zo kan de IND deze nog voorafgaande aan de zitting herstellen of het besluit tijdig intrekken. Ondanks deze maatregelen, wordt niet uitgesloten dat de IND het verhoogde zittingstempo van de rechtspraak niet kan bijbenen en daardoor niet op zitting aanwezig kan zijn en eventuele vragen van de rechtbank niet kan beantwoorden. Dit kan ertoe leiden dat rechtbanken tot de conclusie komen dat er gebrek kleeft aan een besluit dat niet in beroep hersteld is, hetgeen kan leiden tot gegrondverklaring van het beroep. De IND zal dan de besluitvorming opnieuw moeten doen.

3. Verhouding tot hoger recht

*De Raad van State en de Adviesraad Migratie merken op dat het wetsvoorstel onvoldoende is afgestemd op het Pact, dat per 12 juni 2026 in werking treedt, en dat de wet dit Pact zelfs kan doorkruisen. De leden van de **GroenLinks-PvdA**-fractie verzoeken de regering om per maatregel in dit wetsvoorstel aan te geven of en hoe deze in overeenstemming is met de wetgeving die vanaf 12 juni 2026 in de gehele Europese Unie zal gelden op grond van het Pact. Welke onderdelen van dit wetsvoorstel moeten vóór 2026 worden aangepast om strijdigheid met het pact te voorkomen?*

Zoals hierboven is toegelicht, is het onderhavige tweestatusstelsel ingericht op de huidige wet- en regelgeving. Die wet- en regelgeving wordt met de invoering van het Asiel- en Migratiepact ingrijpend gewijzigd. Het onderhavige voorstel van wet heeft daarom uiterlijk werking tot de invoering van het Asiel- en Migratiepact, op 12 juni 2026. Vanaf die datum is de wet- en regelgeving bij het Asiel- en Migratiepact van toepassing, met inbegrip van het in de uitvoeringswet opgenomen tweestatusstelsel. Er is dus geen aanpassing van dit wetsvoorstel nodig, omdat het op voormelde datum wordt 'overschreven' door de nieuwe regels van de uitvoeringswet. Materieel zijn er geen verschillen: in beide tweestatusstelsels wordt onderscheid gemaakt tussen vluchtelingen en subsidiaire statushouders, worden dezelfde voorwaarden gesteld aan de nareis (familieleden van) subsidiair beschermden, en wordt voorzien in een beperking van het kerngezin.

Het voorstel brengt ingrijpende verschillen aan op het terrein van verblijfsduur, gezinshereniging, sociale rechten en toegang tot naturalisatie. De Raad van State constateert dat de regering niet overtuigend aantoont dat de ongelijke behandeling van beide statussen verenigbaar is met artikel 14 (verbod op discriminatie) van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en met de EU-Kwalificatierichtlijn. Deze richtlijn harmoniseert binnen de EU de criteria voor erkenning van vluchtelingen en subsidiair beschermden én de rechten die aan die bescherming zijn verbonden. De richtlijn bepaalt onder meer dat:

¹⁹ IND Position paper d.d. 24 september 2025, pagina 3.

- beide groepen in beginsel gelijke toegang moeten hebben tot arbeid, onderwijs, sociale voorzieningen, gezondheidszorg en integratie (artikelen 20-29);
- slechts beperkte en objectief gerechtvaardigde verschillen mogen worden aangebracht, met name in de duur van de verblijfsvergunning (artikel 24);
- bij alle maatregelen het non-discriminatiebeginsel en het proportionaliteitsbeginsel moeten worden gewaarborgd.

Deze richtlijn wordt per 1 juli 2026 vervangen door de EU-Kwalificatieverordening (Verordening (EU) 2024/1347), onderdeel van het Pact. Deze verordening is rechtstreeks toepasselijk in alle lidstaten en schrijft uniforme regels voor over:

- de definities van vluchteling en subsidiair beschermde (artikelen 2-3);
- de inhoud van bescherming (artikelen 23-41), waarbij lidstaten slechts in uitzonderlijke gevallen mogen afwijken van gelijke behandeling;
- de duur van verblijfsvergunningen (artikel 33: minimaal 3 jaar voor vluchtelingen, minimaal 1 jaar voor subsidiair beschermde, met verlenging);
- de rechtsbescherming bij beëindiging of herziening van statussen (artikelen 44-48).

Deze bepalingen impliceren dat nationale wetgeving die structureel minder rechten toekent aan subsidiair beschermde (zoals langere wachttijd voor gezinshereniging, beperkte bijstand of kortere vergunningduur) het risico loopt in strijd te zijn met het Unierecht en met artikel 14 EVRM. Welke juridische analyses of externe toetsen zijn uitgevoerd om vast te stellen dat het voorgestelde tweestatusstelsel in overeenstemming is met zowel de huidige richtlijn als de toekomstige verordening? Kan de regering interne of externe adviezen hierover aan de Kamer toezenden? Op welke wijze is getoetst dat de voorgestelde nationale differentiatie objectief, proportioneel en gerechtvaardigd is, zoals vereist onder artikel 24 Richtlijn van de EU-Kwalificatierichtlijn en artikel 33 van de EU-Kwalificatieverordening? Kan de regering de juridische risico's op inbreukprocedures of rechtszaken onderbouwen en kwantificeren?

Zowel de huidige Kwalificatierichtlijn als de aankomende Kwalificatieverordening laten de invoering van een tweestatusstelsel en de voorgestelde nareismaatregelen toe. Zoals hiervoor is opgemerkt, maken zowel de huidige Kwalificatierichtlijn als de Kwalificatieverordening een onderscheid in de vluchtelingenstatus en de subsidiairebeschermingsstatus en geldt in algemene zin dat aan de subsidiaire beschermingsstatus minder rechten worden verbonden dan aan de vluchtelingenstatus. Datzelfde geldt voor de Gezinsherenigingsrichtlijn, waarin expliciet is bepaald dat deze niet geldt voor subsidiair beschermde. De adviezen en toetsen die in dit verband beschikbaar zijn, zijn met het parlement gedeeld.²⁰ De regering ziet dan ook geen risico op een inbreukprocedure of (succesvolle) rechtszaken. Volledigheidshalve wordt nog opgemerkt dat het wetsvoorstel geen maatregelen bevat die zien op het (beperken van) rechtsbijstand of de geldigheidsduur van een vergunning.

Het wetsvoorstel beperkt nareis voor houders van de subsidiaire status tot het kerngezin en stelt cumulatief zware eisen inzake inkomen en huisvesting. Deelt de regering de opvatting van de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA dat deze beperkingen in strijd kunnen zijn met artikel 8 (recht op gezinsleven) van het EVRM en met de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie?

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

Welke adviezen heeft de regering hierover ingewonnen? Het College voor de Rechten van de Mens, dat wettelijk bevoegd is hierover te adviseren, is niet geraadpleegd. Waarom niet?

Zoals ook is aangegeven in het nader rapport onderschrijft de regering het belang van zorgvuldige consultatie, maar moest dit in overeenstemming worden gebracht met de noodzaak om met spoed te komen tot een breed pakket aan maatregelen om de asielketen te ontlasten en de instroom van asielzoekers te verminderen. Daarom is er in de consultatiefase voor gekozen dit wetsvoorstel alleen voor te leggen aan de organisaties die in hun uitvoering direct door de voorgestelde

²⁰ Kamerstukken II 2024/25, 36703, nrs. 24 en 39 (bijlagen).

maatregelen worden geraakt. Het College voor de Rechten van de Mens heeft in de consultatiefase advies uitgebracht. Dit advies is betrokken bij de vormgeving van het wetsvoorstel.²¹

Tijdens de deskundigenbijeenkomst op 7 oktober 2025 in de Eerste Kamer verklaarde de voorzitter van het College voor de Rechten van de Mens dat deze maatregelen naar zijn oordeel juridisch geen stand zullen houden bij de rechter. Is de regering bereid het College alsnog om advies te vragen over de mensenrechtelijke aspecten van dit wetsvoorstel? Zo niet, waarom niet?

Nee, dat is niet nodig. Bovendien heeft het College voor de Rechten van de Mens reeds advies uitgebracht.

De fractieleden van GroenLinks-PvdA wijzen erop dat de voorgestelde wachttijd van twee jaar voor nareis ook minderjarige kinderen treft. Hoe beoordeelt de regering de verwachting van het Nidos dat deze wachttijd bij de rechter geen stand zal houden wegens strijd met het evenredigheidsbeginsel, de kinderrechten en bestaande jurisprudentie?

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.

Waarom is in de memorie van toelichting niet expliciet gemotiveerd waarom deze wachttijd voor minderjarigen noodzakelijk en proportioneel is, terwijl de Raad van State dit als een wezenlijk gebrek aanmerkt?

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State heeft de regering de wachtermijn in het geval van alleenstaande minderjarige vreemdelingen opnieuw gewogen en ervoor gekozen dit vereiste te handhaven. Dit is ook in het nader rapport gemotiveerd. 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 wachtermijn, 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 wachtermijn kan bijdragen aan het verminderen van het vooruit reizen van alleenstaande minderjarige vreemdelingen.

Hoe verhoudt de wachttijd van twee jaar zich tot artikel 3:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), waarin is vastgelegd dat lasten voor individuen niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot het doel?

De voorgestelde regeling biedt geen ruimte om daar met toepassing van artikel 3:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht van af te wijken. Dat laat onverlet dat een beroep op artikel 8 van het EVRM kan worden gedaan, waarbij in de daartoe te verrichten belangenafweging alle omstandigheden van het geval worden betrokken.

Hoe weegt de regering de belangen van kinderen in het licht van artikel 24 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: het Handvest) en het Verdrag inzake de rechten van het kind (IVRK), waarin het belang van het kind een eerste overweging moet zijn?

Zoals hiervoor is opgemerkt gelden twee van de drie voorgestelde voorwaarden die worden gesteld bij de nareis van gezinsleden van subsidiair beschermden niet voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen. De regering houdt zo rekening met de belangen van het kind.

Heeft de regering hierover advies gevraagd aan de Kinderombudsman? Zo nee, is zij dan bereid dit alsnog te doen?

Nee, de regering heeft geen advies gevraagd aan de Kinderombudsman. De regering hecht belang aan het met spoed doorlopen van het wetgevingsproces, waarbij een breed pakket aan maatregelen om de asielketen te ontlasten en de instroom van asielzoekers te verminderen is opgenomen. In de consultatiefase is er daarom voor gekozen het onderhavige voorstel van wet alleen voor te leggen aan de organisaties die in hun uitvoering direct door de voorgestelde maatregelen worden geraakt. Naast dat de regering belang hecht aan het met spoed doorlopen van het wetgevingsproces verwacht zij niet dat een advies van de kinderombudsman tot nieuwe inzichten leidt. Zij ziet dan ook geen meerwaarde in het vragen van een dergelijk advies.

²¹ Kamerstukken II 2024/25, 36703, nr. 3, 'paragraaf 5. Ontvangen adviezen'.

Hoe verklaart de regering dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in eerdere arresten strikte voorwaarden heeft gesteld aan wachttijden voor minderjarigen, en dat in vergelijkbare gevallen zoals in Denemarken maatregelen moesten worden teruggedraaid?

Zoals hiervoor is opgemerkt wordt onder meer gewezen op de uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in de zaak B.F. t. Zwitserland. In die uitspraak herhaalt het EHRM zijn vaste rechtspraak dat een wachtermijn van twee jaar niet zonder meer in strijd is met artikel 8 van het EVRM, en dat de vraag of krachtens dat artikel alsnog gezinshereniging moet worden toegestaan, afhankelijk is van de specifieke omstandigheden van het individuele geval.

Hoe verhoudt de keuze van de regering om de wachttijd te laten ingaan op het moment van inwilliging van de asielaanvraag zich tot de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie, waarin is bepaald dat de wachttijd moet aanvangen op het moment van de asielaanvraag? Op welke wijze borgt de regering dat de maatregel niet in strijd komt met artikel 8 EVRM en bestaande rechtspraak van zowel het Hof van Justitie als het Europees Hof voor de Rechten van de Mens?

Met de verwijzing naar rechtspraak van het Hof van Justitie doelen de aan het woord zijnde leden naar alle waarschijnlijkheid op het arrest van het Hof van Justitie van 12 april 2018.²² In de nota naar aanleiding van het verslag is reeds toegelicht dat de context van dit wetsvoorstel een andere is dan in dat arrest aan de orde was. Na inwerkingtreding van de Wet invoering tweestatusstelsel past Nederland de Gezinsherenigingsrichtlijn bovendien niet langer analoog toe op (gezinssleden van) subsidiair beschermden. Daarmee is er in Nederland niet langer een situatie waarin de bepalingen van de richtlijn op rechtstreekse en onvoorwaardelijke wijze toepasselijk zijn gemaakt op deze groep, zodat de bepalingen over nareis van subsidiair beschermden in zoverre buiten het toepassingsbereik van het Unierecht vallen. Tot slot wordt opgemerkt dat het onderhavige voorstel van wet onverlet laat dat in individuele gevallen aan artikel 8 van het EVRM wordt getoetst.

Over de samenhang met het Europese recht bestaan wezenlijke vragen bij de leden van de D66-fractie. Hoe verhoudt dit wetsvoorstel zich tot het Pact en de implementatie daarvan in nationale wetgeving? Waarom is ervoor gekozen het tweestatusstelsel niet te integreren in het implementatiewetsvoorstel van dat Pact, waardoor dubbel wetgevingswerk ontstaat? Welke analyse is gemaakt van mogelijke conflicten of noodzakelijke aanpassingen zodra het pact van kracht wordt? Hoe waarborgt de regering dat de rechtszekerheid niet opnieuw in het geding komt en dat dit wetsvoorstel niet binnen korte tijd moet worden aangepast of zelfs ingetrokken?

Het onderhavige tweestatusstelsel is ingericht op de huidige wet- en regelgeving. Die wet- en regelgeving wordt met de invoering van het Asiel- en Migratiepact ingrijpend 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 in de uitvoeringswet opgenomen tweestatusstelsel. Materieel zijn er geen verschillen. Er is echter niet overwogen om te wachten op de invoering van het Asiel- en Migratiepact, gelet op de noodzaak om op korte termijn maatregelen te nemen om de asielinstroom te beperken en de nareis te reguleren.

Het is daarom ook niet nodig dit wetsvoorstel op het Asiel- en Migratiepact aan te passen. Op het moment dat (de uitvoeringswet bij) het Asiel- en Migratiepact in werking treedt, inclusief het daarin opgenomen tweestatusstelsel met nareisvoorwaarden, worden de wijzigingen van het onderhavige voorstel van wet 'overschreven'.

Hoe wordt voorkomen dat het onderscheid tussen vluchtelingenbescherming en subsidiaire bescherming leidt tot een toename van beroepsprocedures, zoals in andere lidstaten al is gebeurd?

Uiteraard zal de IND bij de besluitvorming op de individuele aanvraag een zorgvuldige en afgewogen beoordeling maken, maar als de vreemdeling desondanks zich niet kan vinden in de uitkomst van zijn aanvraag waarbij is geoordeeld dat hij niet te vrezen heeft voor vervolging als bedoeld in het Vluchtelingenverdrag, staat de beroepsprocedure open. Daarbij is van belang te noemen dat de aankomende Procedureverordening voorschrijft dat personen die een subsidiaire status ontvangen, de mogelijkheid moeten hebben om door te procederen voor vluchtelingschap. De verwachting is dan ook dat vreemdelingen daadwerkelijk zullen doorprocederen met als gevolg dat er relatief meer beroepsprocedures zullen volgen. De regering benadrukt daarbij dat het doel is om de instroom te verkleinen mede op basis van de onderhavige wet. Bij een lagere instroom is de verwachting dat ook het absolute aantal van beroepszaken minder wordt.

En welke analyses zijn gemaakt van de mogelijke gevolgen hiervan voor de reeds zwaarbelaste IND en rechtspraak?

²² HvJ 12 april 2018, ECLI:EU:C:2018:248.

In de uitvoeringstoets bij de Wet invoering tweestatusstelsel zijn de mogelijke gevolgen voor de IND en de Rechtspraak uiteengezet. De IND zal uitgebreider dan nu het geval is moeten motiveren waarom de vreemdeling niet in aanmerking komt voor een vluchtelingenstatus. Dit betekent extra werk voor de IND. Om dit extra werk enigszins te beperken is het voor de IND noodzakelijk dat tegelijkertijd het voornemen wordt afgeschaft, zoals gebeurt met de Asielnoodmaatregelenwet. Verwacht wordt verder dat een groot deel van de subsidiair beschermden in beroep zal gaan tegen de afwijzing van de vluchtelingenstatus. Bij de directie Juridische Zaken van de IND wordt, vanwege de verwachte toename van het aantal rechtelijke procedures, met name een lastenverzwaring verwacht. De verwachting is dat om deze lastenverzwaring aan te kunnen tussen de 51 en 144 extra FTE nodig zijn. De extra druk die bij deze directie komt te liggen, zal grotendeels afhangen van het aantal beroepszaken die de rechtbanken extra kunnen inplannen. Hoe meer extra beroepszaken op zitting worden geplaatst, hoe meer extra capaciteit de directie nodig zal hebben. Er wordt op dit moment al gezien dat de rechtbanken hun capaciteit aan het uitbreiden zijn. Als rechtbanken niet in staat zijn om extra beroepszaken op zitting te plaatsen, dan zullen met name de doorlooptijden van beroepszaken oplopen. Hierbij wordt nog opgemerkt dat het onder het Migratiepact sowieso mogelijk wordt voor subsidiair beschermden om door te procederen voor een vluchtelingenstatus, óók indien sprake is van een éénstatusstelsel. Daarmee komt het extra werk dat voortvloeit uit het tweestatusstelsel vanaf inwerkingtreding van het Migratiepact per definitie op de IND en de rechtspraak af.

Verder wijzen de leden van de D66-factie erop dat het huidige eenstatusstelsel in Nederland breed wordt beschouwd als een best practice, juist omdat het de procedures vereenvoudigt, administratieve lasten vermindert en vertragingen voorkomt. Waarom wordt deze bewezen verworvenheid opgegeven ten gunste van een tweestatusstelsel dat juist kan leiden tot méér complexiteit en extra beroepsprocedures?

De regering vindt het van belang dat Nederland op het terrein van asiel niet onnodig aantrekkelijker is dan andere lidstaten. Met dit wetsvoorstel kiest de regering er daarom voor niet meer rechten toe te kennen dan waartoe het Unierecht verplicht. De invoering van het tweestatusstelsel gaat voorts gepaard met belangrijke beperkingen op het terrein van nareis voor houders van de status van subsidiair beschermden. Juist die beperking zal naar verwachting zorgen voor een regulering van de nareis en maken dat Nederland een minder aantrekkelijk bestemmingsland zal zijn dan in de huidige situatie.

Kan de regering aangeven wat destijds de redenen waren waarom onder het tweede paarse kabinet en onder verantwoordelijkheid van staatssecretaris Cohen het toen vigerende tweestatusstelsel werd afgeschaft en het eenstatusstelsel in de Vreemdelingenwet 2000 werd opgenomen? Waarom leert de regering niet van de ervaringen uit het verleden? Hoe weegt de regering de ervaringen in landen zoals Duitsland, waar een vergelijkbare maatregel tienduizenden extra procedures opleverde?

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.²³

Met de invoering van een tweestatusstelsel is ook de verwachting van de regering dat het aantal beroepsprocedures zal toenemen. De gestelde ervaring in Duitsland past in dat beeld. De regering maakt hier een bewuste afweging en meent dat een tweestatusstelsel leidt tot een substantiële beperking van de asielinstroom en de nareis van gezinsleden van subsidiair beschermden reguleert, onder meer door voorwaarden te kunnen stellen aan de nareis van familieleden van subsidiair beschermden. Mede om de nadelige 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. Ook zijn er door het kabinet extra financiële middelen vrijgemaakt voor de uitvoering.

De regering hecht zeker belang aan de praktijk in andere lidstaten, waaronder Duitsland. De regering heeft ook 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. Met de voorgenoemde maatregelen in het onderhavige wetsvoorstel 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.

²³ Kamerstukken II 1998/99, 26732, nrs. 2 en 3.

Hoe wordt voorkomen dat gezinsleden langdurig gescheiden raken en dat het recht op gezinsleven en internationale verplichtingen, zoals het VN-Kinderrechtenverdrag, worden geschonden?

De regering is van mening dat de voorgestelde maatregelen passen binnen het recht op gezinsleven, dat niet absoluut is, en andere internationale verplichtingen. Voorts wordt, als niet aan de aanvullende voorwaarden voor nareis bij subsidiair beschermden wordt voldaan, 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 die na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel niet meer tot het kerngezin behoren, kunnen na inwerkingtreding geen nareisaanvraag meer indienen. Vanzelfsprekend staat dan nog wel de mogelijkheid open om een beroep te doen op artikel 8 van het EVRM.

En welke maatregelen neemt de regering om te waarborgen dat aanvragen tot gezinshereniging van subsidiair beschermden individueel worden beoordeeld, zodat een absoluut verbod wordt voorkomen en jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens wordt gerespecteerd?

Iedere aanvraag wordt individueel beoordeeld. Zoals hiervoor is benoemd zal de IND ambtshalve aan artikel 8 van het EVRM toetsen als dit noodzakelijk is. Daarbij wordt de jurisprudentie van het EHRM vanzelfsprekend in acht genomen.

*De leden van de **Volt**-fractie wensen de regering de volgende vragen te stellen over de verhouding tot hoger recht.*

Grondrechten en de Grondwet

- 1. Hoe verhoudt het in artikel 1, onderdeel A, van het wetsvoorstel gemaakte onderscheid tussen vluchtelingenstatus en subsidiaire bescherming zich tot artikel 1 van de Grondwet, waarin gelijke behandeling in gelijke gevallen wordt voorgeschreven?*
- 2. Kan de regering nader onderbouwen waarom het onderscheid tussen de twee statussen geen strijd oplevert met het discriminatieverbod in artikel 14 EVRM?*

In deze situatie is er geen sprake van gelijke gevallen. Vluchtelingen zijn vreemdelingen wier vrees voor vervolging is te herleiden is tot één van de gronden van het Vluchtelingenverdrag (vervolging wegens ras, godsdienst, geloof, politieke overtuiging of nationaliteit). Subidiair beschermden zijn vreemdelingen die niet onder de reikwijdte van het Vluchtelingenverdrag vallen, maar op andere gronden gerechtvaardigd vrezen voor een behandeling in strijd met artikel 3 van het EVRM of een reëel risico loopt op andere vormen van ernstige schade.

- 3. Hoe is gewaarborgd dat het invoeren van een tweestatusstelsel dat per status verschillende rechten toekent niet leidt tot rechtsonzekerheid voor asielzoekers en hun gezinsleden?*

Zowel in de huidige situatie als in de situatie die wordt voorzien met het tweestatusstelsel, dienen asielzoekers een asielaanvraag in. Inherent daaraan is dat er, totdat op die aanvraag is beslist, geen zekerheid is over de toekenning van een verblijfsstatus. Bij de uitreiking van de beschikking wordt duidelijk of de aanvraag wordt afgewezen of ingewilligd, en of iemand wordt aangemerkt als vluchteling of subsidiair beschermde. Dit leidt niet tot rechtsonzekerheid. Het laat bovendien onverlet dat vreemdelingen die subsidiaire bescherming genieten en daardoor onder de nieuwe nareisvoorwaarden vallen, zich nog steeds kunnen beroepen op het recht op eerbiediging van het gezinsleven zoals neergelegd in artikel 8 van het EVRM met inachtneming van de voorwaarden in het nieuwe recht.

- 4. Op welke wijze is getoetst of de beperking van nareisrechten verenigbaar is met artikel 8 EVRM (recht op gezinsleven)?*

Met de maatregelen in dit wetsvoorstel wordt aangesloten bij de minimumnormen uit het Unierecht. De regering is van mening dat deze maatregelen tevens in lijn zijn met artikel 8 van het EVRM. Daarbij is van belang dat er, indien noodzakelijk, altijd een individuele toets aan artikel 8 van het EVRM zal plaatsvinden, met inachtneming van de rechtspraak van het EHRM.

- 5. Heeft de regering overwogen dat ongelijke behandeling van vluchtelingen en subsidiair beschermden strijd kan opleveren met artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR)? Zo ja, wat was de analyse van de regering hierover?*

Zoals hiervoor vermeld is er geen sprake van gelijke gevallen. Vluchtelingen zijn vreemdelingen wier vrees om vervolging is te herleiden is tot één van de gronden van het Vluchtelingenverdrag. Subsidiair beschermden zijn vreemdelingen die niet onder de reikwijdte van het Vluchtelingenverdrag vallen, maar op andere gronden gerechtvaardigd vrezen voor een behandeling in strijd met artikel 3 van het EVRM of een reëel risico loopt op andere vormen van ernstige schade.

6. *In hoeverre zijn de gevolgen voor de menselijke waardigheid (artikel 1 van het Handvest) meegewogen bij de keuze voor een tweestatusstelsel?*

Het onderscheid tussen vluchtelingen en subsidiair beschermden is onder meer terug te vinden in de huidige Kwalificatierichtlijn, en in de aankomende Kwalificatieverordening. Zowel de Kwalificatierichtlijn als de Kwalificatieverordening vermelden expliciet dat de menselijke waardigheid als bedoeld in artikel 1 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie wordt geëerbiedigd (zie overweging 16 van de Kwalificatierichtlijn en overweging 11 van de Kwalificatieverordening).

7. *Is de regering van plan om maatregelen te nemen om te voorkomen dat de in het wetsvoorstel opgenomen differentiatie leidt tot stigmatisering van bepaalde groepen asielzoekers en hoe gaat de regering dat doen?*

Uit de hierboven opgenomen beantwoording volgt dat dit niet nodig is.

8. *Heeft de regering juridisch advies ingewonnen over de houdbaarheid van het wetsvoorstel bij een mogelijke toetsing door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens?*

Nee. Dat is ook niet nodig, omdat bij de toets aan artikel 8 van het EVRM in alle gevallen de rechtspraak van het EHRM wordt gerespecteerd.

9. *In de deskundigenbijeenkomst over dit wetsvoorstel in deze Kamer op 7 oktober jl. werden grote zorgen geuit over de verenigbaarheid van het wetsvoorstel met de internationale en Europese verdragen. In hoeverre acht de regering dit wetsvoorstel in overeenstemming met de artikelen 93 en 94 Grondwet, die bepalen dat internationale verdragen voorrang hebben boven nationale wetgeving? Hoe waarborgt de regering dat dit wetsvoorstel niet met deze artikelen in strijd komt?*

Zoals hierboven is toegelicht, is de regering van oordeel dat het onderhavige voorstel van wet in overeenstemming is met het Unierecht en internationale verdragen. Er is daarom geen strijd met de artikelen 93 en 94 van de Grondwet.

10. *Hoe wordt voorkomen dat er grote rechtsongelijkheid ontstaat tussen asielzoekers die net voor en net na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel een status hebben gekregen?*

Zoals hierboven is toegelicht wordt het nuttig effect van het volledige pakket aan maatregelen, mede gelet op de bestaande voorraden en doorlooptijden, onacceptabel vertraagd als de maatregelen niet onmiddellijk in werking zouden treden. Deze onmiddellijke werking heeft geen onaanvaardbare consequenties voor het grondrecht op gezinsleven. Vreemdelingen die onder de nieuwe voorwaarden vallen, kunnen zich immers nog steeds beroepen op het recht op eerbiediging van het gezinsleven zoals neergelegd in artikel 8 van het EVRM.

EVRM

11. *Hoe verhoudt het beperken van nareis voor subsidiair beschermden zich tot de staande jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, met name het arrest Sen v. Netherlands (2001) over gezinshereniging?*

De genoemde zaak ziet op gezinshereniging van mensen die niet op asielgronden in Nederland verbleven. Reeds daarom is de context van deze uitspraak een andere dan de onderhavige. Verder wijst de regering erop dat artikel 8 van het EVRM niet absoluut is, en toelaat dat voorwaarden worden gesteld aan de gezinshereniging van subsidiair beschermden. Zie ook de beantwoording van vraag 13 hieronder.

12. *Kan de regering uiteenzetten hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot artikel 3 EVRM, wanneer gezinsleden in gevaar blijven door belemmerde nareis?*

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

13. *Hoe is beoordeeld of de voorgestelde wachttermijn voor nareis proportioneel is in het licht van artikel 8 EVRM (recht op respect voor privé- en gezinsleven)?*

Ten aanzien van de wachttermijn is er beperkte rechtspraak beschikbaar van het EHRM. Gewezen wordt op de eerder genoemde uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in de zaak B.F. t. Zwitserland, en op de zaak M.A. t. Denemarken. Het EHRM wijst erop 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.

14. *Welke afweging maakt de regering tussen het beperken van instroom en het risico dat de rechter in Straatsburg Nederland terugfluit wegens schending van family life?*

Zoals hiervoor vermeld is de regering van oordeel dat onderhavige maatregelen niet in strijd zijn met artikel 8 van het EVRM.

15. *Hoe verhoudt het wetsvoorstel zich tot het vereiste om een effectieve rechtsgang te garanderen, opgenomen in artikel 13 EVRM? Hoe regelt de regering dat die effectieve rechtsgang wordt gegarandeerd, in het licht van de verwachte toename van beroepszaken?*

Het wetsvoorstel bevat geen beperkingen in de toegang tot de rechter. De vreemdeling die een beroep instelt wordt, evenals nu het geval is, door de Raad voor de Rechtsbijstand gekoppeld aan een advocaat.

16. *Heeft de regering onderzocht hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot het Hof-arrest M.A. v. Denmark (2019), waarin beperkingen op gezinshereniging disproportioneel werden bevonden?*

Ja. 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.

17. *Hoe voorkomt de regering dat het wetsvoorstel leidt tot indirecte discriminatie in strijd met artikel 14 EVRM, met name ten aanzien van nationaliteit of verblijfsground?*

Zoals hiervoor vermeld is er een onderscheid tussen vluchtelingen en subsidiair beschermden. Dit onderscheid is ook door het EHRM geaccepteerd.

18. *Hoe beoordeelt de regering het risico dat kinderen de dupe worden van beperkingen in nareis, in strijd met artikel 8 EVRM in samenhang met artikel 3 IVRK?*

Artikel 3 van het Verdrag inzake de rechten van het kind bepaalt dat het belang van het kind voorop moet staan in alle maatregelen die kinderen betreffen. Zoals in de memorie van toelichting is opgenomen is met het belang van het kind terdege rekening gehouden. Twee van de drie voorwaarden die worden gesteld bij de nareis van gezinsleden van subsidiair beschermden gelden niet voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen. 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. Het belang van het kind is een zwaarwegend belang binnen deze beoordeling, maar is niet reeds daarom doorslaggevend.

19. *Hoe waarborgt de regering dat de margin of appreciation die staten onder het EVRM hebben niet wordt overschreden door dit wetsvoorstel?*

Zoals toegelicht is de regering van oordeel dat de maatregelen in lijn zijn met artikel 8 van het EVRM. Daarnaast zal er, indien noodzakelijk, ook in individuele zaken een toets aan artikel 8 van het EVRM plaatsvinden.

Verdrag inzake de rechten van het kind (IVRK)

20. *Hoe verhoudt het wetsvoorstel zich tot artikel 3 IVRK, dat bepaalt dat het belang van het kind voorop moet staan in alle maatregelen die kinderen betreffen?*

De regering verwijst graag naar het antwoord op vraag 18.

21. *Hoe is bij de opstelling van dit wetsvoorstel rekening gehouden met artikel 10 IVRK, waarin staat dat aanvragen tot gezinshereniging “op positieve, humane en spoedige wijze” behandeld dienen te worden?*

Artikel 10 van het Verdrag inzake de rechten van het kind verplicht staten om gezinsherenigingsverzoeken met welwillendheid, menselijkheid en spoed te behandelen en om het contact tussen ouders en kinderen over landsgrenzen te faciliteren. Het artikel biedt geen absoluut recht op toelating, maar waarborgt een zorgvuldige en kindgerichte procedure, waarbij het belang van het kind een eerste overweging moet zijn. In Nederland gelden procedurele waarborgen voor minderjarige asielzoekers in de procedure. Daar brengt dit wetsvoorstel geen verandering in. Zoals eerder aangegeven is terdege rekening gehouden met het belang van het kind, reeds omdat twee van de drie maatregelen niet worden gesteld bij alleenstaande minderjarige vreemdelingen. 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. Het belang van het kind is een zwaarwegend belang binnen deze beoordeling, maar is niet reeds daarom doorslaggevend.

22. *Hoe voorkomt de regering dat de wachttijd voor nareis in strijd komt met artikel 9 IVRK (kinderen mogen niet tegen hun wil van ouders worden gescheiden)?*

Artikel 9 van het Verdrag inzake de rechten van het kind staat er niet aan in de weg dat ook aan de nareis van gezinsleden van minderjarige asielzoekers voorwaarden worden gesteld. Zoals in de memorie van toelichting is opgenomen zijn de genomen maatregelen verenigbaar met de Grondwet, de grondrechten, het Europese en internationale recht en de algemene rechtsbeginselen. Het wetsvoorstel bevat bovendien op meerdere punten uitzonderingen of specifieke bepalingen voor minderjarigen, waarmee het belang van het kind wordt geborgd. Ook onder het beoogde restrictievere toelatingskader blijft het belang van het kind van zwaarwegende relevantie. 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.

23. *Heeft de regering onderzocht of het wetsvoorstel in strijd komt met artikel 22 IVRK, dat expliciet bescherming biedt aan vluchtelingenkinderen?*

Met dit wetsvoorstel komt er een duidelijker onderscheid tussen de status van vluchtelingen en subsidiair beschermden, waardoor er striktere nareisvoorwaarden gesteld kunnen worden aan deze laatste groep. Voor de nareis van gezinsleden van vluchtelingen geldt louter de beperking tot het kerngezin. De drie nareisvoorwaarden gelden niet voor vluchtelingen. Het wetsvoorstel is daarmee in lijn met artikel 22 van het Verdrag inzake de rechten van het kind en de artikelen 7 en 10 van de Gezinsherenigingsrichtlijn, welke artikelen de bescherming van vluchtelingen(kinderen) in EU-verband verder concretiseren.

24. *Kan de regering toelichten hoe de maatregel om nareis te beperken zich verhoudt tot artikel 24 IVRK (recht op gezondheid), wanneer gezinsleden in gevaarlijke omstandigheden achterblijven?*

De kern van artikel 24 van het Verdrag inzake de rechten van het kind is dat elk kind recht heeft op de best mogelijke gezondheid en het recht op gezondheidszorg. Dit wetsvoorstel introduceert geen beperkingen op de toegang tot gezondheidszorg voor kinderen.

25. *Op welke wijze is het VN-Comité voor de Rechten van het Kind betrokken of geconsulteerd over dit wetsvoorstel?*

Het VN-Comité voor de Rechten van het kind is niet geconsulteerd over dit wetsvoorstel. Daartoe bestaat ook geen verplichting. Zoals eerder aangegeven hecht de regering aan het belang van het met spoed doorlopen van het wetgevingsproces. In de consultatiefase is er daarom voor gekozen om het wetsvoorstel alleen voor te leggen aan die (nationale) organisaties die in hun uitvoering direct door de voorgestelde maatregelen worden geraakt.

26. *Welke concrete maatregelen worden genomen om te waarborgen dat de uitvoering van dit wetsvoorstel het belang van het kind niet schaadt?*

De regering verwijst graag naar het antwoord op de hiervoor gestelde vragen.

27. *Hoe wordt - in de wet en bij de uitvoering - voorkomen dat het wetsvoorstel om twee statussen in te voeren in het geval van kinderen leidt tot een ongerechtvaardigd onderscheid tussen kinderen van vluchtelingen en kinderen van subsidiair beschermden?*

De regering verwijst graag naar het antwoord op de vragen 1 en 2

28. *Is de regering bereid om een kinderrechtenimpacttoets uit te voeren alvorens dit wetsvoorstel in werking treedt?*

De regering onderstreept het belang van welzijn voor kinderen. In algemene zin, en ook zeker in het kader van migratie. De voorgestelde maatregelen zijn verenigbaar met de Grondwet, de grondrechten, het Europese en internationale recht en de algemene rechtsbeginselen. Hieronder valt ook nadrukkelijk het belang van het kind. De regering verwacht niet dat een kinderrechtenimpacttoets tot nieuwe inzichten leidt en ziet derhalve geen meerwaarde in een dergelijke toets.

29. *Hoe verhoudt de beperking van gezinshereniging zich tot de eerdere aanbevelingen van het VN Kinderrechtencomité dat Nederland meer moet doen om de rechten van vreemdelingskinderen te borgen?*

Zoals hierboven is toegelicht zijn de voorgestelde maatregelen in lijn met de Grondwet, de grondrechten, het Europese en internationale recht en de algemene rechtsbeginselen. Hieronder valt ook het belang van het kind, waaronder de rechten van kinderen van vreemdelingen.

Andere internationale verdragen en nakoming internationale verplichtingen

30. *Hoe verhoudt dit wetsvoorstel zich tot artikel 31 Vluchtelingenverdrag, waarin staat dat vluchtelingen niet gestraft mogen worden voor illegale binnenkomst?*

De invoering van een tweestatusstelsel met de bijbehorende nareisbeperking is geen maatregel ter bestraffing na een (eventuele) illegale inreis.

31. *Kan de regering toelichten hoe artikel 34 Vluchtelingenverdrag (bevorderen van integratie en naturalisatie) wordt gerespecteerd bij het beperken van rechten voor subsidiair beschermden?*

Artikel 34 van het Vluchtelingenverdrag ziet op de integratie en naturalisatie, niet op het stellen van voorwaarden bij de nareis van gezinsleden. Het Vluchtelingenverdrag is overigens niet van toepassing op subsidiair beschermden, maar op vluchtelingen.

32. *Hoe wordt artikel 23 Vluchtelingenverdrag (openbare bijstand) betrokken bij de beoordeling van dit wetsvoorstel?*

Het Vluchtelingenverdrag ziet louter op vluchtelingen, niet op subsidiair beschermden. In Nederland krijgen beide groepen de in dit artikel bedoelde ondersteuning in levensonderhoud. De regering ziet niet in op welke wijze dit artikel nog verdere betekenis heeft voor de maatregelen in het onderhavige voorstel van wet.

33. *Hoe beoordeelt de regering de kans dat het UNHCR formeel kritiek zal leveren, gezien eerdere adviezen om geen onderscheid te maken tussen vluchtelingen en subsidiair beschermden?*

Zoals hiervoor is toegelicht past het onderhavige voorstel van wet binnen de kaders van het internationale recht. Het Unierecht maakt ook expliciet onderscheid tussen vluchtelingen en subsidiair beschermden. Daarnaast hanteert, voor zover de regering dit kon nagaan, enkel Nederland nog een éénstatusstelsel en voeren de andere lidstaten een tweestatusstelsel. In dat opzicht verwacht de regering geen kritiek van de UNHCR, maar het staat de UNHCR dan wel andere organisaties uiteraard vrij om een zienswijze uit te brengen.

34. *Is de regering bereid dit wetsvoorstel voor te leggen aan het VN-Mensenrechtencomité, gezien de mogelijke strijd met artikel 24 IVBPR (rechten van het kind)?*

Zoals eerder is toegelicht, is het onderhavige voorstel van wet verenigbaar met de Grondwet, de grondrechten, het Europese en internationale recht en de algemene rechtsbeginselen. De regering ziet geen aanleiding om strijdigheid met artikel 24 IVBPR aan te nemen. Gelet hierop verwacht de regering niet dat een rapport van het VN-mensenrechtencomité tot nieuwe inzichten leidt en daarom ziet zij geen meerwaarde in het voorleggen van dit wetsvoorstel aan het VN-Mensenrechtencomité.

35. *Hoe is rekening gehouden met de aanbevelingen uit de Universal Periodic Review van Nederland in de VN-Mensenrechtenraad?*

De maatregelen uit dit wetsvoorstel doen geen afbreuk aan verdragsverplichtingen, noch aan het Europese en internationale recht en de rechtsbeginselen. De regering heeft derhalve geen aanleiding om rekening te moeten houden met de aanbevelingen uit de *Universal Periodic Review* van de Mensenrechtenraad van de Verenigde Naties.

36. *Hoe voorkomt de regering dat dit wetsvoorstel leidt tot strijd met het Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap (CRPD), bijvoorbeeld bij gezinshereniging waar een gezinslid een beperking heeft?*

Het genoemde verdrag ziet niet op de mogelijkheden tot nareis. Bovendien vindt in noodzakelijke gevallen een toets aan artikel 8 van het EVRM plaats. Hierbij worden de omstandigheden van de aanvrager of referent, waaronder eventuele beperkingen, meegewogen.

37. *Is juridisch geanalyseerd of dit wetsvoorstel indirect discriminatie oplevert onder het VN-Verdrag tegen rassendiscriminatie (CERD)?*

De regering verwijst graag naar het antwoord op vragen 1 en 2.

38. *Hoe verhoudt het wetsvoorstel zich tot het Verdrag van Istanbul (Raad van Europa), specifiek bescherming van vrouwen en kinderen tegen geweld, wanneer nareis wordt vertraagd?*

Het Verdrag van Istanbul heeft als belangrijkste doelstelling om een Europa te creëren vrij van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld. Nederland heeft dit verdrag geratificeerd en de regering onderschrijft dan ook het belang hiervan. Dit verdrag ziet echter niet op de nareis van gezinsleden van vluchtelingen en subsidiair beschermden.

39. *Welke internationale verplichtingen ziet de regering als het meest risicovol in termen van mogelijke juridische conflicten?*

De regering is van oordeel dat het wetsvoorstel in overeenstemming is met het (internationale) recht.

EU-recht & Asiel- en Migratiepact

40. *Hoe verhoudt dit wetsvoorstel zich tot Richtlijn 2003/86/EG (Gezinsherenigingsrichtlijn), die minimumrechten garandeert?*

Dit wetsvoorstel is daarmee in overeenstemming. Het Unierecht, in het bijzonder de Gezinsherenigingsrichtlijn, verplicht tot de mogelijkheid van nareis van gehuwde partners en

minderjarige kinderen. De voorgestelde beperking tot het kerngezin voldoet hieraan. Ten aanzien van subsidiair beschermde en de drie voorgestelde nareisvoorwaarden geldt dat Nederland tot nu toe de Gezinsherenigingsrichtlijn analoog toepaste op vreemdelingen met de subsidiaire beschermingsstatus. Dat is niet langer het geval, zodat de bepalingen over nareis van subsidiair beschermde voortaan buiten het toepassingsbereik van het Unierecht vallen. Hiermee is het mogelijk om de in dit wetsvoorstel opgenomen striktere voorwaarden te stellen aan de nareis van gezinsleden van subsidiair beschermde.

41. Kan de regering toelichten hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot Richtlijn 2011/95/EU (Kwalificatierichtlijn), waarin de rechten van vluchtelingen en subsidiair beschermde grotendeels gelijkgeschakeld zijn?

De Kwalificatierichtlijn verplicht er niet toe dat aan vluchtelingen en subsidiair beschermde dezelfde status wordt toegekend. Deze richtlijn ziet overigens niet op de nareis van (gezinsleden van) subsidiair beschermde.

42. Op welke wijze voorkomt de regering dat Nederland door dit wetsvoorstel in strijd handelt met artikel 7 Handvest (eerbiediging van privé- en familielevens)?

Het onderhavige voorstel van wet beperkt de groep die voor nareis in aanmerking komt tot die categorieën van gezinsleden die tot het kerngezin behoren, en stelt bovendien aanvullende voorwaarden aan de nareis van gezinsleden van subsidiair beschermde. In die gevallen waarin niet (langer) aan deze criteria wordt voldaan, blijft altijd de mogelijkheid behouden om een individuele toets aan artikel 8 van het EVRM te verrichten. Deze toets is naar aard en strekking gelijk aan de toets onder artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

43. Hoe verhoudt dit wetsvoorstel zich tot artikel 24 Handvest (rechten van het kind), specifiek de verplichting dat het belang van het kind een primaire overweging moet zijn?

Zoals hiervoor is toegelicht is terdege rekening gehouden met de belangen van het kind. Daarmee is het voorstel in overeenstemming met artikel 24 van het Handvest.

44. Heeft de regering juridisch advies ingewonnen bij de Europese Commissie over de verenigbaarheid van dit wetsvoorstel met het aankomende Pact?

45. Hoe verhoudt het wetsvoorstel zich tot de in het Pact beoogde harmonisatie van statussen binnen de EU?

Het voorstel is in overeenstemming met het aankomende Asiel- en Migratiepact. In de uitvoeringswet daarbij is ook voorzien in de invoering van een tweestatusstelsel, met dezelfde voorwaarden als in het thans voorliggende voorstel van wet. De regering ziet daarom geen aanleiding om advies in te winnen bij de Europese Commissie.

46. Is overwogen het wetsvoorstel uit te stellen totdat het Pact volledig is geïmplementeerd, om strijdigheid te voorkomen?

Er is niet overwogen om te wachten op de invoering van het Asiel- en Migratiepact, gelet op de noodzaak om op korte termijn maatregelen te nemen om de asielinstroom te beperken en de nareis te reguleren. Het onderhavige tweestatusstelsel is ingericht op de huidige wet- en regelgeving. Die wet- en regelgeving wordt met de invoering van het Asiel- en Migratiepact ingrijpend 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 in de uitvoeringswet daarin opgenomen tweestatusstelsel. Materieel zijn er geen verschillen.

47. Hoe wordt voorkomen dat het wetsvoorstel leidt tot secundaire migratie binnen de EU, omdat asielzoekers mogelijk naar lidstaten uitwijken met ruimere nareisrechten?

Zoals eerder aangegeven heeft regering vastgesteld dat het Nederlandse asielbeleid op een aantal onderdelen afwijkt van het beleid van de ons omringende lidstaten. Daarom wordt ingezet op het in lijn brengen van het Nederlandse beleid met dat van andere Europese lidstaten, en daarbij aan de minimale Europeesrechtelijke normen te voldoen. Daardoor wordt bewerkstelligd dat Nederland zal gaan behoren tot de categorie lidstaten met de strengste toelatingsregels en Nederland niet

aantrekkelijker is dan andere lidstaten als bestemmingsland. Daarnaast, en (mede) met het oog op het verder tegengaan van secundaire migratiestromen binnen de Europese Unie zet de regering zich in Europees verband in voor een goede invoering van het EU Asiel- en migratiepact, waaronder de invoering van efficiëntere asielprocedures aan de buitengrenzen, en een beter functionerend Dublinsysteem.

48. *Welke lessen zijn getrokken uit eerdere arresten van het Hof van Justitie, zoals Chakroun (C578/08), waarin strikte nareisvoorwaarden in strijd waren met EU-recht?*

Het arrest ging specifiek over de toen geldende inkomenseis in de Nederlandse regelgeving voor de hoofdpersoon die om gezinshereniging verzocht. Het arrest heeft opvolging gekregen in zowel het Vreemdelingenbesluit 2000 als het toepasselijke beleid, waarbij die inkomenseis is aangepast. Nu de Gezinsherenigingsrichtlijn niet van toepassing is op subsidiair beschermden en evenmin, zoals afgelopen jaren, analoog wordt toegepast op subsidiair beschermden, is de jurisprudentie van het Hof van Justitie niet langer relevant voor de nareisvoorwaarden voor gezinshereniging van subsidiair beschermden.

Inbreukrisico en toezicht door Europese Commissie

49. *Heeft de regering een risicoanalyse gemaakt van de kans op een inbreukprocedure (artikel 258 VWEU) wegens strijd met geldend EU-recht? Voor welke EU-regelgeving is die analyse gedaan en hoe beoordeelt de regering die kans?*

Zoals hiervoor is opgemerkt, is het voorstel in overeenstemming met het aankomende Asiel- en Migratiepact en andere EU-regelgeving, zoals de Gezinsherenigingsrichtlijn. De regering ziet daarom geen risico op een inbreukprocedure.

50. *Hoe beoordeelt de regering de kans dat de Europese Commissie, na klachten van ngo's of belanghebbenden, een formeel onderzoek zal starten naar de verenigbaarheid van dit wetsvoorstel met EU-recht?*

De regering verwijst graag naar het antwoord op vraag 49.

51. *Hoe wordt de regering juridisch geadviseerd over mogelijke correctieve maatregelen die nodig zijn als de Commissie een reasoned opinion afgeeft tegen Nederland?*

Het ministerie dat verantwoordelijk is voor de naleving van het Unierecht waar het met reden omklede advies ('reasoned opinion') van de Europese Commissie op ziet, is ook verantwoordelijk voor het opstellen van het schriftelijke antwoord van Nederland op zo'n advies. De juridische advisering daarbij komt (dus) van het beleidsverantwoordelijke ministerie. Het ministerie van Buitenlandse Zaken dient het antwoord in bij de Commissie. De juristen van Buitenlandse Zaken kunnen mee-adviseren over de Nederlandse beantwoording in de administratieve procedure, vanuit hun brede kennis van het EU-recht en met het oog op een eventuele procedure bij het Hof van Justitie. Ten slotte verwijst de regering graag naar het antwoord op vraag 49.

52. *Is de regering bereid de Eerste Kamer te informeren als er signalen zijn dat de Europese Commissie het wetsvoorstel nader onderzoekt op rechtmatigheid?*

De regering ziet geen aanleiding voor een dergelijk onderzoek, maar mocht het zover komen dan is de regering bereid uw Kamer daarover te informeren.

53. *Hoe zal Nederland omgaan met eventuele voorlopige maatregelen (interim measures) die het Hof van Justitie kan treffen in een spoedprocedure tegen de toepassing van het tweestatusstelsel?*

Een interim measure kan worden getroffen door het EHRM. Dat gebeurt doorgaans alleen bij een dreigende schending van artikel 3 van het EVRM. Dat is in het onderhavige geval niet aan de orde. Ten overvloede benadrukt de regering dat gerechtelijke uitspraken (waaronder begrepen interim measures) zullen worden nageleefd.

Jurisprudentie & rechtspraak

54. *Hoe is rekening gehouden met jurisprudentie van het Hof van Justitie die bepaalt dat subsidiair beschermden gelijkgesteld moeten worden met vluchtelingen (bijv. arrest Elgafaji, C-465/07)?*

Het genoemde arrest behandelt de vraag hoe artikel 15, aanhef en onder c, van de Definitierichtlijn zich verhoudt tot artikel 3 van het EVRM, en ziet derhalve op de vraag hoe moet worden beoordeeld of een vreemdeling in aanmerking komt voor subsidiaire bescherming. Uit dit arrest volgt niet dat subsidiair beschermden moeten worden gelijkgesteld aan vluchtelingen.

55. Welke gevolgen verwacht de regering van het arrest K. & B. (C-380/17) voor de houdbaarheid van strengere voorwaarden voor gezinshereniging?

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.

56. Hoe weegt de regering het arrest Jeunesse v. Netherlands (EHRM, 2014), waarin het belang van het kind zwaar woog in gezinsherenigingszaken?

De uitspraak in de zaak Jeunesse betreft gezinshereniging van mensen die niet op asielgronden in Nederland verbleven. Reeds daarom is de relevantie van deze zaak zeer beperkt, zo niet afwezig. Bovendien heeft de regering, zoals eerder aangegeven, bij de genomen maatregelen rekening gehouden met de belangen 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 genomen maatregelen bij nareis laten daarnaast onverlet dat er een beroep op artikel 8 van het EVRM kan worden gedaan, waarbij een individuele belangenafweging wordt gemaakt. De belangen van het kind zullen daarin, conform de uitspraak in de zaak Jeunesse, worden meegewogen, hetgeen betekent dat deze belangen zwaar worden meegewogen, maar niet per definitie doorslaggevend zijn.

57. Is rekening gehouden met nationale jurisprudentie waarin rechters beperkingen op nareis disproportioneel hebben bevonden?

In beroep wordt getoetst aan het recht zoals gold ten tijde van het genomen besluit. Het ligt daarom niet voor de hand om bestaande jurisprudentie mee te nemen, omdat de maatregelen uit het thans voorliggende voorstel van wet nog niet bestaan.

58. Hoe wordt geborgd dat dit wetsvoorstel niet leidt tot een toename van voorlopige voorzieningenprocedures bij de rechtbanken?

Een voorlopige voorziening heeft als doel om via een spoedprocedure een tijdelijke maatregel te krijgen van de rechter bijvoorbeeld ter voorkoming van uitzetting of om voorzieningen zoals opvang te behouden gedurende de (hoger) beroepsprocedure. Het invoeren van het tweestatusstelsel heeft daar geen invloed op, nu het hier gaat om vreemdelingen die in het bezit gesteld zijn van een subsidiaire status en dus reeds om die reden rechtmatig verblijf hebben. Voor de nareisprocedure geldt dat deze mensen nog niet in Nederland verblijven en aan de rechtbank kunnen verzoeken om in afwachting van de bezwaar- of beroepsprocedure Nederland in te mogen reizen. Toewijzing van een dergelijke voorlopige voorziening betekent echter dat de minister voor een voldongen feit wordt gesteld. Een dergelijk verzoek om een voorlopige voorziening zal daarom slechts in zeer uitzonderlijke gevallen voor toewijzing in aanmerking kunnen komen, bijvoorbeeld als – naast een zwaarwegend spoedeisend belang – het besluit evident onrechtmatig is. De verwachting is niet dat dit wetsvoorstel leidt tot een (grote) toename van de voorzieningenprocedures bij de rechtbanken.

59. Welke lessen trekt de regering uit eerdere veroordelingen van andere EU-lidstaten wegens schending van nareisrechten?

Het is de regering niet geheel duidelijk op welke veroordelingen de aan het woord zijnde leden doelen. Nu de Gezinsherenigingsrichtlijn echter niet langer analoog wordt toegepast op subsidiair beschermden, zal veel eerdere jurisprudentie hierover niet meer relevant zijn.

60. Is de regering bereid een overzicht te publiceren van alle relevante jurisprudentie die bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel is meegenomen?

Dit is niet noodzakelijk, omdat in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel al naar de relevante jurisprudentie wordt verwezen.

61. Hoe verhoudt de memorie van toelichting (paragraaf 2.3) zich tot de door de Raad van State gesignaleerde juridische risico's?

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. 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.

62. Hoe beoordeelt de regering de kans dat de Raad van State besluiten op grond van dit wetsvoorstel in de praktijk steeds zal moeten toetsen aan hogere rechtsnormen?

Het toetsen van besluiten aan het (hogere) recht, mede aan de hand van de tegen dat besluit aangevoerde beroepsgronden, behoort tot de reguliere werkzaamheden van de rechter. De regering vindt het daarom vanzelfsprekend dat dit bij toetsing van besluiten gebaseerd op de onderhavige wet ook zal gebeuren.

63. Hoe wordt voorkomen dat de rechtspraak overbelast raakt door juridische geschillen over de uitleg van "kernegezin"?

In het onderhavige voorstel van wet is de invulling van het begrip 'kernegezin' duidelijk gedefinieerd in de artikelen 29, derde lid, en 29a, derde lid. De regering vindt het daarom niet aannemelijk dat de uitleg van dit begrip tot (een groot aantal) juridische procedures zal leiden.

Dan hebben de leden van de Volt-fractie ook nog enkele specifieke vragen over het begrip 'kernegezin' en over de effecten van de wet niet-huwelijkse gezinsvormen.

Juridische duiding van het begrip "kernegezin"

64. Kan de regering aangeven waar in het wetsvoorstel of de Vreemdelingenwet 2000 de term "kernegezin" juridisch wordt gedefinieerd, en waarom ervoor is gekozen dit begrip niet in de wet zelf, maar uitsluitend in de memorie van toelichting te omschrijven?

In de voorgestelde artikelen 29, derde lid, en 29a, derde lid, is gedefinieerd welke leden behoren tot het kernegezin.

65. Hoe beoordeelt de regering het risico dat de onduidelijke afbakening van het begrip kernegezin leidt tot rechtsonzekerheid bij de toepassing van het nareisrecht, zowel voor aanvragers als voor uitvoeringsinstanties?

In het onderhavige voorstel van wet is de invulling van het begrip 'kernegezin' duidelijk gedefinieerd in de artikelen 29, derde lid, en 29a, derde lid. De regering vindt het daarom niet aannemelijk dat de uitleg van dit begrip tot verwarring zal leiden.

66. Op welke wijze waarborgt de regering dat het begrip kernegezin niet in strijd komt met de ruime uitleg die het Europees Hof voor de Rechten van de Mens geeft aan family life in artikel 8 EVRM?

Gezinsleden die niet behoren tot het kernegezin kunnen een aanvraag indienen in het kader van artikel 8 van het EVRM. Bij een toets aan deze bepaling wordt eerst beoordeeld of er sprake is van gezinsleven. Voor de vaststelling hiervan wordt aangesloten bij rechtspraak van het EHRM hierover en de toepasselijke nationale regelgeving. Als is vastgesteld dat sprake is van gezinsleven, wordt een individuele belangenafweging gemaakt waarbij de belangen van de vreemdeling worden afgewogen tegen de belangen van de staat. De regering ziet daarom niet in dat deze definitie in strijd is met artikel 8 van het EVRM.

67. Hoe wordt juridisch geborgd dat de uitsluiting van meerderjarige kinderen en ongehuwde partners niet leidt tot ongerechtvaardigde discriminatie in strijd met artikel 14 EVRM, in samenhang met artikel 8 EVRM?

Er bestaan geen Europese verplichtingen om gezinshereniging van meerderjarige kinderen en ongehuwde partners met vreemdelingen die verblijf houden in Nederland, mogelijk te maken. Uit de Gezinsherenigingsrichtlijn blijkt bovendien dat er onderscheid gemaakt kan worden tussen subsidiair beschermden, vluchtelingen en andere derdelanders. Uit zowel de tekst van artikel 8 EVRM als de jurisprudentie van het EHRM daarover volgt dat er ook onder artikel 8 EVRM geen absolute rechten zijn.

68. *Kan de regering toelichten hoe deze beperking zich verhoudt tot artikel 10 van het IVRK, waarin is bepaald dat gezinshereniging “op positieve, humane en spoedige wijze” dient te worden behandeld?*

De regering verwijst graag naar het antwoord op vraag 21.

Niet-huwelijkse gezinsvormen en gelijkheidsbeginsel

69. *Herkent de regering dat het uitsluiten van ongehuwde partners van het nareisrecht feitelijk ongelijkheid creëert tussen paren die wél en die niet kunnen trouwen, bijvoorbeeld vanwege wettelijke belemmeringen in het land van herkomst?*

Het Unierecht 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 de niet-gehuwde partner is, zoals hiervoor al aangegeven, uitdrukkelijk facultatief en derhalve geen verplichting. De beperking laat onverlet dat ongehuwde partners 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.

70. *Hoe verhoudt deze uitsluiting zich tot artikel 1 van de Grondwet (gelijke behandeling) en artikel 26 IVBPR (non-discriminatie), nu er landen zijn waar mensen van hetzelfde geslacht juridisch niet kunnen trouwen?*

De regering verwijst graag naar het antwoord op vraag 69.

71. *Acht de regering het verenigbaar met artikel 8 EVRM en artikel 2 IVRK (non-discriminatie) dat partners die feitelijk samenleven, maar geen huwelijksakte kunnen overleggen, structureel worden uitgesloten van gezinshereniging?*

Ongehuwde partners worden niet structureel uitgesloten van gezinshereniging. De beperking binnen nareis laat onverlet dat ongehuwde partners 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.

72. *Hoe beoordeelt de regering de situatie van asielzoekers uit landen waar homoseksuele relaties strafbaar zijn, waardoor een huwelijk of geregistreerd partnerschap feitelijk onmogelijk is, maar waar sprake is van een duurzame gezinsband?*

De regering verwijst graag naar de hiervoor gegeven antwoorden.

73. *Is de regering bereid in de uitvoeringspraktijk ruimte te creëren voor bewijs van een duurzame relatie anders dan via een huwelijksakte, bijvoorbeeld door getuigenverklaringen of gezamenlijke woon- en zorgdocumentatie te accepteren?*

Met het onderhavige wetsvoorstel wordt nareis beperkt tot het kerngezin, ongehuwde partners vallen hier buiten en komen na inwerkingtreding van de wet niet langer in aanmerking voor nareis. Zij kunnen nog wel een aanvraag op grond van artikel 8 EVRM indienen. Bij deze beoordeling worden alle relevante documenten en verklaringen, zoals woon- en zorgdocumentatie, betrokken.

Verdragsrechtelijke kaders en risico's bij niet-huwelijkse gezinsvormen

74. *Hoe verhoudt de uitsluiting van ongehuwde partners zich tot de Gezinsherenigingsrichtlijn (2003/86/EG), waarin lidstaten de mogelijkheid hebben om ook niet-gehuwde partners als gezinsleden te erkennen?*

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 de niet-gehuwde partner is, zoals hiervoor al aangegeven, uitdrukkelijk facultatief en derhalve geen verplichting.

75. Kan de regering toelichten waarom Nederland van die mogelijkheid afziet, terwijl dit binnen het Unierecht uitdrukkelijk is toegestaan?

De regering zoekt met onder andere de beperking van het kerngezin aansluiting bij de minimale verplichtingen uit het Unierecht. Het Unierecht verplicht louter 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 de niet-gehuwde partner is, zoals hiervoor al aangegeven, uitdrukkelijk facultatief en derhalve geen verplichting. De beperking laat onverlet dat ongehuwde partners 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.

76. Hoe verhoudt de gekozen benadering zich tot de jurisprudentie van het Hof van Justitie in de zaak Commissie tegen Nederland (C-153/14), waarin het Hof benadrukte dat lidstaten geen onevenredige belemmeringen mogen opwerpen voor gezinshereniging?

Hiervoor is toegelicht dat de voorgenomen beperking van het kerngezin in overeenstemming is met het Unierecht. Er is daarom geen reden om aan te nemen dat deze benadering zich niet verhoudt tot de rechtspraak van het Hof van Justitie in de genoemde zaak.

77. Hoe is gewogen dat artikel 3 IVRK en artikel 24 Handvest vereisen dat het belang van het kind een eerste overweging vormt, ook bij de beoordeling van gezinsvormen die niet formeel zijn vastgelegd via een huwelijk?

De regering verwijst graag naar het antwoord op vraag 18.

78. Welke inschatting maakt de regering van de kans dat deze beperking aanleiding zal geven tot klachten of veroordelingen door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens wegens schending van het recht op family life?

De regering verwijst graag naar het antwoord op de vragen 11 tot en met 19.

*De leden van de fractie van de **SGP** beseffen dat deze maatregelen moeten worden geduid in samenhang met andere maatregelen. Daarbij vinden zij het wel van belang dat de ene maatregel de effectiviteit van de andere maatregelen niet opheft. Op welke wijze ziet de regering een elkaar versterkend effect in de verschillende wetsontwerpen?*

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. 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. De regering zet daarbij primair in op het in lijn brengen van het Nederlandse beleid met dat van andere lidstaten en daarbij aan de minimale Europeesrechtelijke normen te blijven voldoen. De praktijk en ervaring van andere lidstaten zoals Zweden heeft laten zien dat het met een krachtige inzet mogelijk is om een groot verschil te maken als het gaat om de asielinstroom. De regering zal hiertoe de juridische ruimte binnen de internationale verdragen om de nationale regelgeving zo streng mogelijk te maken benutten.

De inzet richt zich op een verscheidenheid aan onderdelen van het asielproces die elkaar niet zullen raken, maar in effect elkaar wel versterken. Zo wordt in aanvulling op eerder doorgevoerde maatregelen tot wijziging van het beoordelingskader van de asielaanvraag en het te voeren asiellandenbeleid met onderhavig wetsvoorstel de instroom op nareis sterk gereguleerd, wat naar verwachting van de regering ook doorwerkt op de asielinstroom zelf. Uit verschillende kwantitatieve studies lijken maatregelen gericht op toekenning van een asielaanvraag en de mogelijkheden voor gezinshereniging het meest effectief te zijn.

Verder maakt onder meer onderdeel uit van het pakket het beperken van de duur van de verleende vergunningen, het afschaffen van de asielvergunning voor onbepaalde tijd, de aanpak van herhaalde aanvragen en ook maatregelen als het afschaffen van het voornemenprocedure. Dit moet leiden tot een efficiëntieslag bij de IND. Voor een breed en duurzaam effect op het aantal asielaanvragen in de Europese Unie is het voorts nodig om naast dit pakket van nationale

maatregelen, ook volop te blijven inzetten op tijdige implementatie van het Asiel- en Migratiepact. Ook dat blijft een prioriteit van het kabinet. Dit totaalpakket aan diverse maatregelen maakt dat een belangrijk instroomeffect mag worden verwacht. Het risico dat deze maatregelen elkaar verdringen is naar het oordeel van de regering te verwaarlozen.

Uit de adviezen blijkt dat er zorgen zijn over de snelheid van het doorlopen proces. Op de zorgen van de adviserende instanties benadrukt de regering dat de maatregelen de migratieketen moeten ontlasten, terwijl tegelijkertijd iedere maatregel aantoonbaar resulteert in een lastverzwaring. Hoe ziet de regering de tijdsvolgorde, waar het gaat om invoering van deze wet ten opzichte van de Asielnoodmaatregelenwet? En hoe ziet de regering de samenhang in tijd met het van kracht worden van het Pact?

De inzet van de regering is dat het onderhavige voorstel van wet en de Asielnoodmaatregelenwet zo snel mogelijk in werking treden. Het onderhavige voorstel van wet heeft vervolgens 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 in de uitvoeringswet opgenomen tweestatusstelsel. Materieel zijn er geen verschillen.

4. Financiële- en uitvoeringsgevolgen

*Tijdens de deskundigenbijeenkomst op 7 oktober 2025 in de Eerste Kamer verklaarde de directeur-generaal van de IND dat de organisatie reeds voorbereidingen treft voor de implementatie van het Pact. De leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA** verzoeken om een gedetailleerd overzicht van alle benodigde aanpassingen, met vermelding van de personele en financiële capaciteit die hiervoor bij de IND wordt ingezet.*

De verrichte uitvoeringstoetsen zijn met uw Kamer gedeeld.²⁴ Voorts is uw Kamer op 25 juni 2025 geïnformeerd over de stand van zaken van de implementatie en uitvoering van het Asiel- en Migratiepact.²⁵

Tevens gaf de directeur-generaal van de IND aan dat er momenteel een werkvoorraad van circa 50.000 aanvragen bestaat. Wat is de huidige gemiddelde wachttijd voor individuele aanvragen, en welke extra capaciteit wordt ingezet om deze achterstanden te verminderen?

De gemiddelde wachttijd is afhankelijk van het type aanvraag. De doorlooptijd in spoor 4 is in de Algemene Asielprocedure 71 weken, in de Verlengde Asielprocedure 101 weken. Voor alle aanvragen zet de IND zich maximaal in om deze zo snel mogelijk af te doen. Bijvoorbeeld door het werven en opleiden van extra personeel. Maatregelen uit de Asielnoodmaatregelenwet die de procedure efficiënter maken, zoals het afschaffen van de voornemenprocedure, de herhaalde asielaanvraag en no-show maatregelen als ook het afschaffen van de rechterlijke dwangsom, helpen de IND bij het verminderen van de doorlooptijd. Door het afschaffen van het voornemen wordt het extra werk dat voortvloeit uit het tweestatusstelsel ook nog enigszins beperkt. Voor de IND is dit zelfs cruciaal om het tweestatusstelsel uit te kunnen voeren.

Volgens de IND brengt de beoordeling, registratie en verlenging van twee statussen aanzienlijke complexiteit mee. Kan de regering de structurele personeels- en ICT-kosten van dit duale systeem specificeren? Hoe wordt voorkomen dat deze complexiteit leidt tot fouten, vertragingen of extra administratieve belasting? De Raad voor de rechtspraak wijst bovendien op een te verwachten toename van beroepszaken door geschillen over statusverschillen. Kan de regering een raming van het aantal beroepszaken en het aantal verzoeken voor een voorlopige voorziening per jaar geven?

In de uitvoeringstoets Tweestatusstelsel is opgenomen welke structurele personeels- en ICT-kosten hiermee gemoeid zijn. Afhankelijk van het scenario zal het aantal extra benodigde FTE bij de IND liggen tussen 84 FTE tot 225 FTE. De incidentele kosten die samenhangen met de implementatie hiervan zijn geraamd op €0,7 miljoen. De IND heeft aangegeven niet (tijdig) voldoende personeel te kunnen werven om al het extra werk dat uit de wetsvoorstellen voortvloeit op te kunnen vangen. Dat betekent dat de doorlooptijden op zullen lopen en dit in die zin tot vertraging van de behandeling van aanvragen zal leiden.

De Raad voor de rechtspraak heeft in zijn advies over het wetsvoorstel tot invoering van een tweestatusstelsel gewezen op een te verwachten toename van het aantal beroepszaken, met name door geschillen over het onderscheid tussen de vluchtelingenstatus en de subsidiairebeschermingsstatus.

Het kabinet erkent dat deze wetswijziging ertoe kan leiden dat vreemdelingen die een subsidiairebeschermingsstatus krijgen, vaker beroep zullen instellen om alsnog de sterkere

²⁴ Kamerstukken I 2025/26, 36703, nr. B.

²⁵ Kamerstukken 2024/25, 30573, nr. K.

vluchtelingenstatus te verkrijgen. In de uitvoeringstoets van de IND is dit verkend. Voor het lage scenario is uitgegaan van een beroepspercentage van 75%, overeenkomstig het percentage uit de periode vóór de invoering van de Vreemdelingenwet 2000. Voor het hoge scenario is uitgegaan van 90%, aangezien strengere vereisvoorwaarden en mogelijke verdere verschillen tussen beide statussen de prikkel tot beroep kunnen vergroten.

Daarbij zijn vier scenario's onderscheiden:

- o Scenario I-75: 30% subsidiaire bescherming, 75% doorprocederen
- o Scenario I-90: 30% subsidiaire bescherming, 90% doorprocederen
- o Scenario II-75: 70% subsidiaire bescherming, 75% doorprocederen
- o Scenario II-90: 70% subsidiaire bescherming, 90% doorprocederen

Een exacte kwantitatieve raming van het totale aantal beroepszaken en verzoeken om voorlopige voorzieningen per jaar is op dit moment niet bekend. De impact op de instroom en werklust voor de rechtspraak is op dit moment nog niet goed te becijferen, mede omdat het effect afhankelijk is van de uiteindelijke omvang van de asielinstroom, de duur van procedures en de implementatie van het Europese Asiel- en Migratiepact. Meer beroepszaken betekenen uiteindelijk ook meer hoger beroepen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Wel heeft de Raad in zijn financiële onderbouwing aangegeven dat de invoering van het wetsvoorstel naar verwachting leidt tot een structurele toename van de werklust bij de rechtspraak. Voor de implementatie van de wetgevingsvoorstellen is voor de Rechtspraak structureel 25,2 miljoen Euro uitgetrokken.

Op welke wijze zijn rechterlijke macht en advocatuur betrokken bij de voorbereiding van deze wetgeving?

Gedurende de formele stappen die tijdens het wetgevingsproces zijn doorlopen is de advocatuur en de rechterlijke macht in de gelegenheid gebracht om hun bijdragen te leveren. Bij de aanvang van dit proces, najaar 2024, zijn de wetsvoorstellen voorgelegd aan de organisaties die in hun uitvoering direct door de voorgestelde maatregelen worden geraakt. In dat kader zijn ook de Raad voor de rechtspraak en Nederlandse orde van advocaten vroegtijdig betrokken.

Is voorzien in structurele extra middelen voor rechtspraak en rechtsbijstand?

Ja, voor de Rechtspraak en de rechtsbijstand is structureel voorzien in extra middelen. Vanaf 2026 ontvangt de Rechtspraak een bedrag dat oploopt tot circa 50 miljoen Euro per jaar. Voor de implementatie van de wetgevingsvoorstellen is voor de Rechtspraak structureel 25,2 miljoen Euro uitgetrokken. Voor de rechtsbijstand is dit 12,3 miljoen Euro structureel.

Zowel de Raad van State als de Raad voor de rechtspraak, alsook uitvoeringsorganisaties als het COA, de politie en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) signaleren dat de voorgestelde maatregelen de uitvoeringsdruk juist vergroten. Welke aanvullende personele en financiële middelen zijn structureel beschikbaar gesteld aan de IND, het COA, de Dienst Terugkeer en Vertrek (DTenV), de rechtspraak en de rechtsbijstand? Kan de regering een tijdspad overleggen waaruit blijkt wanneer de uitvoering gereed is voor invoering?

Op 23 september 2025 heeft de IND de uitvoeringstoetsen met betrekking tot het onderhavige voorstel van wet en het voorstel voor een Asielnoodmaatregelenwet aan uw Kamer gestuurd.²⁶ Bij de implementatie wordt uiteraard rekening gehouden met alle wetten en zullen deze uitvoeringstoetsen naast elkaar worden gezien.

Voor de uitvoering van de aangekondigde asielwetgeving, waaronder de invoering van een tweestatusstelsel, is voor de IND structureel 35,5 miljoen Euro uitgetrokken, voor het COA circa 4 miljoen Euro, voor de DTenV 0,8 miljoen Euro, voor de Rechtspraak 25,2 miljoen Euro en voor de rechtsbijstand 12,3 miljoen Euro. Hiermee wordt de uitvoering in staat gesteld om bijvoorbeeld personeel aan te trekken en de maatregelen uit te voeren.

De IND zet zich onverkort in voor de voorbereiding van de invoering van het Asiel- en Migratiepact. Daarnaast kijkt de IND naar de impact die de invoering van het tweestatusstelsel zal hebben. Nu nog geen concrete datum voor invoering van het stelsel bekend is, kan geen concreet tijdspad worden weergegeven. De uitvoering werkt vanzelfsprekend toe naar dit moment.

²⁶ Kamerstukken I 2025/26, 36703, nr. B.

Hoe waarborgt de regering dat uitvoering en handhaving in overeenstemming blijven met de Europese rechtsorde en de vereisten van het Pact?

In antwoord op eerdere vragen is toegelicht dat en waarom de voorgestelde maatregelen in overeenstemming zijn met het hogere recht, waaronder het Asiel- en Migratiepact. Materieel gezien zijn er geen verschillen tussen het tweestatusstelsel in het onderhavige wetsvoorstel en het tweestatusstelsel zoals dat is opgenomen in de uitvoeringswet bij het Asiel- en Migratiepact.

Hierbij wordt nog opgemerkt dat het onder het Asiel- en Migratiepact voor subsidiair beschermden hoe dan ook mogelijk wordt om door te procederen voor een vluchtelingenstatus, ook indien er sprake is van een éénstatusstelsel. Bij de implementatie van het migratiepact – waar de IND op dit moment hard aan werkt – wordt er dus al rekening mee gehouden.

Tot slot vragen de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA de regering toe te lichten hoe de voorgestelde wet, in samenhang met andere voornemens van het demissionaire kabinet, te weten het intrekken van de Spreidingswet, het afschaffen van de taakstelling voor gemeenten voor de huisvesting van statushouders en het intrekken van de bevoegdheid van gemeenten om statushouders voorrang te verlenen bij de toewijzing van sociale huurwoningen, de uitvoering binnen de gehele asiel- en vreemdelingenketen zullen beïnvloeden. Hoe zullen deze maatregelen gezamenlijk doorwerken op de positie van asielzoekers en vluchtelingen, en op de rol en uitvoerbaarheid bij uitvoeringsorganisaties en medeoverheden?

Gelet op de voorgenomen wetwijzigingen ten aanzien van het schrappen van de taakstelling bij de huisvesting van statushouders, het voorgenomen verbod op voorrang voor statushouders bij de toewijzing van sociale huurwoningen, en het intrekken van de Spreidingswet, heeft de regering een samenhangend pakket aan maatregelen aangekondigd. Dit pakket heeft tot doel de asielketen op de langere termijn te ontlasten door bij te dragen aan de doorstroom van statushouders uit de asielopvang. Ook bevat het maatregelen om onder andere meer huisvestingsmogelijkheden voor statushouders te realiseren en te zorgen voor voldoende en stabiel aanbod van betaalbare asielopvang. De overheid heeft een verantwoordelijkheid ten aanzien van het borgen van toegang tot huisvesting. Dit kan op verschillende manieren plaatsvinden en hoeft niet noodzakelijkerwijs te betekenen dat vergunninghouders door middel van voorrang op basis van huisvestingsverordeningen worden gehuisvest. Het is noodzakelijk om de huisvesting van vergunninghouders te normaliseren en hen sneller te huisvesten. Daarbij moet naar oordeel van de regering wel een gelijk speelveld worden gecreëerd voor alle woningzoekenden. Met dit samenhangende pakket aan maatregelen zet de regering zich in voor meer huisvestingsmogelijkheden voor vergunninghouders, waarbij in de eerste plaats de eigen verantwoordelijkheid van vergunninghouders om in woonruimte te voorzien wordt aangesproken. De regering zet in die context daarnaast in op het toevoegen van huisvestingsopties voor verschillende groepen woningzoekenden, waaronder vergunninghouders. De genoemde doorstroom van statushouders uit de asielopvang naar huisvesting is van belang voor hun participatie.

*Met betrekking tot de uitvoerbaarheid vragen de leden van de **D66**-fractie welke extra financiële middelen en personele capaciteit beschikbaar zijn gesteld om de IND, de rechtspraak, de Raad voor Rechtsbijstand en het COA daadwerkelijk in staat te stellen dit wetsvoorstel uit te voeren. Komt er een geïntegreerd uitvoeringsplan waarin de implementatie van dit wetsvoorstel wordt afgestemd met andere maatregelen, zoals de Asielnoodmaatregelenwet? Hoe wordt voorkomen dat de opeenstapeling van maatregelen in de praktijk juist tot grotere knelpunten leidt?*

Voor de uitvoering van de aangekondigde asielwetgeving, waaronder de invoering van een tweestatusstelsel, is voor de IND structureel 35,5 miljoen Euro uitgetrokken, voor het COA circa 4 miljoen Euro, voor de DTenV 0,8 miljoen Euro, voor de Rechtspraak 25,2 miljoen Euro en voor de rechtsbijstand 12,3 miljoen Euro. Hiermee wordt de uitvoering in staat gesteld om bijvoorbeeld personeel aan te trekken en de maatregelen uit te voeren.

De regering erkent dat de maatregelen in dit wetsvoorstel op korte termijn kunnen leiden tot een toename van de werklast bij de IND en ook binnen de rechtspraak en advocatuur. Als eerder gesteld, is voor de langere termijn de verwachting dat de invoering van een tweestatusstelsel, samen met het bredere pakket aan andere maatregelen, leidt tot een substantiële beperking van de asielinstroom. 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.

Dit laat onverlet dat, ook in samenhang met de implementatie van het Pact, een goede voorbereiding noodzakelijk is. In dat kader onderschrijft de regering het belang van de uitvoeringstoetsen die door de IND zijn uitgevoerd en bij brief van 23 september 2025 met uw

Kamer zijn gedeeld, waarmee de uitvoeringsgevolgen op separate maatregelen integraal in beeld zijn gebracht.²⁷

Daarnaast worden maatregelen genomen om tot een efficiëntere asielprocedure te komen en zijn er door het kabinet extra financiële middelen vrijgemaakt voor de uitvoering. Bij de implementatie van de maatregelen zal ook de Raad voor de Rechtspraak ondersteund worden en zal worden voorzien in de benodigde middelen om de beoogde wijzigingen mogelijk te maken. Ten slotte is het goed te benadrukken dat het voor de IND van belang is dat er zo snel mogelijk duidelijkheid komt over de invoering van het onderhavige voorstel van wet en de Asielnoodmaatregelenwet zodat de IND daarna ook zo snel mogelijk met de implementatie daarvan kan beginnen. Daar waar de wetsvoorstellen elkaar raken wordt afstemming gezocht.

Wat zijn de praktische gevolgen van maatregelen zoals het verkorten van de geldigheidsduur van verblijfsvergunningen, het afschaffen van de vergunning voor onbepaalde tijd en het schrappen van de voornemenprocedure? Leidt dit niet onvermijdelijk tot extra toetsmomenten, complexere procedures en dus een grotere werklast? Als men kijkt naar de hele keten van COA, IND en rechtspraak, is er dan sprake van een waterbedeffect? Als de voornemenprocedure bij de IND wordt afgeschaft, krijgt de rechtspraak dan niet veel meer werk door beroepen, waardoor het verderop in de keten vastloopt?

De genoemde maatregelen maken geen onderdeel uit van het onderhavige voorstel van wet, maar van de Asielnoodmaatregelenwet. In de nota naar aanleiding van het verslag bij dat wetsvoorstel zal op deze vragen worden ingegaan.

Hoe wordt bovendien voorkomen dat het tweestatusstelsel resulteert in langdurige gezinsscheiding, met negatieve gevolgen voor integratie en maatschappelijke participatie?

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 mogelijksterwijs 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.

*Nu een mogelijke inwerkingtreding pas in 2026 valt te verwachten vragen de leden van de **SP**-fractie naar de gevolgen voor de inhoud en de uitvoering in de samenloop met de inwerkingtreding van het Pact in juni 2026. De bij de voorliggende wet betrokken uitvoeringsorganisaties geven via uitvoeringstoetsen duidelijk aan dat de samenloop van deze wet met het Pact voor problemen in de uitvoering zal zorgen. Wat is de reactie van de regering op deze signalen vanuit de uitvoering? Deelt de regering de mening van deze leden dat dit wetsvoorstel door de tijd is ingehaald, nu mogelijke invoering zo kort voor de inwerkingtreding van het Pact plaatsvindt? Deelt de regering de mening van deze leden dat, als zij deze maatregelen al in wil voeren, die vanwege de uitvoerbaarheid effectiever opgenomen kunnen worden in de implementatie van het Pact?*

Vanwege de noodzaak om direct en met urgentie de asielketen te ontlasten kiest de regering ervoor de inwerkingtreding van het pact niet af te wachten. De regering erkent dat de invoering van het geheel aan maatregelen in beide wetsvoorstellen een grote veranderingopgave betekent voor de uitvoering in de asielketen.

Zoals de IND in de uitvoeringstoetsen aangeeft, is er na aanvaarding van deze wetsvoorstellen enige implementatietijd nodig om alle maatregelen in te voeren en in de praktijk tot uitvoer te kunnen brengen. Om die reden is het dan ook van belang dat er zo snel mogelijk duidelijkheid komt omtrent deze wetsvoorstellen, zodat de IND na aanvaarding ook zo snel mogelijk met de implementatie daarvan kan beginnen. Ook voor toepassing onder het Asiel- en Migratiepact heeft de IND deze duidelijkheid en implementatietijd nodig. Hoe langer gewacht wordt, hoe langer het duurt voordat de maatregelen ingevoerd zijn en het beoogde effect hebben. Tot die tijd kunnen aanvragers van nareis onder het oude recht en zonder strikte voorwaarden inreizen.

Daarnaast zitten in de Asielnoodmaatregelenwet maatregelen die geen verandercapaciteit vragen en direct de keten ontlasten. Deze onderdelen kunnen eerder geïmplementeerd worden. Te denken valt bijvoorbeeld aan het ongegrond verklaren bij het niet komen opdagen bij gehoor of het afschaffen van de rechterlijke dwangsom.

Overigens zal de inhoudelijke en wetstechnische vormgeving van het wetsvoorstel dat strekt tot uitvoering van het Asiel- en Migratiepact, voor zover relevant, niet onnodig verschillen van de

²⁷ Kamerstukken I 2025/26, 36703, nr. B.

inhoudelijke en wetstechnische keuzes die in het kader van het voorliggende wetsvoorstel zijn gemaakt. Vanaf 12 juni 2026 is de wet- en regelgeving bij het Asiel- en Migratiepact van toepassing, met inbegrip van het in de uitvoeringswet opgenomen tweestatusstelsel. Er is dus geen aanpassing van dit wetsvoorstel nodig, omdat het op voormelde datum wordt 'overschreven' door de nieuwe regels in de uitvoeringswet. Materieel zijn er geen verschillen.

Voorts vragen de leden van de SP-fractie de regering te onderbouwen, anders dan op basis van wensen en verwachtingen, op welke wijze de maatregelen voortkomend uit deze wet zullen bijdragen aan de ontlasting van de asielketen en het verminderen van de instroom van asielzoekers.

De regering verwijst graag naar de eerder gegeven reactie op een soortgelijke vraag van de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA.

Daarnaast vragen deze leden de regering welke extra belasting voor de uitvoering van de asielketen, en met name ook de rechtspraak, te verwachten is na invoering van deze wet, welke kosten hiermee gepaard zullen gaan - aan te geven in een financieel overzicht - en op welke wijze de extra belasting en kosten worden gedekt.

De rechtspraak besteedt bij de voorbereiding op de implementatie van het 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. Voor de implementatie van de wetgevingsvoorstellen is voor de Rechtspraak structureel 25,2 miljoen Euro uitgetrokken. 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 verstrekken. 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. Binnen de Rechtspraak worden verschillende initiatieven ontplooid om te komen tot een efficiëntere en meer tijdige afdoening van zaken, onder meer via het programma Tijdige rechtspraak.

Deze leden vragen de regering tevens welke gevolgen en effecten deze wet zal hebben op vormen van migratie anders dan asiel.

Het primaire doel van dit wetsvoorstel is de ontlasting van de asielketen en de instroom van asielzoekers in Nederland te verminderen. De regering erkent dat het migratievraagstuk niet enkel gaat over asielmigratie, maar richt zich in het thans voorliggende wetsvoorstel in het bijzonder op asielmigratie. De regering heeft geen aanleiding om te verwachten dat deze wet directe gevolgen en effecten zal hebben op andere vormen van migratie dan asiel.

Deze leden vragen de regering bovendien welke gevolgen deze wet zal hebben op de doorstroming in de opvangcentra en welke maatregelen, en welke effecten, te verwachten zijn om de doorstroming te bevorderen.

Zoals hiervoor is toegelicht is dit wetsvoorstel 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 en de COA opvang te verlichten. Het is daarbij de verwachting dat de in het kader van de nareismaatregelen gestelde wachttermijn, samen met het inkomensvereiste en het huisvestingsvereiste, de druk op de opvang vermindert aangezien nareizigers nu veelal, in afwachting van huisvesting, moeten worden opgevangen door het COA. Anderzijds is de verwachting dat met name in de beginfase na implementatie de IND te maken krijgt met een verhoogde werklast die zich kan vertalen naar een langere doorlooptijd en ook een langere duur van de opvang.

Is de regering bekend met de grootschalige ICT-hervormingen bij de rechtspraak? Hoe past een, op ervaringen in het verleden gebaseerde, stevige toename van het aantal rechtszaken over de status van asielzoekers bij het verzoek van de rechtsspraak voor een beleidsarme periode van twee jaar om te voorkomen dat de noodzakelijke ICT-hervormingen vastlopen?

Het verzoek om een beleidsarme periode van twee jaar speelt in het kader van de invoering van het Nieuw Wetboek van Strafvordering. Het effect van het Asiel- en migratiepact op de IV-systemen staat beschreven in het wetgevingsadvies van de Raad voor de rechtspraak over de concept uitvoeringswet bij het Asiel- en Migratiepact. Eerdere invoering van het onderhavige wetsvoorstel zal er bij de rechtspraak toe leiden dat bepaalde aanpassingen eerder zullen moeten worden uitgevoerd.

De leden van de SP-fractie vragen de regering welke gevolgen voor de uitvoering zij verwacht bij de invoering van het tweestatusstelsel.

De Raad voor de Rechtspraak verwacht dat door de invoering van een tweestatusstelsel de werklust van de rechtspraak structureel zal toenemen. In elk van de gehanteerde scenario's in deze uitvoeringstoets betekent het een structurele en stevige toename van het aantal zaken en dus ook de werklust van de rechtspraak. Wanneer meer bekend is over de invloed van de genomen maatregelen dan zullen deze worden meegenomen in een volgende Meerjaren Productieprognose (MPP).

Waarom negeert de regering de ervaringen uit het verleden die er toe hebben geleid dat dit stelsel in 2001 juist is afgeschaft?

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.²⁸

Met de invoering van een tweestatusstelsel is de verwachting van de regering dat het aantal beroepsprocedures zal toenemen. De regering maakt hier een bewuste afweging en meent dat een tweestatusstelsel op den duur leidt tot een substantiële beperking van de asielinstroom en de nareis van gezinsleden van subsidiair beschermde reguleert, onder meer door voorwaarden te kunnen stellen aan de nareis van familieleden van subsidiair beschermde. Mede om de nadelige 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. Ook zijn er door het kabinet extra financiële middelen vrijgemaakt voor de uitvoering.

Welke extra kosten, per jaar, verwacht de regering als het merendeel van de vreemdelingen met een subsidiaire status in beroep zal gaan?

De Raad voor de Rechtspraak verwacht dat door de invoering van een tweestatusstelsel de werklust van de rechtspraak structureel zal toenemen. In elk van de gehanteerde scenario's in deze uitvoeringstoets betekent het een structurele en stevige toename van het aantal zaken en dus ook de werklust van de rechtspraak. Op dit moment is niet te zeggen tot welke extra kosten het zou leiden als het merendeel van de vreemdelingen met een subsidiaire status in beroep gaat. Wanneer meer bekend is over de invloed van de genomen maatregelen dan zullen deze worden meegenomen in een volgende MPP.

Daarnaast vragen deze leden de regering welke extra belasting voor de asielketen voor de uitvoering te verwachten is na invoering van deze wet?

Het implementeren van een tweestatusstelsel levert de vreemdelingenketen aanzienlijk meer werk op. In de uitvoeringstoets wet tweestatusstelsel en de uitvoeringstoets 'verwachte uitvoeringsgevolgen van wetsvoorstellen m.b.t. nareis' zijn deze lastenverzwaringen toegelicht.²⁹ De invoering van het tweestatusstelsel (met de nareisvoorwaarden die daarin zijn opgenomen) vormt een verzwaring 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 werklust per ingediende aanvraag op onderdelen zwaarder wordt, zal de totale werklust 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 verzwaring van de werklust, maar ook maatregelen die de IND kunnen ontlasten, bijvoorbeeld het schrappen van het voornemen en de het creëren van de mogelijkheid opvolgende aanvragen efficiënter af te doen.

Welke kosten zullen hiermee gepaard gaan (concreet in een overzicht) en op welke wijze zullen de extra belasting en de extra kosten worden gedekt?

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. In het kader van de parlementaire behandeling van het onderhavige wetsvoorstel en de Asielnoodmaatregelenwet is op 23 september 2025 een zestal rapportages van ketenbrede uitvoeringstoetsen aan uw Kamer toegezonden.³⁰ Hierin wordt

²⁸ Kamerstukken II 1998/99, 26732, nrs. 2 en 3.

²⁹ Kamerstukken I 2025/26, 36703, nr. B.

³⁰ Kamerstukken I 2025/26, 36703, nr. B.

uitgebreid stilgestaan bij, onder meer, de uitvoeringsgevolgen van het invoeren van het tweestatusstelsel. De kosten voor de implementatie worden gedekt binnen de 115 miljoen Euro die beschikbaar is gesteld.

Deze leden vragen de regering welke gevolgen de herinvoering van een tweestatusstelsel gaat hebben op de werkdruk van de rechterlijke macht en op welke wijze de rechterlijke macht in staat zal worden gesteld om een grote toestroom van zaken te kunnen behandelen. Op welke manier denkt de regering het tekort aan personeel bij de IND en de rechtspraak op te lossen, met welke middelen en op welke termijn?

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.

Voor de implementatie van de wetsvoorstellen is voor de IND structureel 35,5 miljoen Euro uitgetrokken. Daarnaast zijn de benodigde middelen voor de IND op basis van de MPP (2024-II) bij de voorjaarsnota toegekend. Waar mogelijk trekt de IND extra personeel aan, hier worden door de regering ook de noodzakelijke middelen vrijgemaakt. Uiteindelijk is onbeperkte groei echter niet mogelijk dus wordt ook gezien op welke manier slimmer gewerkt kan worden. De IND heeft ook aangegeven dat zij niet (tijdig) in staat zullen zijn voldoende personeel te werven.

De uiteindelijke impact van het wetsvoorstel op de werkdruk binnen de Rechtspraak is 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.

*Hoe moeten de leden van de **ChristenUnie**-fractie de verhouding zien tussen de noodzakelijke versterking van de IND die volgt uit dit wetsvoorstel en de meerjarenraming in de begroting 2026, waarin het voor de IND gereserveerde bedrag juist sterk daalt voor 2027 en latere jaren? Als de doorlooptijd van een asielprocedure door dit wetsvoorstel toeneemt, met hoeveel procent moet het aantal asielaanvragen dan dalen om de totale last voor de IND gelijk te laten blijven?*

Voor de implementatie van de wetsvoorstellen is voor de IND structureel 35,5 miljoen Euro uitgetrokken. Daarnaast zijn de benodigde middelen voor de IND op basis van de MPP (2024-II) bij voorjaarsnota 2025 structureel toegekend. Op basis van een nieuwe MPP wordt tijdens de reguliere begrotingsmomenten gezien welke middelen de komende jaren nodig zijn voor de IND.

Het COA heeft aangegeven te verwachten dat het aantal benodigde opvangplekken door dit wetsvoorstel zal toenemen. Kan de regering toelichten of zij dat ook zo ziet? Als dat niet het geval is, waarop baseert de regering dan haar standpunt?

De regering erkent dat een dergelijke systeemwijziging veel zal vragen van de uitvoering van zowel de IND als het COA en met name gedurende de eerste fase na implementatie. Tegelijkertijd draagt dit wetsvoorstel, als onderdeel van een breder pakket aan structurele maatregelen en wetsvoorstellen, er aan bij dat de asielinstroom wordt beperkt en zo de druk op de asielketen en het COA opvang wordt verlicht. Met de nareismaatregelen (de wachttermijn, het inkomensvereiste en het huisvestingsvereiste) wordt de druk op de opvang verminderd aangezien nareizigers nu veelal, in afwachting van huisvesting, moeten worden opgevangen door het COA. De verwachting is verder dat een deel van de vreemdelingen met een subsidiaire asielstatus zal doorprocederen voor een sterkere status waarmee de doorlooptijd van de asielprocedure langer wordt. Hierbij moet wel worden aangetekend dat deze specifieke groep wel in het bezit is gesteld van een verblijfstatus,

daarom in aanmerking kan komen voor huisvesting en reeds tijdens de lopende beroepsprocedure voor een sterkere status kan uitstromen.

Als het aantal benodigde opvangplekken door langer verblijf zal toenemen, met hoeveel moet de asielinstroom dan dalen om ervoor te zorgen dat de bezettingsgraad bij het COA gelijk blijft?

Deze vraag is op deze manier niet makkelijk te beantwoorden omdat de bezettingsgraad van het COA niet alleen afhankelijk is van de instroom en de duur van de procedure, maar ook in belangrijke mate van de uitstroom naar reguliere huisvesting en -bij afwijzing van de asielaanvraag- naar het land van herkomst.

Daarbij lijkt deze vraag te veronderstellen dat dit wetsvoorstel eraan bijdraagt dat een vreemdeling langer in de opvang zal verblijven. Die veronderstelling wordt niet gevolgd. Weliswaar is de verwachting dat met name in de beginfase na implementatie de IND te maken krijgt met een verhoogde werklast die zich kan vertalen naar een langere doorlooptijd en ook een langere duur van de opvang, maar de verwachting is eveneens dat de in het kader van de nareismaatregelen gestelde wachttermijn, samen met het inkomensvereiste en het huisvestingsvereiste, de druk op de opvang vermindert aangezien nareizigers nu veelal, in afwachting van huisvesting, moeten worden opgevangen door het COA. Ten aanzien van het risico dat met de invoering van het tweestatusstelsel meer zal worden doorgeprocedeerd door subsidiair beschermden voor een vluchtelingenstatus wordt overwogen dat het hier gaat om statushouders. Deze groep kan - los van de uitkomst van de beroepsprocedure - reeds uit de asielopvang doorstromen naar reguliere huisvesting. Ten slotte, wellicht ten overvloede, maakt dit wetsvoorstel onderdeel uit van een breder pakket aan structurele maatregelen en wetsvoorstellen, dat er aan zal bijdragen dat de asielinstroom wordt beperkt en zo de druk op de asielketen en het COA opvang wordt verlicht.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de personele kosten naar schatting tussen de 25 en 60 miljoen euro per jaar zullen zijn, maar dat daarbij geen rekening is gehouden met allerlei procedures waarvan het aantal toeneemt, zoals in noot 13 wordt toegelicht.³¹ Kan de regering een berekening maken van de personele kosten en de bijbehorende fte's als deze procedures wel worden meegenomen?

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. Voor de implementatie van de wetgevingsvoorstellen is voor de Rechtspraak structureel 25,2 miljoen Euro uitgetrokken.

Als bij de kosten van het tweestatusstelsel wordt meegenomen wat op basis van het verwachte aantal beroepszaken en de duur daarvan de kosten zijn van rechtspraak en rechtsbijstand, wat zijn dan de totale incidentele en structurele kosten die de invoering van dit stelsel met zich meebrengt? Zijn de redenen die destijds hebben geleid tot de afschaffing van het tweestatusstelsel nu niet meer valide?

*In de memorie van toelichting stelt de regering, zo lezen de leden van de **FVD**-fractie, dat de maatregel zal leiden tot een lagere instroom en een afname van de druk op de IND, de opvang, de huisvesting en publieke voorzieningen. Tegelijkertijd blijkt uit dezelfde memorie dat het voorstel juist aanzienlijke structurele lasten veroorzaakt: voor de IND een uitbreiding van 120 tot 279 fte en 25-60 miljoen euro per jaar aan personele kosten, en voor de rechtspraak structureel 46,8 miljoen euro aan meerkosten. Hoe rijmt de regering deze forse stijging van structurele uitvoeringskosten en werkdruk met de in de memorie geformuleerde doelstelling om de druk op de asielketen juist te verlagen? Kan de regering toelichten op welke termijn, en onder welke aannames over de instroom, deze beoogde lastenverlichting volgens haar zichtbaar zal worden?*

De regering verwacht dat de invoering van een tweestatusstelsel, samen met de beperkingen ten aanzien van nareis, leidt tot een substantiële beperking van de asielinstroom en de nareis van gezinsleden. Als gevolg daarvan nemen naar verwachting de kosten en de benodigde capaciteit in de gehele migratieketen uiteindelijk af. Bij de doorberekening van de structurele lasten van de IND is nog geen rekening gehouden met de verwachte lagere asielinstroom op basis van het pakket aan maatregelen dat de regering voornemens is te nemen. De totale werklast zal derhalve kunnen afnemen omdat er minder aanvragen worden gedaan. Echter, gelet op de reeds bestaande voorraden bij de IND, zal deze verlichting niet onmiddellijk ontstaan.

*De leden van de **Volt**-fractie wensen de regering de volgende vragen te stellen.*

Uitvoerbaarheid

³¹ Kamerstukken II 2024/25, 36 703, nr. 3, p. 9.

1. *Hoe verhoudt het wetsvoorstel zich tot de bestaande capaciteit van de IND en de rechterlijke macht, gezien de verwachte toename in beroepsprocedures?*

De invoering van het tweestatusstelsel heeft gevolgen voor de capaciteit en werklast van de rechtspraak. De Raad voor de rechtspraak verwacht dat het wetsvoorstel zal leiden tot een toename van het aantal beroepszaken en een zwaardere behandeling per zaak.

Hierdoor zal de rechtspraak in de eerste jaren na inwerkingtreding te maken krijgen met een structurele groei van de instroom en een hogere zaakzwaarte. Voor de implementatie is voor de Rechtspraak structureel 25,2 miljoen Euro uitgetrokken. Voor de rechtsbijstand is dit 12,3 miljoen Euro structureel.

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 een extra belasting van der rechtspraak leiden, maar op langere termijn wordt verwacht dat de instroom van zaken afneemt. Daarmee ontstaat ook ruimte voor verlichting van de structurele werklast.

De regering erkent dat de maatregelen in dit wetsvoorstel op korte termijn kunnen leiden tot een toename van de werklast bij de IND en ook binnen de rechtspraak. Om de uitvoering te ondersteunen zijn er financiële middelen vrijgemaakt en als eerder gesteld is voor de langere termijn de verwachting dat de invoering van een tweestatusstelsel, samen met het bredere pakket aan andere maatregelen, leidt tot een substantiële beperking van de asielinstroom. 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.

2. *Kan de regering toelichten hoe de uitvoeringsinstanties zijn geraadpleegd over de juridische risico's van dit wetsvoorstel?*

Zoals hiervoor is toegelicht, zijn in de consultatiefase de wetsvoorstellen voorgelegd aan de organisaties die in hun uitvoering direct door de voorgestelde maatregelen worden geraakt.

3. *Hoe wordt gegarandeerd dat asielzoekers adequaat geïnformeerd worden over hun rechten onder de verschillende statussen?*

De informatievoorziening richting de aanvrager zal op verschillende punten moeten worden aangepast. Ook zullen aanvragers individueel geïnformeerd moeten worden over de wijzigingen. In de uitvoeringstoets wet tweestatusstelsel wordt hier nader op in gegaan.³²

4. *Hoe wordt toezicht gehouden op de proportionaliteit van de uitvoering door de IND?*

De uitvoering moet voldoen aan kwaliteitseisen, hier wordt door verschillende instanties op toegezien. Ook in de sturing vanuit het departement is hier aandacht voor.

5. *Kan de regering toelichten hoe de Raad voor de rechtspraak betrokken is geweest bij de toetsing van de uitvoerbaarheid van dit wetsvoorstel?*

De Raad voor de Rechtspraak heeft op 2 december 2024 een eerste advies op hoofdlijnen uitgebracht. Vervolgens heeft de Raad op 20 januari 2025 een uitgebreide aanvulling op dit advies verstrekt. Daarnaast is de Raad uitgenodigd om deel te nemen aan de uitvoeringstoets Wet Tweestatusstelsel en Asielnoodmaatregelenwet. Verder vindt er regelmatig ambtelijk overleg plaats tussen het ministerie en de Raad voor de Rechtspraak, waarin de voortgang en actualiteiten rondom de wetgevingsvoorstellen en de uitvoeringsaspecten worden besproken.

6. *Hoe wordt voorkomen dat dit wetsvoorstel leidt tot een verzwaring van de juridische werkdruk bij COA, IND en Raad voor de rechtspraak?*

De invoering van het tweestatusstelsel vormt een verzwaring voor de uitvoeringspraktijk en rechtspraak. Om de uitvoering te ondersteunen zijn er financiële middelen vrijgemaakt. Dat is hiervoor toegelicht. De verwachting is dat de invoering van een pakket aan maatregelen waaronder het tweestatusstelsel zal leiden tot een substantiële beperking van de asielinstroom en de nareis

³² Kamerstukken I 2025/26, 36703, nr. B (bijlagen).

van gezinsleden. Als gevolg daarvan nemen naar verwachting de kosten en de benodigde capaciteit in de gehele migratieketen uiteindelijk af.

7. Hoe wordt voorkomen dat gemeenten met de uitvoering van nareisregels geconfronteerd worden met juridische knelpunten?

Zoals hiervoor is toegelicht is de regering van oordeel dat de voorgestelde maatregelen in lijn zijn met zowel het Unierecht als het EVRM.

8. Hoe wordt de toegang tot rechtsbijstand gewaarborgd voor subsidiair beschermden die juridische procedures willen starten tegen afwijzing van nareis?

De maatregelen uit het voorliggende wetsvoorstel hebben geen gevolgen voor de rechtsbescherming van subsidiair beschermden die procedures willen starten tegen de afwijzing van een nareisaanvraag. Zij hebben de mogelijkheid om tegen een afwijzend besluit bezwaar te maken, en daarna beroep en hoger beroep in te stellen. Daarbij maken zij aanspraak op gefinancierde rechtsbijstand.

9. Is de regering bereid periodiek te rapporteren over de juridische consequenties van dit wetsvoorstel in de uitvoering?

Zoals ook hiervoor uiteengezet op andere vragen van de leden van de Volt-fractie zet de regering in op een brede evaluatie binnen drie jaar na inwerkingtreding van het onderhavige voorstel van wet. In artikel 1A van het onderhavige voorstel van wet is ook opgenomen dat binnen drie jaar na de inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag wordt gezonden over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk. Daarbij worden ook de (juridische) gevolgen voor de uitvoering in kaart gebracht.

10. Hoe verhoudt dit wetsvoorstel zich tot het beginsel dat overheidsbesluiten evenredig moeten zijn, zoals neergelegd in de Algemene wet bestuursrecht? Laat de wet volgens de regering voldoende ruimte om in specifieke gevallen besluiten over de toekenning van een status aan proportionaliteit te toetsen?

De voorgestelde regeling biedt geen ruimte om daar met toepassing van artikel 3:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht van af te wijken. Dat laat onverlet dat een beroep op artikel 8 van het EVRM kan worden gedaan, waarbij in de daartoe te verrichten belangenafweging alle omstandigheden van het geval worden betrokken.

Uitvoerings- en handhavingsvraagstukken

11. Hoe wordt voorkomen dat de IND verschillende rechtsregimes moet hanteren binnen één dossier, en wat betekent dit voor de consistentie van besluiten?

Het onderhavige voorstel van wet gaat uit van onmiddellijke werking, wat betekent dat de nieuwe regels bij inwerkingtreding ook van toepassing zijn op alle lopende aanvragen waarop nog niet is beslist. Dat betekent dat op dat moment op al deze aanvragen hetzelfde regime van toepassing is.

Wel betekent deze onmiddellijke werking dat in nareisprocedures waarin na inwerkingtreding van het onderhavige voorstel van wet nog een bezwaarprocedure loopt, er meerdere rechtsregimes in dezelfde aanvraagprocedure zullen worden gehanteerd. In die zaken gold dan tot het moment van inwerkingtreding het oude recht, terwijl in de daarop volgende bezwaarprocedure de nieuwe regels zullen worden toegepast.

12. Hoe wordt gewaarborgd dat uitvoerders voldoende scholing krijgen in de juridische implicaties van het tweestatusstelsel?

Het informeren en opleiden van medewerkers is een essentieel onderdeel van de implementatie van het tweestatusstelsel en de daarbij behorende nareismaatregelen. De IND investeert hier in zodat alle medewerkers bij inwerkingtreding in staat zijn te werken conform de nieuwe wet- en regelgeving.

13. Kan de regering toelichten hoe toezicht wordt gehouden op mogelijke schendingen van het recht op family life in de toepassing van dit wetsvoorstel?

De regering wijst graag op de voorgaande antwoorden. Voorts kan de IND (al dan niet ambtshalve) toetsen aan artikel 8 EVRM en het daarin geborgde recht op *family life*. Indien de IND constateert dat artikel 8 van het EVRM niet noopt tot een inwilliging, kan de vreemdeling daartegen in bezwaar gaan, en daarna beroep instellen bij de rechtbank. In beroep zal een rechter beoordelen of voldoende is gemotiveerd dat de afwijzing van de aanvraag geen schending van artikel 8 van het EVRM oplevert.

14. Hoe worden gemeenten betrokken bij het signaleren van juridische knelpunten die voortvloeien uit de beperking van nareis?

De regering is gemeenten erkentelijk voor de signalerende rol die zij kunnen vervullen. Het voorliggende wetsvoorstel voldoet aan de relevante vereisten uit nationale en internationale wet- en regelgeving. De regering verwacht dan ook niet dat juridische knelpunten naar aanleiding van dit wetsvoorstel gesignaleerd zullen worden. Mocht dat onverhoopt toch het geval zijn, dan kunnen gemeenten die via de bestaande kanalen adresseren.

15. Hoe beoordeelt de regering de kans dat handhavingsinstanties geconfronteerd worden met klachten bij nationale en internationale toezichthouders?

De regering ziet hier geen aanleiding voor.

16. Welke rol ziet de regering voor de Kinderombudsman bij het monitoren van de juridische gevolgen van dit wetsvoorstel voor kinderen?

De Kinderombudsman bevordert de naleving van kinderrechten in Europees en Caribisch Nederland. De Kinderombudsman is een onafhankelijk instituut en geeft gevraagd en ongevraagd advies over kinderrechten en doet waar nodig nader onderzoek. Ook voert de Kinderombudsman reguliere gesprekken met onder meer COA en IND.

17. Hoe worden belangenorganisaties, zoals VluchtelingenWerk en Defence for Children, betrokken bij het signaleren van juridische problemen in de uitvoering?

De IND voert periodiek gesprekken met belangenorganisaties zoals Vluchtelingenwerk. In deze gesprekken worden ook (juridische) knelpunten opgebracht en besproken.

18. Kan de regering aangeven of er afspraken worden gemaakt met de Raad voor de Kinderbescherming over de gevolgen van nareisbeperkingen?

Signalen over knelpunten in (individuele) complexe casuïstiek kunnen waar nodig met de Raad voor de Kinderbescherming worden besproken in het Samenwerkingsverband Kinderen in het Vreemdelingenbeleid (SKIV).

19. Welke voorzieningen worden getroffen om uitvoeringsorganisaties juridisch te ondersteunen bij procedures waarin internationale verdragen rechtstreeks worden ingeroepen?

De IND toetst in alle asiel- en nareisprocedures aan internationale verdragen. Dat is onderdeel van de reguliere werkzaamheden. Deze verdragen liggen immers aan de basis voor zowel asielbescherming als gezinshereniging. De asiel-, nareis- en juridische medewerkers van de IND worden opgeleid en getraind en steeds van voldoende informatie voorzien om in te kunnen gaan op rechtstreekse beroepen op internationale verdragen.

Uitvoering en bewijsproblematiek bij niet-huwelijkse gezinsvormen

20. Hoe zal de IND beoordelen of sprake is van een duurzaam gezinsverband wanneer geen huwelijksakte kan worden overgelegd, en welke bewijsmiddelen worden dan geaccepteerd?

Met het wetsvoorstel wordt de doelgroep voor nareis beperkt tot het kerngezin. Ongehuwde partners vallen hier niet onder, en komen als zodanig niet langer in aanmerking voor nareis. Zij kunnen nog wel een aanvraag op grond van artikel 8 van het EVRM indienen. Bij deze beoordeling zullen alle aangeleverde documenten en verklaringen die zien op de gezinsband betrokken worden.

21. *Kan de regering bevestigen dat dit wetsvoorstel niet zal leiden tot een verplichting om bewijs te leveren dat in het land van herkomst onmogelijk of gevaarlijk is om te verkrijgen, bijvoorbeeld voor LHBTI-paren?*

Een vreemdeling dient in eerste instantie de aanvraag te onderbouwen met documenten. Indien een vreemdeling aannemelijk verklaart dat het voor hem of haar onmogelijk of gevaarlijk is om documenten te verkrijgen van het land van herkomst, dan verplicht de IND dit niet.

22. *Hoe wordt voorkomen dat mensen die uit veiligheidsoverwegingen hun relatie niet publiek konden maken, daardoor uitgesloten worden van het nareisrecht?*

Ongehuwde partners vallen hier buiten de beperkte definitie van het kerngezin, en komen als zodanig niet langer in aanmerking voor nareis. Hier is geen uitzondering op. Ongehuwde partners kunnen nog wel een aanvraag op grond van artikel 8 van het EVRM indienen. De omstandigheid dat de (gestelde) relatie in het land van herkomst niet publiekelijk bekend was, leidt daarbij niet direct tot een afwijzing.

23. *Hoe wordt in de uitvoering geborgd dat beslissingen over nareis in dergelijke situaties niet in strijd komen met artikel 3 EVRM (verbod op onmenselijke behandeling) in samenhang met artikel 8 EVRM?*

Bij de vraag of gezinshereniging moet worden toegestaan zijn asielgerelateerde gronden niet van belang. Daarvoor blijft het, net als in de huidige situatie, altijd mogelijk om in Nederland een zelfstandige aanvraag te doen voor een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd. Het blijft ook altijd mogelijk om een beroep te doen op artikel 8 van het EVRM.

24. *Is de regering bereid de uitvoeringsrichtlijnen (zoals het Vreemdelingenbesluit en de Vreemdelingencirculaire) aan te passen om te waarborgen dat duurzame niet-huwelijkse relaties onder omstandigheden toch als gezinsverband kunnen worden erkend?*

De regering ziet daar geen aanleiding toe. Ongehuwde partners die feitelijk tot het gezin van de vergunninghouder behoren kunnen zich nog steeds beroepen op het recht op eerbiediging van het gezinsleven zoals neergelegd in artikel 8 van het EVRM.

*Als zorgpunt is benoemd dat de kosten in de gehele migratieketen exceptioneel zijn gestegen. Inmiddels is er aangekondigd dat er flink zal worden bezuinigd. De leden van de **SGP**-fractie vragen de regering op welke feitelijke basis wordt verwacht dat de kosten in de migratieketen zullen dalen.*

In het nader rapport en in de voorgaande beantwoording van eerder soortgelijke gestelde vragen is ingegaan op de vraag naar de onderbouwing van de verwachte effecten van het wetsvoorstel. Daarin wordt geconcludeerd dat het niet mogelijk is om tot een cijfermatige doorrekening te komen van de effecten van de voorgestelde maatregelen, maar dat dat niet wegneemt dat op basis van het pakket aan maatregelen een belangrijk instroomeffect mag worden verwacht.

De uitvoeringsgevolgen voor de betrokken organisaties geven aanleiding om te denken dat deze maatregelen juist leiden tot extra complexiteit en meer uitvoeringslasten. Dat staat haaks op het uitgangspunt dat de migratieketen ontlast moet worden en robuuster worden ingericht. Op welke wijze is afgewogen dat een eventuele verlaging van het aantal aanvragen in de praktijk daadwerkelijk leidt tot minder uitvoeringslasten?

De uitvoeringsgevolgen zijn met name gerelateerd aan de behandeling van aanvragen. Simpelweg kan worden gesteld dat als het aantal aanvragen substantieel daalt, de werklast navenant meebeweegt. Een soortgelijke behandeling gaat ook op voor nareiszaken, met dien verstande dat de vreemdeling zich nog in het buitenland bevindt.

Kan de regering cijfermatig onderbouwen wat deze maatregelen kosten qua geld en capaciteit, en wat deze maatregelen opleveren, over een periode van vijf jaar?

Voor de te verwachten kosten wordt verwezen naar paragraaf 4 'Financiële- en uitvoeringsgevolgen' van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel,³³ aangevuld met de uitgebreide analyse in de aan uw Kamer aangeboden uitvoeringstoetsen.³⁴ Op de baten die volgen uit het wetsvoorstel gaat de regering hierna in.

³³ Kamerstukken II 2024/25, 36 703, nr. 3.

³⁴ Kamerstukken I 2025/26, 36703, nr. B.

De leden van de fractie van de SGP lezen vooral dat de maatregelen meerwerk opleveren, wat meer geld en capaciteit kost bij de betrokken instanties. Wat het daadwerkelijk oplevert in een verlaging van aantallen aanvragen en nareizigers is nauwelijks onderbouwd. Kan de regering concreet maken wat de winst van deze maatregelen is op een termijn van vijf jaar? Welke ontlasting van de asielketen wordt concreet verwacht?

In antwoord op eerdere vragen van onder meer de leden van de fractie GroenLinks-PvdA is uiteengezet dat en waarom er een belangrijk instroomeffect mag worden verwacht van de wetsvoorstellen als onderdeel van een breder pakket aan maatregelen waarmee Nederland niet langer onnodig aantrekkelijker is dan andere lidstaten. Terecht wijzen de leden van de SGP-fractie erop dat er nergens een concrete verlaging van de aantallen is opgenomen. Redengevend daarvoor is dat exogene factoren altijd een belangrijke rol blijven spelen in de bepaling van de uiteindelijke asielinstroom. Om die reden is er geen concrete instroomverwachting te geven voor de genoemde periode van vijf jaar en kan geen doorrekening plaatsvinden van de te verwachten ontlasting van de keten die daarmee gepaard gaat. Binnen de bestaande begrotings- en MPP-systematiek zal daarom elk jaar opnieuw, op grond van de meest actuele gegevens en geopolitieke ontwikkelingen worden vastgesteld welke middelen voor de asielketen benodigd zijn.

*De reeds bestaande werkinstructie van de IND, waarnaar in de nota naar aanleiding van het verslag³⁵ wordt verwezen, zou worden herzien en geactualiseerd vooruitlopend op de voorliggende wetsvoorstellen. Is dat inmiddels gebeurd, zo vraagt het lid van de **50PLUS**-fractie, en, zo ja, kan aangegeven worden waaruit de meest essentiële wijzigingen bestaan?*

De herziening en actualisatie van deze werkinstructie nadert zijn afronding. Het streven is om voor het nieuwe jaar de herziene en geactualiseerde werkinstructie te publiceren.

Kan de regering een voorlopige inschatting maken welk percentage van de nog in behandeling zijnde asielaanvragen mogelijk a-statushouders dan wel b-statushouders is?

Het is op voorhand niet mogelijk aan te geven welk percentage van de nog in behandeling zijnde asielaanvragen in aanmerking komen voor vluchtelingenstatus of subsidiaire bescherming. Daarvoor dient immers eerst een inhoudelijke beoordeling van de aanvraag plaats te vinden. Wel is bekend dat in circa 70% van alle, op 14 april 2025, openstaande machtiging tot voorlopig verblijf-nareisaanvragen de referent een subsidiaire beschermingsstatus had.

5. Ontvangen adviezen

*Diverse instellingen hebben, zo constateren de leden van de fracties van de **VVD** en het **CDA**, advies uitgebracht over het voorstel voor de Wet invoering tweestatusstelsel, alsook over het voorstel voor de Asielnoodmaatregelenwet. Onder andere ook de relevante uitvoeringsorganisaties zoals de IND en het COA. Zij vinden elkaar in de kritiek op beide wetsvoorstellen ten aanzien van de uitvoerbaarheid, mede gelet op de capaciteit en de beoogde effectiviteit. De regering heeft aangegeven zoveel mogelijk rekening te houden met de (on)mogelijkheden van de relevante uitvoeringsorganisaties en de rechtspraak. Kan de regering duidelijk maken wat zij gedaan heeft om aan de kritische noten van deze diverse instellingen daadwerkelijk tegemoet te komen?*

De regering onderkent dat de voorgestelde maatregelen leiden tot een hogere werkbelasting van de keten. Op termijn zal de totale werklast echter afnemen door de verwachte beperking van de instroom. Op basis van de verschillende uitvoeringstoetsen zijn de met de wetsvoorstellen gemoeide kosten en de verwachte capaciteit van de keten in kaart gebracht. Bij de implementatie van de maatregelen zal de keten ondersteund worden en zal worden voorzien in de benodigde financiële middelen om de beoogde wijzigingen mogelijk te maken.

In het bijzonder zijn de uitvoeringsorganisaties bezorgd over het gebrek aan overgangsrecht en de samenloop met de invoering van de maatregelen die volgen uit het Pact. In de Tweede Kamer is, ten aanzien van het voorstel voor de Wet invoering tweestatusstelsel, het amendement verworpen waarmee de wet niet eerder dan 12 juni 2026 in werking zou treden.³⁶ Kan de regering gelet op de commentaren in de verschillende uitvoeringstoetsen de Eerste Kamer desondanks toezeggen dat bedoelde wet niet in werking treedt voor 12 juni 2026?

Vanwege de noodzaak om direct en met urgentie de asielketen te ontlasten kiest de regering ervoor de inwerkingtreding van het pact niet af te wachten. De regering erkent dat de invoering van het geheel aan maatregelen in beide wetsvoorstellen een grote veranderingopgave betekent voor de uitvoering in de asielketen.

³⁵ Kamerstukken II 2024/25, 36 703, nr. 24, p. 21.

³⁶ Kamerstukken II 2024/25, 36 703, nr. 30.

Zoals de IND in de uitvoeringstoetsen aangeeft, is er na aanvaarding van deze wetsvoorstellen enige implementatietijd nodig om alle maatregelen in te voeren en in de praktijk tot uitvoer te kunnen brengen. Om die reden is het dan ook van belang dat er zo snel mogelijk duidelijkheid komt omtrent deze wetsvoorstellen, zodat de IND na aanvaarding ook zo snel mogelijk met de implementatie daarvan kan beginnen. Ook voor toepassing onder het Asiel- en Migratiepact heeft de IND deze duidelijkheid en implementatietijd nodig. Hoe langer gewacht wordt, hoe langer het duurt voordat de maatregelen ingevoerd zijn en het beoogde effect hebben. Tot die tijd kunnen aanvragers van nareis onder het oude recht en zonder strikte voorwaarden inreizen. Daarnaast zitten in de Asielnoodmaatregelenwet maatregelen die geen verandercapaciteit vragen en direct de keten ontlasten. Deze onderdelen kunnen eerder geïmplementeerd worden. Te denken valt bijvoorbeeld aan het ongegrond verklaren bij het niet komen opdagen bij gehoor of het afschaffen van de rechterlijke dwangsom.

De inhoudelijke en wetstechnische vormgeving van het wetsvoorstel dat strekt tot uitvoering van het Asiel- en Migratiepact zal overigens, voor zover relevant, niet onnodig verschillen van de inhoudelijke en wetstechnische keuzes die in het kader van het voorliggende wetsvoorstel zijn gemaakt. Vanaf 12 juni 2026 is de wet- en regelgeving bij het Asiel- en Migratiepact van toepassing, met inbegrip van het in de uitvoeringswet opgenomen tweestatusstelsel. Er is dus geen aanpassing van dit wetsvoorstel nodig, omdat het op voormelde datum wordt 'overschreven' door de nieuwe regels in de uitvoeringswet. Materieel zijn er geen verschillen.

*De leden van de **D66**-fractie vragen waarom bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel is afgeweken van de gebruikelijke consultatieprocedure. Waarom is geen internetconsultatie georganiseerd, waardoor burgers en maatschappelijke organisaties niet de gelegenheid kregen om formeel te reageren? Waarom kregen slechts enkele instanties – de Raad voor de rechtspraak, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de Nederlandse orde van advocaten en de IND – slechts één week de tijd om een reactie te geven?*

Zoals ook is aangegeven in het nader rapport onderschrijft de regering het belang van zorgvuldige consultatie, maar moest dit in overeenstemming worden gebracht met de noodzaak om met spoed te komen tot een breed pakket aan maatregelen om de asielketen te ontlasten en de instroom van asielzoekers te verminderen. Daarom is er in de consultatiefase voor gekozen dit wetsvoorstel alleen en gedurende een korte periode voor te leggen aan de organisaties die in hun uitvoering direct door de voorgestelde maatregelen worden geraakt.

Hoe kan onder dergelijke omstandigheden de kwaliteit van de wetgeving en de uitvoerbaarheid worden gewaarborgd? En hoe voorkomt de regering dat een zo beperkt adviestraject negatieve gevolgen heeft voor zowel de effectiviteit van de maatregelen als de uitvoering daarvan?

Zoals hierboven is toegelicht, is er in de consultatiefase voor gekozen dit wetsvoorstel 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 geadresseerd in de memorie van toelichting. Voorts zijn er ook in een vroeg stadium uitvoeringstoetsen uitgevoerd, onder meer door de IND om de uitvoeringsgevolgen in beeld te krijgen. Aanvullend hebben in de loop van 2025 nadere uitvoeringstoetsen plaatsgevonden op basis van actuele gegevens ten behoeve van een integraal beeld en een goede voorbereiding op de implementatie. De regering meent dat er voldoende informatie beschikbaar is om een oordeel te vellen over de uitvoerbaarheid van de voorstellen.

Wat betreft de effectiviteit van de maatregelen geldt dat de regering gegronde redenen ziet om een belangrijk instroomeffect van de maatregelen te verwachten. De thans ontvangen 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.

De Minister voor Asiel en Migratie,

M.C.G. Keijzer