

**Verwachte uitvoeringsgevolgen van wetsvoorstellen
m.b.t. nareis**

Ketenbrede uitvoeringstoets

datum	september 2025
status	definitief, openbaar

Colofon

titel	Verwachte uitvoeringsgevolgen van wetsvoorstellen m.b.t. nareis
status	definitief; openbaar
auteurs	IND/SUA/O&A
contact	indoa@ind.nl Immigratie- en Naturalisatiedienst Directie Strategie en Uitvoeringsadvies Afdeling Onderzoek en Analyse Turfmarkt 147 2511 DP Den Haag Postbus 16275 2500 BG Den Haag
afgestemd met (vertegenwoordigers van)	advocatuur Centraal orgaan Opvang Asielzoekers (COA) Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) Nidos Raad voor Rechtsbijstand (RvR) Raad voor de Rechtspraak (Rvdr) Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) VluchtelingenWerk Nederland (VWN)

Disclaimer:

Een uitvoeringstoets kan worden uitgevoerd als er een diepgravende analyse nodig is van de impact van een wijziging op één of meerdere ketenorganisatie. Een uitvoeringstoets kan worden ingezet op het moment dat een wijziging in concept is, bijvoorbeeld als het conceptwetsvoorstel er ligt. Nadat een wetsvoorstel definitief wordt, start het implementatietraject. De uitvoeringstoets geldt als startpunt voor het implementatietraject. Gezien de situatie en het voorstel gewijzigd kunnen zijn op het moment dat het implementatietraject start (t.o.v. het moment dat de uitvoeringstoets wordt gevoerd), kan het zijn dat de kaders geschetst in de uitvoeringstoets niet (meer) passend blijken te zijn. Bovendien kan het gebeuren dat na dieper onderzoek andere kaders geschikter blijken.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	6
Begrippenlijst	10
1 Inleiding	12
1.1 Aanleiding	12
1.2 Doelstelling	12
1.3 Onderzoeksvragen	12
1.4 Onderzoeksmethoden	13
1.5 Raakvlakken met andere wijzigingen in wet- en regelgeving en uitvoering	14
1.6 Opbouw van het rapport	15
2 Werkwijze en voorgestelde wijzigingen	16
2.1 Gezinshereniging bij asielstatushouders	16
2.1.1 Verblijfskader nareis	16
2.1.2 Andere verblijfskaders voor gezinshereniging	21
2.1.3 Artikel 8 EVRM	22
2.2 Gezinsleden	24
2.2.1 Wijzigingen gezinsleden nareis	24
2.2.2 Geen overgangsrecht	25
2.3 Aanvullende voorwaarden bij b-statushouders	26
2.3.1 Wachttermijn	27
2.3.2 Inkomensvereiste	27
2.3.3 Huisvestingsvereiste	28
2.3.4 Geen overgangsrecht	29
2.3.5 Herstel verzuim	29
2.4 Evaluatie binnen drie jaar na inwerkingtreding	30
3 Verwachte aanvragen en vervolgprocedures	31
3.1 Aanvragen in eerste aanleg	31
3.1.1 Wijzigingen gezinsleden	31
3.1.2 Wijzigingen gezinsleden en aanvullende voorwaarden	32
3.2 Spoedverzoeken	34
3.3 Bezwaar en beroep	34
3.3.1 Haalbaarheid vereisten	34
3.3.2 Juridische houdbaarheid	36
3.3.3 Benadering verwachte aantallen vervolgprocedures	38

4	Verwachte gevolgen voor statushouders en hun gezinsleden	41
4.1	Aantallen gezinsleden en statushouders	41
4.2	Welbevinden	43
4.3	Doenvermogen	44
4.4	Beeld van overheid	46
5	Verwachte gevolgen voor de IND	47
5.1	Opvoeren van binnenkomende stukken e.d.	47
5.2	Inhoudelijke beoordeling	47
5.2.1	Gezinsleden	47
5.2.2	Aanvullende voorwaarden voor b-statushouders	48
5.2.3	Belangenafweging	50
5.2.4	Herstel verzuim	51
5.3	Fraudegevoeligheid en handhaafbaarheid	51
5.4	Communicatie en andere dienstverlening	52
5.4.1	Communicatie	52
5.4.2	Loketten	53
5.5	IV	54
5.5.1	Wijzigingen gezinsleden	54
5.5.2	Aanvullende voorwaarden nareis bij b-statushouders	54
5.5.3	Informeren van aanvragers met lopende procedure	55
5.6	Overige IND-onderdelen en Buitenlandse Zaken	55
5.6.1	Overige IND-onderdelen	55
5.6.2	Buitenlandse Zaken	56
5.7	Werklast	56
5.7.1	Wijzigingen gezinsleden	57
5.7.2	Wijzigingen gezinsleden en aanvullende voorwaarden	58
5.7.3	Gerelateerde wijziging: wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb	60
5.7.4	Gerelateerde wijziging en doorlooptijden	60
5.8	Financiën	61
5.9	Implementatie	61
5.9.1	Randvoorwaarden implementatie	61
5.9.2	Implementatietermijn	62
6	Verwachte gevolgen voor rechtsbijstand en rechtspraak	64
6.1	Verwachte gevolgen voor rechtsbijstand	64
6.1.1	Werklast	64
6.1.2	Toevoegingen	65
6.1.3	Tolken en vertalers	65

6.1.4	Implementatie	65
6.2	Verwachte gevolgen voor de rechtspraak	66
6.2.1	Inhoudelijke behandeling beroepszaken	66
6.2.2	Personele en financiële gevolgen	66
6.2.3	Implementatie	67
7	Verwachte gevolgen voor Nidos	68
7.1	Primaire werkprocessen	68
7.1.1	Begeleiding van amv's	68
7.1.2	Nareisaanvraag	68
7.2	Communicatie	69
7.3	Werklast	69
7.4	Implementatie	69
8	Verwachte gevolgen voor het COA	70
8.1	Primaire werkprocessen	70
8.1.1	Opvangplekken voor (nagereisde) statushouders	70
8.1.2	Begeleiding op opvanglocaties	71
8.2	Werklast	71
8.3	Implementatie en communicatie	71
9	Verwachte gevolgen voor gemeenten	73
9.1	Primaire werkprocessen	73
9.1.1	Huisvesting	73
9.1.2	Inburgering en begeleiding	73
9.2	Handhaving	74
9.3	Werklast en personeelskosten	74
10	Conclusie	75
10.1	Wijzigingen gezinsleden	75
10.2	Wijzigingen gezinsleden en aanvullende voorwaarden b-statushouders	76
10.3	Implementatie(termijn)	77
	Bijlage I - Methodologische verantwoording	78
	Bijlage II – Topic lijst interviews	83
	Bijlage III – Overzicht kansen, risico's en randvoorwaarden voor ketenorganisaties	85
	Bijlage IV – Visuele opleggers	89

Managementsamenvatting

Aanleiding

Het kabinet Schoof heeft wijzigingen voorgesteld ten aanzien van welke gezinsleden er in aanmerking komen voor nareis en aan welke voorwaarden subsidiaire beschermingsstatushouders (hierna: b-statushouders) hierbij moeten voldoen. De nareisvoorstellen betreffen:

1. Aanpassing van de gezinsleden voor alle statushouders die voor nareis in aanmerking kunnen komen:
 - o Minderjarige broertjes en zusjes vallen onder de nieuwe definitie, die uitgaan van het kerngezin, Zij komen onder voorwaarden in aanmerking voor nareis;
 - o Ongehuwde partners, pleegkinderen en meerderjarige, afhankelijke kinderen vallen niet meer onder de definitie van het kerngezin en komen niet meer in aanmerking voor nareis;
 - o Minderjarige kinderen die niet ten laste komen of niet onder het gezag van de ouder staan komen niet meer in aanmerking voor nareis.
2. Er worden aanvullende voorwaarden gesteld waaraan b-statushouders moeten voldoen om in aanmerking te kunnen komen voor gezinshereniging:
 - o een wachttermijn van twee jaar;
 - o een huisvestingsvereiste (behalve voor amv's);
 - o een inkomensvereiste (behalve voor amv's).

Deze uitvoeringstoets beantwoordt de volgende hoofdonderzoeksvragen:

1. Zijn de voorgestelde wijzigingen uitvoerbaar en handhaafbaar voor de betreffende ketenorganisaties – advocatuur, COA, gemeenten, IND, Nidos, Raad voor Rechtsbijstand en de rechtspraak?
2. Wat zijn de gevolgen voor asielstatushouders en hun gezinsleden?

Hoewel deze uitvoeringstoets primair ziet op de nareisvoorstellen, is het van belang te realiseren dat er meerdere ontwikkelingen en voorstellen zijn die er van invloed op (kunnen) zijn, zoals het tweestatusstelsel en de bezuiniging op VluchtelingenWerk.

Belangrijkste bevindingen

Gaandeweg de uitvoeringstoets is de aanname gemaakt dat statushouders vanaf de inwerkingtreding niet in aanmerking kunnen komen voor verblijf via reguliere gezinsmigratie.¹ Dit is in lijn met politieke uitspraken hierover in het kader van effectiviteit van de voorstellen² (zie ook §2.1.2).

Verschuiving van aanvragen

De verwachting is dat de nareisvoorstellen in ieder geval op kortere termijn een wijziging in type aanvragen met zich mee zullen brengen. Of de voorstellen zullen leiden tot een lager aantal eerste asielaanvragen (en dus eventueel opvolgende nareisaanvragen) is moeilijk te voorspellen. Gezinsleden voor wie geen verblijfskaders meer zullen bestaan, zullen naar verwachting proberen via 8 EVRM in aanmerking te komen voor verblijfsrecht. Minderjarige broers/zussen van amv's bij nareizende ouders daarentegen zullen een nareisaanvraag in gaan dienen in plaats van een 8 EVRM-aanvraag.

De aanvullende voorwaarden verhogen voor b-statushouders de drempel om voor nareis in aanmerking te kunnen komen. Het is aannemelijk dat de behoefte aan gezinshereniging blijft bestaan. Naar verwachting zullen b-statushouders een poging doen om binnen de wachttermijn verblijfsrecht voor gezinsleden te krijgen, via een nareisaanvraag (waarbij ze niet voldoen aan de voorwaarden) of via 8 EVRM³. Lukt dit niet, dan zal er na het verstrijken van de wachttermijn waarschijnlijk een nieuwe

1 Eventuele andere gevolgen van deze – nader te bepalen – beperking van reguliere gezinshereniging voor statushouders vallen buiten de reikwijdte van deze uitvoeringstoets, omdat deze nog onvoldoende uitgewerkt is.

2 TK, 2025. 36703-24. Nota naar aanleiding van het verslag

3 In de praktijk toetst de IND deze dan ook eerst aan de nareiskaders.

nareisaanvraag worden ingediend, die opnieuw beoordeeld moet worden. Dit leidt dus tot twee beoordelingsmomenten voor de dezelfde aanvraag.

Juridische houdbaarheid

Over de juridische houdbaarheid van de nareisvoorstellen zijn door juridische experts kwetsbare elementen van het wetsvoorstel aangewezen. Juridische experts wijzen op het niet gelden van overgangsrecht, wat in strijd zou zijn met het rechtszekerheidsbeginsel. Daarnaast bestaat de zorg dat de combinatie van aanvullende voorwaarden een te grote belemmering van het gezinsleven is, omdat naar verwachting zeer weinig aanvragers met een b-status eraan kunnen voldoen. Bovendien ontbreken er uitzonderingsgronden in de wet ten aanzien van de aanvullende voorwaarden. Op basis van Europese jurisprudentie moeten voor reguliere gezinsherenigingsaanvragen uitzonderingen opgenomen zijn. Experts vermoeden dat deze ook voor nareis van toepassing zijn. Dit zal leiden tot bezwaar- en beroepszaken.

Handhaafbaarheid

Ten aanzien van de nareisvoorstellen gelden enkele fraudegevoeligheden. Zo hebben een huur- en koopcontract geen specifieke kenmerken waarop echtheid vast is te stellen. Aanvullende controles zouden toetsing van het huisvestingsvereiste betrouwbaarder kunnen maken. Daarnaast zou een deel van de aanvragers bijvoorbeeld gefingeerde huwelijksdocumenten, dienstverbanden of onjuiste gegevens over inkomen als zelfstandige kunnen overleggen. Voor dergelijke risico's is het mogelijk aansluiting te zoeken bij bestaande mogelijkheden om fraude op te sporen. Extra controles en/of fraudesignalen zouden voor een hogere werklast bij in ieder geval de IND zorgen. Indien statushouders over huisvesting zouden beschikken die ongeschikt is voor ook één of meerdere gezinsleden, zouden hieruit handhavingsactiviteiten in gemeenten kunnen volgen (zie §9.2).

Gevolgen voor statushouders en gezinsleden

Naar verwachting kan het lang duren voordat b-statushouders aan de aanvullende voorwaarden voldoen. Het gaat om minimaal twee jaar (vanwege de wachttermijn), maar naar verwachting kan het nóg langer duren omdat de b-statushouders ook moeten voldoen aan de andere aanvullende voorwaarden. Naar verwachting zal ongeveer vijf procent na de wachttermijn voldoen aan het middelen- en huisvestingsvereiste. Dit zal impact hebben op het (mentale) welbevinden van de statushouder. De jarenlange scheiding tussen statushouders en hun gezinsleden zal gemis, verdriet, onbegrip en boosheid met zich meebrengen. Daarnaast zullen b-statushouders zich zorgen maken over de situatie van gezinsleden die zich in het land van herkomst of in een derde land bevinden. Amv's zijn in deze situatie extra kwetsbaar, omdat ook zij aan de wachttermijn moeten voldoen. Voor hen is lang gescheiden zijn van ouders namelijk schadelijk voor hun ontwikkeling.⁴

Gevolgen voor ketenorganisaties

De voorgestelde wijzigingen hebben effect op veel ketenorganisaties. Voor de IND hebben de verwachte verschuiving van aanvragen en de vraagtekens bij de juridische houdbaarheid de grootste impact. Wanneer aanvragers meerdere aanvragen in zouden dienen, zal dat, mogelijk ook bij een eventuele afname van de instroom, tot extra en langere beoordelingen leiden. Belangenafwegingen voor gezinsleden waarvoor geen verblijfskaders meer zullen bestaan, vragen van de IND meer tijd en leiden tot meer complexiteit. Dat geldt zowel voor de behandeling van nieuwe zaken als voor de behandeling van zaken die in de werkvoorraad zitten. Voor nieuwe aanvragen staat de bijbehorende directe werklast in eerste aanleg gelijk aan structureel zo'n vijftien fte extra. De extra werklast voor het behandelen van de werkvoorraad is 54 fte voor een jaar.

Ook de aanvullende voorwaarden met ambtshalve doortoets bij afwijzing, leiden tot een hogere werklast. In combinatie met de wijzigingen ten aanzien van gezinsleden, is een inschatting dat dit structureel voor nieuwe aanvragen een extra directe werklast van

⁴ Nidos, juli 2025, interview. VWN, juli 2025, interview.

bijna dertig fte met zich meebrengt, die na het verstrijken van de wachttermijn tot in totaal bijna zestig fte op kan lopen. Omdat er geen overgangsrecht is, leidt het meerwerk ook tot extra werklast voor de behandeling van zaken in de werkvoorraad. Voor de behandeling van de werkvoorraad zou een jaar lang ruim honderd fte extra nodig zijn. Andere werklast voor de IND dan de directe werklast die gepaard gaat met het behandelen van aanvragen in eerste aanleg, bezwaren en beroepen is niet doorberekend.

De betwiste juridische houdbaarheid met meer juridische procedures tot gevolg leidt ook tot een hogere werkdruk bij de IND, rechtsbijstand en rechtbanken. Dit zal zeker in de eerste periode na inwerkingtreding het geval zijn zolang er geen juridische duidelijkheid is en vervolgens afhankelijk van het resultaat van de procedures. Ten aanzien van de wijzigingen met betrekking tot gezinsleden zou dit voor de behandeling van de werkvoorraad kunnen gaan om bijna zeventig fte extra voor bezwaar en vijftien fte extra voor beroep bij de IND, en circa tweemiljoen euro aan personeelskosten voor de Rvdr verspreid over 2026 t/m 2029. Voor nieuwe aanvragen betreft het structureel respectievelijk zo'n achttien en vier extra fte voor de IND per aanvraagcohort, en een half miljoen extra personeelskosten per jaar voor de Rechtspraak.

Met ook de wijzigingen ten aanzien van de aanvullende voorwaarden bij b-statushouders loopt de extra directe werklast verder op. Voor bezwaren volgend op de behandeling van de werkvoorraad is naar verwachting zo'n 175 extra fte gedurende een jaar nodig. Ook voor beroepen is zo'n 175 extra fte nodig bij de IND, en bijna 25 miljoen euro aan personeelskosten voor de Rechtspraak verspreid over 2026 t/m 2029. Voor nieuwe aanvragen gaat dit in de eerste twee jaren na inwerkingtreding om structureel zo'n veertig à vijftig extra fte voor de IND, in de twee jaren erna om zeventig à tachtig. Voor de Rechtspraak lopen de extra personeelskosten van zes miljoen in het eerste jaar tot ruim negen miljoen voor cohort 2029. In deze inschattingen zijn mogelijke hersteloperaties door de IND naar aanleiding van juridische uitspraken nog niet meegenomen. De IND en Rechtspraak verwachten dat de voorraden fors op zullen lopen. De advocatuur loopt al een poos tegen de grenzen van hun mogelijkheden aan en het risico bestaat dat na invoering van de nareisvoorwaarden niet alle rechtszoekenden een advocaat kunnen vinden. Wanneer zou blijken dat het ontbreken van overgangsrecht en/of één of meerdere nareisvoorwaarden juridisch niet houdbaar zijn, zal de IND bovendien dan al besliste zaken moeten herzien. Omdat de keten dit niet aankan, is een randvoorwaarde om een pilot uit te voeren om de juridische houdbaarheid van de voorgestelde kaders te toetsen.

COA, Nidos, gemeenten en VWN bieden ondersteuning en begeleiding aan statushouders en hebben te maken met de gevolgen die de nareisvoorwaarden hebben op statushouders. Aangezien het lang kan duren voordat b-statushouders voor nareis in aanmerking komen, zullen deze ketenpartners hen extra moeten begeleiden om de gevolgen voor statushouders zo goed als mogelijk het hoofd te bieden. Voor deze ketenorganisaties is de impact op personeel en financiën niet doorgerekend.

COA en gemeenten merken daarnaast het meest van het voorgestelde huisvestingvereiste. Door dit vereiste hoeven nareizigers van b-statushouders in principe niet meer in COA-opvang te verblijven wat een deel van de opvangplekken zou besparen. Tegelijkertijd bestaat het risico dat de huisvesting van referenten ongeschikt is voor verblijf van later gearriveerde gezinsleden⁵. Dit zou kunnen leiden tot ongewenste woonsituaties (overbewoning) en overlast. Het zou in dat geval kunnen dat een deel van de nareizigers alsnog in COA-opvang zal verblijven.

Conclusie uitvoerbaarheid

Deze conclusie ziet op de uitvoerbaarheid zonder rekening te houden met andere lopende trajecten en voorstellen. Op basis van de juridische houdbaarheid, handhaafbaarheid en gevolgen voor ketenorganisaties, statushouders en gezinsleden van de nareisvoorstellen, is de verwachting dat de wijzigingen ten aanzien van gezinsleden die in aanmerking komen voor nareis uitvoerbaar is wanneer aan enkele randvoorwaarden is voldaan. De belangrijkste randvoorwaarden zijn een pilot ten

⁵ Later gearriveerde gezinsleden betreffen nareizigers en personen die op 8 EVRM zijn ingewilligd.

aanzien van de juridische houdbaarheid van het niet gelden van overgangsrecht, het vinden van een manier om de extra werklast te dragen, het aanpassen van het Vb om ervoor te zorgen dat statushouders niet alsnog voor een reguliere vergunning in aanmerking kunnen komen, en het schrijven van een werkinstructie voor de nieuwe belangenafwegingen⁶.

De wijzigingen ten aanzien van ook de aanvullende voorwaarden bij b-statushouders zijn juridisch kwetsbaar. Daarom zijn deze voorstellen niet uitvoerbaar tenzij er aan enkele randvoorwaarden wordt voldaan en er diverse risico's worden geaccepteerd. De belangrijkste randvoorwaarden zijn invoering van een tweestatusstelsel waarbij b-statushouders buiten de Gezinsherenigingsrichtlijn vallen, een pilot ten aanzien van de juridische houdbaarheid, duidelijkheid over de uitwerking van de aanvullende voorwaarden, het aanpassen van het Vb om ervoor te zorgen dat statushouders niet alsnog voor een reguliere vergunning in aanmerking kunnen komen, en het vinden van een manier om de extra werklast te dragen. Het zal voor de IND en de rechtspraak niet mogelijk zijn om op korte termijn veel nieuwe fte te werven en op te leiden. De risico's zien op onzekerheid over de draagbaarheid van de werklast die de werkwijze na de pilot met zich mee zou brengen, en op woonsituaties die zouden kunnen ontstaan.

Vorbereiding van de implementatie van de wijzigingen met betrekking tot gezinsleden kan naar verwachting binnen enkele maanden in verband met de Vb-wijziging. Wanneer het prioriteit krijgt en houdt, is er naar verwachting twee à tweeënhalve maanden nodig na vaststelling van lagere regelgeving. Voor het aanpassen van toevoegingen heeft de Raad voor Rechtsbijstand zes tot negen maanden nodig. Eventuele implementatie van de aanvullende voorwaarden kan niet eerder dan wanneer het tweestatusstelsel is ingevoerd⁷. Voor de overige voorbereiding van de IND geldt een verwachte implementatietermijn van enkele maanden in verband met de Vb-wijziging en wanneer het prioriteit krijgt en houdt, drie maanden na vaststelling van lagere regelgeving.

6 Hierbij dient rekening gehouden te worden met de motie Rajkowski/Bontenbal 36 600-XX, nr. 17.

7 Zie meer info hierover: IND, 2025, Uitvoeringstoets Invoering tweestatusstelsel (concept).

Begrippenlijst

<i>a-statushouder</i>	: persoon met een verblijfsvergunning asiel op grond van het Vluchtelingenverdrag (art. 29, eerste lid onder a Vw2000)
<i>b-statushouder</i>	: persoon met een verblijfsvergunning asiel op grond van subsidiaire bescherming (art. 29, eerste lid onder b Vw2000)
<i>denkvermogen</i>	: een verzameling van cognitieve vermogens die bijdragen aan of iemand aan het gevraagde kan voldoen. ⁸
<i>doenvermogen</i> (<i>ambtshalve</i>) <i>doortoets</i>	: een verzameling van niet-cognitieve vermogens die bijdragen aan of iemand aan het gevraagde kan voldoen. ⁹ : wanneer een aanvraag niet voldoet aan de voorwaarden en de IND voornemens is de aanvraag af te wijzen wordt eerst doorgetoetst aan artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Dat gaat over het recht op een gezinsleven.
<i>gezinsmigratie</i>	: migratie van gezinsleden in het kader van gezinshereniging of gezinsvorming bij zowel personen met een Nederlands paspoort als bij personen met een Nederlandse verblijfsvergunning.
<i>gezinshereniging</i>	: gezinsmigratie van personen uit gezinnen die al vóór de migratie als gezin bestonden en weer willen herenigen. ¹⁰
<i>gezinsvorming</i>	: gezinsmigratie van personen die voor de migratie nog geen gezin vormden.
<i>handhaafbaarheid</i>	: of de naleving van de regeling door burgers en bedrijven goed gecontroleerd kan worden, en of er adequate mogelijkheden zijn om op te treden als er overtredingen zijn. ¹¹
<i>menselijke maat</i>	: een verzameling van cognitieve vermogens die bijdragen aan of iemand aan het gevraagde kan voldoen. ¹²
<i>nareis</i>	: gezinshereniging bij asielstatushouders onder gunstige voorwaarden van gezinnen die al in het land van herkomst bestonden, waarbij de gezinsleden een afgeleide asielvergunning krijgen ¹³
<i>referent bij gezinsmigratie</i>	: persoon met Nederlands paspoort of Nederlandse verblijfsvergunning die een verblijfsaanvraag voor één of meerdere gezinsleden doet in het kader van gezinshereniging of -vorming.

⁸ WRR, 2017, Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid.

⁹ WRR, 2017, Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid.

¹⁰ CBS, 2025. *Gezinsmigrant*. Geraadpleegd op 3 juni 2025.

¹¹ KCBR, 2018, *Handleiding uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid (U&H)*.

¹² WRR, 2017, Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid.

¹³ NB. Gezinsleden die met een primaire asielaanvrager zijn meegereisd en gelijktijdig asiel aanvragen zijn geen nareizigers.

uitvoerbaarheid : de mate waarin de regeling werkbaar is (toe te passen) in werkprocessen en systemen voor degene die hem moet uitvoeren aan de kant van de overheid en voor de burgers en bedrijven die ermee geconfronteerd worden. Daarin spelen ook aspecten als doenvermogen mee.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Het kabinet Schoof heeft wetten voorgesteld met daarin onder andere een wijziging in gezinsleden die in aanmerking kunnen komen voor nareis¹⁴ en aanvullende nareisvoorwaarden voor subsidiair beschermden – een wachttermijn, inkomensvereiste en huisvestingsvereiste¹⁵. Deze zijn onderdeel van een pakket aan voorgestelde structurele maatregelen en wetswijzigingen om de asielinstroom en het aantal nareizigers in Nederland te verlagen.¹⁶ Hierbij is de bedoeling dat andere toelatingsroutes voor verblijf niet mogelijk zijn.¹⁷ O&A heeft in 2024 een verkennende impactanalyse op de aanvullende nareisvoorwaarden gedaan¹⁸ toen het wetsvoorstel nog minder duidelijk was. In het voorjaar van 2025 is O&A verzocht een uitvoeringstoets te doen en daarbij tevens de wijziging van gezinsleden mee te nemen.

1.2 Doelstelling

De doelen van deze uitvoeringstoets zijn het beoordelen of de ketenorganisaties de voorgestelde wijzigingen daadwerkelijk en redelijkerwijs kunnen uitvoeren en het in kaart brengen van de verwachte gevolgen voor de betreffende statushouders en hun gezinsleden.¹⁹ Deze inzichten dienen om politieke besluitvorming te ondersteunen en indien tot invoering van de voorgenomen wijzigingen wordt overgegaan, ter bespoediging van het implementatietraject. Ook kunnen de inzichten gebruikt worden voor het claimen van de benodigde financiering voor de implementatie.

1.3 Onderzoeksvragen

De hoofdvragen en bijbehorende deelvragen van dit onderzoek zijn:

- a. Zijn de voorgestelde wijzigingen* uitvoerbaar en handhaafbaar voor de betreffende ketenorganisaties – advocatuur, COA, gemeenten, IND²⁰, Nidos, Raad voor Rechtsbijstand en de rechtspraak? Wat zijn de uitvoeringstechnische en personele gevolgen en de daarbij behorende randvoorwaarden voor de ketenorganisaties? ²¹
- b. Wat zijn specifieke kansen, die zich naar verwachting voordoen bij de uitvoering van deze aanpassingen bij de ketenorganisaties?
- c. Wat zijn knelpunten en risico's die zich naar verwachting voordoen bij de uitvoering van deze aanpassingen bij de ketenorganisaties?
- d. Wat zijn eventueel mogelijke oplossingsrichtingen daarvoor?

14 TK 2025-2025. Voorstel van wet: Asielnoodmaatregelenwet. 36 704 nr. 3.

TK 2024-2025. Voorstel van wet: Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de introductie van een tweestatusstelsel en het aanscherpen van de vereisten bij nareis (Wet invoering tweestatusstelsel). 36 703 nr. 3.

NB. Een ander deel van dit wetsvoorstel ziet op de invoer van een tweestatusstelsel. Hierover loopt een separate uitvoeringstoets (DJ: 6423091). Waar mogelijk en relevant wordt opgetrokken deze uitvoeringstoets en een parallelle verkenning naar de invoer van een herzien asielsysteem.

15 TK 2024-2025. Voorstel van wet: Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de introductie van een tweestatusstelsel en het aanscherpen van de vereisten bij nareis (Wet invoering tweestatusstelsel). 36 703 nr. 3.

16 Minister van Asiel en Migratie, Memorie van Toelichting, TK 36703, nr. 3

17 TK 2024-2025, Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de introductie van een tweestatusstelsel en het aanscherpen van de vereisten bij nareis (Wet invoering tweestatusstelsel). Nota naar aanleiding van het verslag. 36 703, p. 7.

18 IND, 2024, Impactanalyse Nareis van B-statushouders.

19 Een uitvoeringstoets betreft geen politieke of maatschappelijke beoordeling van de wetsvoorstellen.

20 Waar nodig in afstemming met het UWV (met betrekking tot toetsing inkomenseis). Hiervoor dient het UWV nog een eigen uitvoeringstoets te doen bij uitwerking van de lagere regelgeving, zie paragraaf 5.5.2.

21 Er zijn naar verwachting ook (uitvoerings)gevolgen voor Buitenlandse Zaken. Buitenlandse Zaken heeft hiervoor schriftelijke input geleverd.

- e. Wat zijn de structurele en incidentele kosten die gepaard gaan met deze wijzigingen?
 - f. Wat is het tijdspad waarbinnen de implementatie kan plaatsvinden?
2. Wat zijn de gevolgen voor asielstatushouders en hun gezinsleden?
- a. In welke mate is er bij de ketenorganisaties ruimte voor uitvoering van de voorstellen met oog voor de menselijke maat?
 - b. Sluiten de voorgestelde wijzigingen aan bij het doenvermogen van statushouders en hun gezinsleden?
- * Er worden twee varianten in beeld gebracht²²:
- i. De wijziging van de gezinsleden die voor nareis in aanmerking kunnen komen zonder aanvullende nareisvoorwaarden voor subsidiair beschermden;
 - ii. De wijziging van de gezinsleden die voor nareis in aanmerking kunnen komen en de aanvullende nareisvoorwaarden voor subsidiair beschermden (wachtermijn, middelenvereiste en huisvestingsvereiste).

1.4

Onderzoeksmethoden

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden zijn de volgende onderzoeksmethoden gehanteerd:

- 1) *Literatuuronderzoek* van al op papier gezette verwachte gevolgen van de wetsvoorstellen voor de uitvoerende instanties, statushouders en hun gezinsleden²³ en eerdere ideeën hierover in bijvoorbeeld het hoofdlijnenakkoord²⁴.
- 2) In semigestructureerde (*groeps*)interviews bespreking van zowel (eventuele) correcties en aanvullingen op eerder op papier gezette gevolgen als van niet eerder in kaart gebrachte verwachte gevolgen.²⁵

Voor de impact op de betreffende organisaties zijn de respondenten vertegenwoordigers van:

- COA;
- IND²⁶;
- advocatuur;
- VNG;
- Nidos;
- RvR; en
- UWV²⁷
- (Rvdr)²⁸

Voor de verwachte impact op statushouders en hun gezinsleden, betreffen de respondenten vertegenwoordigers van:

22 In het onderzoeksvoorstel was opgenomen dat dit voor de verschillende wijzigingen afzonderlijk en gezamenlijk in kaart gebracht zou worden. Aangezien de Tweede Kamer tijdens de doorlooptijd van het onderzoek voor de wetsvoorstellen gestemd heeft, worden enkel de varianten die hieruit volgen in beeld gebracht.

23 o.a. COA, 2025, Bevindingen en toets wetsvoorstellen; Nederlandse Orde van Advocaten, 2025, position paper NOvA ten behoeve van het rondetafelgesprek asielwetgeving.

24 zie: IND, 2024, Impactanalyse Nareis van B-statushouders.

25 Zie bijlage II voor de topic lijst die met de eerder verzamelde input en een beschrijving van de wijzigingen ter voorbereiding op het interview aan de respondenten gemaild is.

26 zie bijlage I welke onderdelen dit binnen de IND betreft

27 Uit eerder onderzoek bleek dat de samenwerking met het UWV moet worden uitgebreid in het geval van een inkomensvereiste (IND, 2024, Impactanalyse Nareis van B-statushouders). Het UWV dient nog een eigen uitvoeringstoets te doen bij uitwerking van de lagere regelgeving, zie §5.5.2.

28 De Rvdr heeft laten weten alleen schriftelijk input te zullen leveren.

- bovengenoemde organisaties; en
 - VWN
- 3) Schriftelijke uitvraag van kwantitatieve impact ten aanzien van aantallen aanvragen e.d., enkele processtappen, normtijden, functieschalen, doorlooptijden en werkvoorraden. Historische aantallen zijn door BIC in nauw overleg met de onderzoekers en de dossierhouder uit het datawarehouse van de IND gehaald.²⁹ Voor toekomstige aantallen is de IND-prognose als basis gebruikt.
- 4) De verwachte personele en financiële impact is berekend door iedere organisatie zelf voor de eigen organisatie. Waar nodig zijn cijfers van de IND gebruikt.³⁰

1.5

Raakvlakken met andere wijzigingen in wet- en regelgeving en uitvoering

De delen van de wetsvoorstellen die het onderwerp zijn van deze uitvoeringstoets, hebben raakvlakken met andere wets- of uitvoeringstrajecten. Waar relevant zijn ze in samenhang hiermee zonder de gerelateerde wijzigingen een gelijkwaardig onderdeel te maken van deze uitvoeringstoets. Het gaat onder meer om:

- wijzigingen ten aanzien van de begeleiding van asielzoekers en -statushouders door VWN;
- een traject dat uitwerkt hoe gezinshereniging zoals dat momenteel voor personen met een Nederlands paspoort of een Nederlandse verblijfsvergunning (regulier dan wel asiel) geldt, beperkt dan wel afgesloten zou kunnen worden voor personen met een asielvergunning;
- andere onderdelen van het wetsvoorstel Asielnoodmaatregelenwet waar ook de voorstellen ten aanzien van de wijziging van de definitie van het kerngezin bij nareis in staan:
 - verkorten van de geldigheidsduur van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd van vijf naar drie jaar;
 - afschaffen rechterlijke dwangsommen³¹;
- ander onderdeel van het wetsvoorstel Invoering tweestatusstelsel waar beide nareiswijzigingen in staan: invoering van het tweestatusstelsel;
- het wetsvoorstel versterking regie volkshuisvesting dat onder andere voorrang bij sociale huurwoningen aan statushouders ongedaan wil maken³²;
- invoering van het Migratiepact op 12 juni 2026³³; wijzigingen ten aanzien van nareis binnen de IND.

²⁹ Voor een deel betreft het gegevens die met een query rechtstreeks op de database van het systeem INDiGO zijn verkregen. Een query op INDiGO levert gegevens op die niet per definitie reproduceerbaar zijn, omdat deze afhankelijk zijn van het peilmoment. Gegevens die met een query zijn gegenereerd zijn minder betrouwbaar dan standaard geleverde gegevens uit het datawarehouse van de IND.

Het gaat bij een query om gegevens die op een complexe manier afgeleid moeten worden, waarbij rekening gehouden moet worden met de ingewikkelde opbouw van de INDiGO-database. Toekomstige cijferleveringen met betrekking tot deze gegevens kunnen, indien deze in het datawarehouse van de IND worden ontsloten, derhalve afwijken van wat door middel van een query is aangeleverd.

In het onderzoek is gebruik gemaakt van gegevens die met een query rechtstreeks op de database van het systeem INDiGO zijn verkregen, zodat de onderzoeksvragen zo volledig mogelijk beantwoord kunnen worden.

³⁰ Voor de IND geldt dat berekeningen zijn afgestemd met financiële en prognose-experts binnen de IND.

³¹ Het afschaffen van de dwangsommen is bedoeld om de IND te ontlasten. De oorspronkelijke intentie van het opleggen van een dwangsom was om te bewerkstelligen dat de IND zich aan de wettelijke beslistermijn houdt. Nu de werkvoorraad van de IND dusdanig is opgelopen en in het overgrote deel van de zaken een Beroep Niet Tijdig Beslissen (BNTB) is ingediend hebben dwangsommen een contraproductief effect. Het belemmert een rechtvaardige afhandeling van aanvragen, omdat het afhandelen van dwangsommen ten koste gaat van de capaciteit om aanvragen te beoordelen. Er is hierbij een overgangsregeling in het wetsvoorstel opgenomen. Dat wil zeggen dat wanneer er een BNTB is ingediend voordat de wet van kracht is, de rechterlijke dwangsom in stand blijft. (Bron: Amendement van het lid Diederik van Dijk c.s. ter vervanging van dat gedrukt onder nr. 19¹. 20-06-2025).

³² EK, 2025, Wet versterking regie volkshuisvesting.

³³ TK, 2024, Consultatieversie Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en migratiepact 2026.

1.6

Opbouw van het rapport

In hoofdstuk 2 staan de voorgestelde wijzigingen beschreven. Hoofdstuk 3 tot en met 11 bevatten de verwachte gevolgen. Hoofdstuk 3 en 4 betreffen verwachte organisatieoverkoepelende gevolgen die van belang zijn bij het in kaart brengen van de verwachte gevolgen voor diverse organisaties (hoofdstuk 5 t/m 9; diverse subvragen van onderzoeksvraag 1). Deze verwachte organisatie overkoepelende gevolgen betreffen de verwachte aanvragen en vervolgprocedures (hs. 3) en de verwachte gevolgen voor statushouders en hun gezinsleden (hs. 4; onderzoeksvraag 2). Hoofdstuk 10 betreft de conclusie van het onderzoek over de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van de nareisvoorstellen inclusief implementatietermijn en gevolgen voor statushouders en gezinsleden (onderzoeksvraag 1, 1f en 2).

2 Werkwijze en voorgestelde wijzigingen

In de wetsvoorstellen Wet invoering tweestatusstelsel en Asielnoodmaatregelenwet staan op hoofdlijnen twee wijzigingen ten aanzien van nareismogelijkheden:

- 1) welke gezinsleden in aanmerking kunnen komen voor nareis verandert voor zowel a- als b-statushouders (beperking kerngezin³⁴); en
- 2) er gaan aanvullende voorwaarden gelden voor nareis bij b-statushouders.

In dit hoofdstuk volgt eerst een beschrijving van gezinsherenigingsopties bij statushouders asiel. Daarna worden bovengenoemde wijzigingen één voor één besproken met aandacht voor de verschillende onderdelen binnen de huidige en voorgestelde wetgeving, en de overgang tussen beide. Tot slot volgt een paragraaf over de voorgenomen evaluatie drie jaar na eventuele inwerkingtreding.

2.1 Gezinshereniging bij asielstatushouders

Asielstatushouders kunnen op dit moment op grofweg drie manieren gezinshereniging³⁵ met één of meerdere gezinsleden aanvragen op grond van verblijf als gezinslid:

- 1) een aanvraag voor een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) in het kader van nareis op grond van artikel 29, lid 2, Vw. Nareis (gezinshereniging). Deze aanvraag is bedoeld om het gezinsleven van asielstatushouders zoals dat bestond voor de vlucht te herstellen onder relatief soepele voorwaarden³⁶. Na afgifte van de mvv verleent de IND, zodra de nareiziger in Nederland is, ambtshalve een afgeleide asielvergunning aan gezinsleden.
- 2) een aanvraag voor gezinsmigratie zonder bepaalde soepelere nareisvoorwaarden (het reguliere kader) indien de aanvraag drie maanden of later na de inwilliging van de asielstatus gedaan wordt;³⁷
- 3) een aanvraag voor een reguliere verblijfsvergunning op grond van artikel 8 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM) – het recht op privé- en gezinsleven. Dit betreft geen verblijfsrechtelijk toetsingskader maar een individuele toets waarbij de IND middels een restrictieve belangenafweging beoordeelt of verblijf moet worden verleend voor het uitoefenen van het gezinsleven op grond van artikel 8 EVRM.

Deze processen staan in het vervolg van deze paragraaf verder beschreven.

2.1.1 Verblijfskader nareis³⁸

Wanneer een asielaanvraag ingewilligd is, kunnen zowel de betreffende asielstatushouders als hun gezinsleden momenteel binnen drie maanden na de inwilliging nareis bij de asielstatushouder aanvragen. De IND raadt aan dat de

34 TK, Memorie van toelichting Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de introductie van een tweestatusstelsel en het aanscherpen van de vereisten bij nareis (Wet invoering tweestatusstelsel), 36703, nr. 3.

35 Gezinsoorming valt buiten de reikwijdte van deze uitvoeringstoets.

36 Hiervoor gelden andere en minder strenge voorwaarden dan voor een aanvraag voor een reguliere verblijfsvergunning in het kader van gezinshereniging.

37 Indien er eerder ook een tijdige nareisaanvraag gedaan is, maar de nareiziger bijvoorbeeld vermist was, dan gelden alsnog de soepelere voorwaarden voor deze gezinsmigratie-aanvraag die vanaf een jaar na verlening van de asielstatus aan de referent mogelijk is.

Wanneer statushouders in beroep gaan tegen een b-status omwille van een a-status en de rechter dit beroep gerond verklaart, dan gaat de termijn van drie maanden voor een nareisaanvraag pas lopen vanaf de toekenning van de a-status in beroep. Er hoeft dus geen nareisaanvraag te worden ingediend binnen drie maanden na de toekenning van de b-status.

38 IND, 2025, Nareizigers. Geraadpleegd op 5 juni 2025. En IND 2024, Impactanalyse Nareis van b-statushouders.

asielstatushouder de aanvraag als referent indient³⁹ en dat gebeurt in de praktijk ook altijd⁴⁰. Per gezinslid is een afzonderlijke nareisaanvraag nodig. De aanvraag betreft een aanvraag tot een machtiging voorlopig verblijf (mvv) voor nareis asiel. Na aankomst in Nederland wordt een afgeleide asielvergunning ambtshalve verleend. De aanvraag is gratis en kan online of schriftelijk per post worden ingediend.

De IND heeft vervolgens een beslistermijn van negen maanden met een verlengingsmogelijkheid in individuele gevallen.⁴¹ Beslismedewerkers van nareisteams⁴² toetsen (in hoofdlijnen) of de identiteit van het gezinslid en de familierechtelijke relatie tussen het gezinslid en de referent aannemelijk zijn en indien dit zo is, of er sprake is van een feitelijke gezinsband tussen het gezinslid en de referent. De feitelijke gezinsband houdt in dat de referent daadwerkelijke invulling heeft gegeven aan de gezinsband zoals deze op papier bestaat. In de voorgestelde wetgeving komen er voor nareis bij b-statushouders drie voorwaarden bij (zie §2.3).

Gedurende de nareisprocedure kan de IND verschillende vormen van nader onderzoek uitvoeren. De meest voorkomende vorm van onderzoek is documentenonderzoek door Bureau Documenten (BDoc) naar de echtheid en afgifte van de documenten van een aanvrager. Daarnaast kan er een ID-gehoor worden uitgevoerd om de identiteit van een gezinslid vast te stellen. Verder kan er een DNA-onderzoek plaatsvinden om de familierechtelijke relatie tussen biologische gezinsleden vast te stellen. Tot slot kunnen er verschillende vormen van een gehoor plaatsvinden om de familierechtelijke relatie tussen niet-biologische gezinsleden en de feitelijke gezinsband tussen gezinsleden te onderzoeken. Zo is een videogehoor mogelijk met het gezinslid in het buitenland (op de ambassade, een IOM- of soms UNHCR-locatie), een gehoor met de referent, en een simultaan gehoor waarbij het gezinslid in het buitenland en de referent in Nederland gelijktijdig worden gehoord zodat de consistentie in hun antwoorden getoetst kan worden. Ook behoren aanvullende vragen via de HV-brief tot de mogelijkheden.

Indien de IND beslist dat een gezinslid een mvv krijgt, dient het gezinslid deze binnen drie tot zes maanden⁴³ op te halen bij een Nederlandse vertegenwoordiging. De mvv wordt afgegeven door Buitenlandse Zaken (BZ). Na ontvangst van de mvv heeft het gezinslid 90 dagen om naar Nederland te reizen. Indien referenten geschikte huisvesting in een gemeente hebben, kunnen gezinsleden bij de referent thuis verblijven. Indien referenten in opvang van het COA of NIDOS verblijven of geen geschikte huisvesting voor ook gezinsleden hebben, kunnen de gezinsleden naar de opvang die via het COA geregeld is.⁴⁴ Voor het laatste kunnen referenten een aanvraag per mail bij het COA doen.⁴⁵

Gezinsleden dienen zich na aankomst binnen drie dagen op afspraak bij de IND⁴⁶ te melden voor het verkrijgen van de afgeleide verblijfsstatus asiel. Gezinsleden die bij referenten thuis verblijven dienen een afspraak te maken om zich bij een IND-loket te melden.⁴⁷ Gezinsleden waarvoor het COA de opvang regelt, dienen zich bij

39 IND, 2025, Nareizigers. Geraadpleegd op 5 juni 2025.

40 IND, juli 2025, schriftelijke input.

41 Ten tijde van de eerdere impactanalyse (IND, 2024) was de beslistermijn nog drie maanden met een verlengingsmogelijkheid van drie maanden voor het doen van nader onderzoek.

42 Momenteel zijn de nareisteams onderdeel van de directie Asiel en Bescherming (A&B). De bedoeling is dat de nareisteams later in 2025 overgaan van de directie A&B naar de directie Regulier Verblijf en Nederlanderschap (RVN).

43 Zonder verlenging binnen drie maanden, met verlenging binnen zes maanden (Vw2000, art 2r, lid 1).

44 Regeling Verstrekkingen Asielzoekers.

45 COA, 2024, Wijziging nareizen en gezinshereniging. Geraadpleegd op 10 juni 2025.

46 Momenteel loopt er een pilot waarbij gezinsleden die bij een referent met geschikte huisvesting verblijven zich melden bij IND loketten. Gezinsleden bij een referent zonder dergelijke huisvesting melden zich bij de IND in Zevenaar.

47 IND, 2025, Nareizigers. Geraadpleegd op 17 juni 2025.

het IND-loket in Zevenaar te melden. Voor hen regelt het COA deze afspraak.⁴⁸ De verblijfsvergunningen van nareizende gezinsleden hebben een geldigheidsduur van vijf jaar.⁴⁹ Momenteel duurt de doorstroom van een COA-opvanglocatie naar een woonplek in een gemeente gemiddeld acht maanden na aankomst van nareizende gezinsleden.⁵⁰

De meeste nareisaanvragen worden op dit moment ingewilligd. Indien de IND de nareisaanvraag af wil wijzen, kan een ambtshalve toets aan artikel 8 EVRM plaatsvinden om te beoordelen of een afwijzing van de nareisaanvraag leidt tot een schending van artikel 8 EVRM (zie §2.1.3), maar deze doortoets gebeurt niet standaard.⁵¹ Deze doortoets vindt bijvoorbeeld niet plaats wanneer een aanvrager niet aan de formele voorwaarden voldoet of wanneer de familierechtelijke relatie niet aannemelijk is gemaakt. De IND schrijft een motivatie waarom er niet is doorgetoetst.⁵²

Nareisaanvragen voor gezinsleden die niet meer voor nareis in aanmerking kunnen komen en die na inwerkingtreding van de nareisvoorstellen ingediend worden, zal de IND afwijzen zonder ambtshalve doortoets aan artikel 8 van het EVRM. De aanvrager kan daarvoor een "losse" artikel 8 EVRM-aanvraag indienen.^{53,54} Bij aanvragen die op het moment van inwerkingtreding bij de IND in behandeling zijn, zal de IND wel ambtshalve doortoetsen.

Voor aanvragen voor nareis bij b-statushouders zal de IND bij afwijzing op grond van één of meerdere van de aanvullende voorwaarden, ambtshalve deze belangenafweging maken. Indien de restrictieve belangenafweging noopt tot verblijf in Nederland verleent de IND een reguliere verblijfsvergunning op grond hiervan. Indien dit recht niet geschonden wordt, wijst de IND de aanvraag af. In een belangenafweging betreft de IND alle relevante feiten en omstandigheden, inclusief eventuele schrijnende omstandigheden.

Bij een afwijzing hebben aanvragers de mogelijkheid om binnen vier weken na ontvangst van de afwijzende beschikking bij de IND bezwaar te maken tegen de afwijzing. Hierbij hebben ze recht op gesubsidieerde rechtsbijstand. In de bezwaarprocedure dienen aanvragers (vrijwel altijd met hulp van een advocaat) gronden van bezwaar in. Vervolgens beoordelen beslismedewerkers van nareisteams het bezwaar. De hoofdregel is om de gezinshereniger te horen in bezwaar, enkele uitzonderingssituaties daargelaten.⁵⁵ Indien het bezwaar tegen een afwijzing gegrond is, verstrekt de IND alsnog een mvv als bij behandeling van bezwaar blijkt dat voldaan is aan de betreffende voorwaarden.

Indien de IND het bezwaar ongegrond verklaart, hebben aanvragers de mogelijkheid om binnen vier weken in beroep te gaan bij de rechter. Vanuit de IND behandelen medewerkers van de directie Juridische Zaken (JZ) vanaf dat moment de zaak.

Als de rechtbank het beroep van een aanvrager gegrond verklaart of wanneer juridische medewerkers van de IND de beslissing op bezwaar intrekken, komt de bezwaarzaak terug bij medewerkers van nareis (zij-instroom). De IND kan in hoger beroep gaan tegen deze uitspraak bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) en in een voorkomend geval om een voorlopige voorziening vragen.

Indien de rechtbank het beroep ongegrond verklaart, kan de aanvrager ten slotte nog in hoger beroep gaan bij de ABRvS. Als het hoger beroep gegrond

48 COA, 2024, Wijziging nareizen en gezinshereniging. Geraadpleegd op 10 juni 2025.

49 Momenteel is de verblijfsvergunning asiël van de referent vijf jaar vanaf het aanvraagmoment geldig. Er zijn plannen om dit te veranderen naar een geldigheidsduur van drie jaar vanaf het moment van inwilligen (zie voorstel asielnoodmaatregelenwet). Dit heeft geen invloed op het nareisproces (medewerker SUA A&B, 10 juni 2026) en zal in deze uitvoeringstoets verder niet meegenomen worden.

50 COA, september 2025, mail.

51 IND, 2024, IB 2024/7 Ambtshalve doortoetsen aan 8 EVRM bij nareis.

52 IND, augustus 2025, telefoongesprek.

53 TK 2024-2025, Nota naar aanleiding van het verslag, nr. 36703

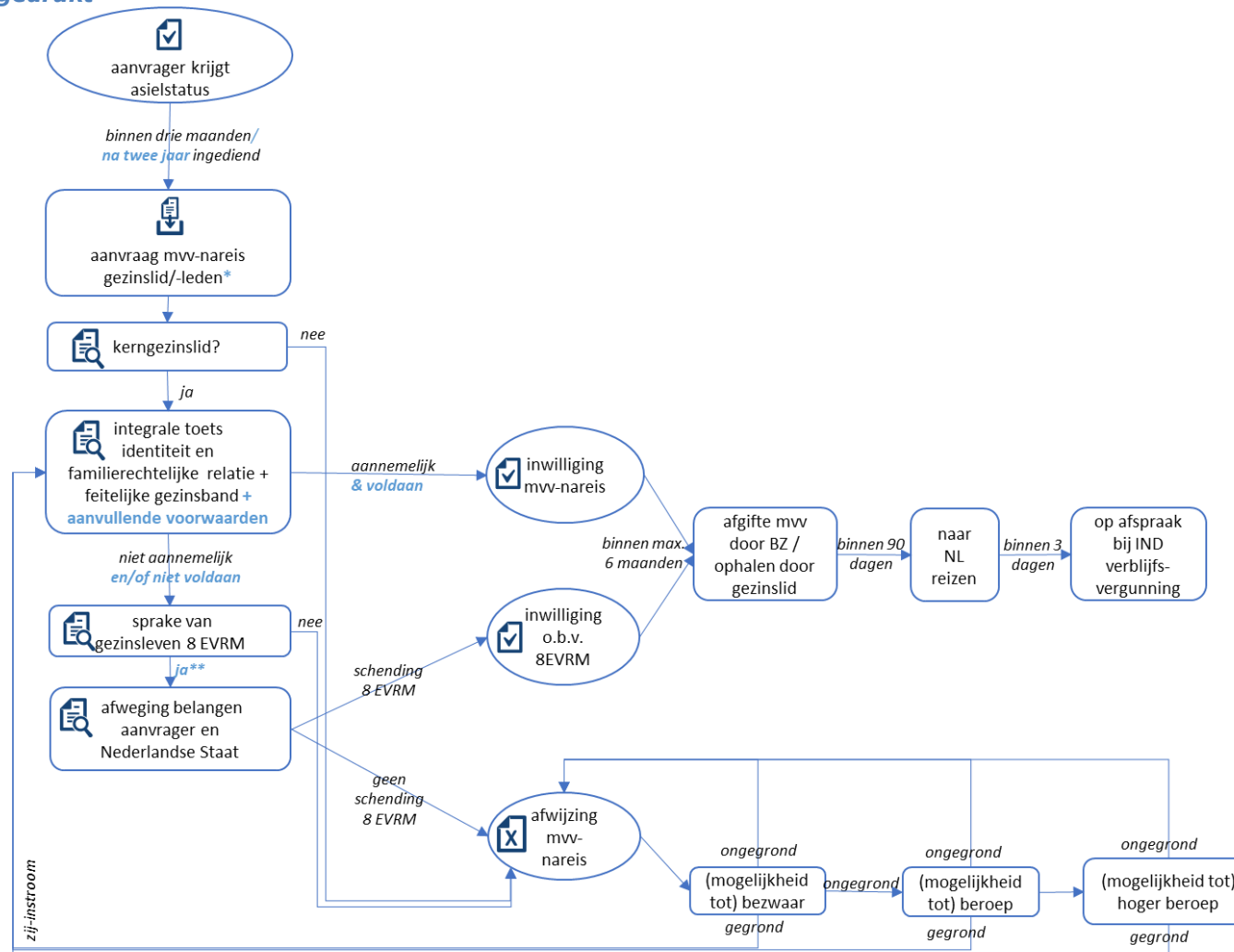
54 TK 2024-2025, Nota naar aanleiding van het verslag, nr. 36703

55 Zie WI 2022/20.

wordt verklaard, komt deze ook via zij-instroom weer bij nareismedewerkers van de IND terecht. Als het hoger beroep ongegrond wordt verklaard, eindigt de procedure van rechtswege en houdt de eerdere afwijzing stand. Het hoger beroep is het laatste nationale rechtsmiddel van aanvragers.

Figuur 2.1 geeft schematisch het beschreven proces voor gezinshereniging bij b-statushouders weer via nareis. Wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie zijn onderstreept/doorgehaald en dikgedrukt. Voor a-statushouders blijft de huidige werkwijze geldig zoals die momenteel ook voor b-statushouders geldt, behalve ten aanzien van de definitie van kerngezinsleden.

Figuur 2.1 Nareisproces voor gezinshereniging met wijzigingen voor b-statushouders (tenzij anders aangegeven) ten opzichte van huidige proces dik- en blauwgedrukt⁵⁶



* Welke gezinsleden die in aanmerking kunnen komen voor nareis bij zowel a- als b-statushouders is één van de te onderzoeken wijzigingen

** Momenteel hoeft er niet in alle gevallen een doortoets aan 8 EVRM plaats te vinden.⁵⁷

⁵⁶ Bewerking en aanvulling van betreffende figuur in IND, 2024, Impactanalyse nareis b-statushouders.

⁵⁷ IND, 2024, IB 2024/7 Ambtshalve doortoetsen aan 8 EVRM bij nareis.

2.1.2

Andere verblijfskaders voor gezinshereniging

Indien statushouders in de huidige werkwijze na drie maanden of langer na inwilliging van hun asielvergunning nareis aanvragen, gelden voor hen reguliere toetsingskaders voor gezinshereniging met minder soepelere voorwaarden dan bij nareis⁵⁸. Wanneer statushouders momenteel een dergelijke aanvraag indienen, gelden er onder meer de volgende voorwaarden⁵⁹:

- het hebben van zelfstandig, duurzaam en voldoende inkomen tenzij er een vrijstellingsgrond geldt⁶⁰ (inkomenseis; zie meer info in §2.3.2);
- referent en gezinslid gaan in Nederland samenwonen⁶¹ en schrijven zich in op hetzelfde adres.

Gezinsleden van statushouders zijn vrijgesteld van het basisexamen inburgering in het buitenland als voorwaarden.⁶² Verder maakt de IND bij een voorgenomen afwijzing ambtshalve een belangenafweging 8 EVRM.⁶³

Dergelijke toelatingskaders bestaan bijvoorbeeld voor gehuwde en ongehuwde partners, minderjarige kinderen en pleegkinderen. Hierdoor zouden deze categorieën gezinsleden alsnog in aanmerking kunnen komen voor verblijfsrecht in Nederland via een bestaand verblijfskader. Zo zou voor ongehuwde partners en pleegkinderen nareis met soepelere voorwaarden niet meer mogelijk zijn en reguliere gezinshereniging met iets meer voorwaarden tot verblijfsrecht kunnen leiden (indien aanvragers aan de voorwaarden voldoen). Ook gehuwde partners en kinderen van b-statushouders die in de nareisvoorstellen met een wachttermijn van twee jaar en een huisvestingseis te maken krijgen, zouden via deze kaders te maken hebben met een wachttermijn van één jaar en geen huisvestingseis als zodanig. De politiek heeft aangegeven dat alternatieve verblijfsaanvragen voor gezinsleden van statushouders op wie de wetsvoorstellen van toepassing zullen zijn, voorkomen moeten worden om de effectiviteit van de wetsvoorstellen te waarborgen.⁶⁴ In het vervolg van deze uitvoeringstoets is dan ook de aannahme gemaakt dat deze verblijfsroutes – op een nader te bepalen manier – niet meer mogelijk zullen zijn als de nareisvoorwaarden in werking zouden treden. Eventuele andere gevolgen van deze beperking van reguliere gezinshereniging voor statushouders vallen buiten de reikwijdte van deze uitvoeringstoets, aangezien deze nog niet voldoende uitgewerkt zijn.

58 Deze kaders zijn ook van toepassing wanneer zij gezinsvorming aan willen vragen en gelden eveneens voor gezinsmigratie bij vergunninghouders met een reguliere verblijfsvergunning - met uitzondering van enkele verblijfsvergunningen waarmee gezinsmigratie niet mogelijk is - en bij personen met een Nederlandse nationaliteit.

59 IND, 2025, Verblijfsvergunning voor partner aanvragen. Geraadpleegd op 4 augustus 2025.

60 Vrijstellingen zijn bijvoorbeeld te verkrijgen wanneer referenten AOW ontvangen of de AOW-leeftijd hebben, volledig en blijvend arbeidsongeschikt zijn, of niet blijvend kunnen voldoen aan de plicht tot arbeidsinschakeling (bron: IND, 2025, Inkomenseisen: zelfstandig, duurzaam en voldoende inkomen. Geraadpleegd op 10 juni 2025.) Ook wanneer er wel binnen drie maanden een nareisaanvraag gedaan is maar nareis niet mogelijk was door bijvoorbeeld vermissing van de nareiziger, geldt een vrijstelling van het inkomensvereiste (bron: IND, augustus 2025, schriftelijke input).

61 Na binnenkomst in Nederland moeten gezinsleden zich binnen drie dagen inschrijven op hetzelfde adres als de referent. Wanneer dat niet gebeurt genereert de handhavingsmonitor een signaal vanwege niet (aantoonbaar) samenwonen. Hier wordt vervolgens nader onderzoek naar gedaan. In het uiterste geval kan dit leiden tot een intrekkingprocedure.

62 Gezinsleden van Nederlanders of statushouders met een reguliere verblijfsvergunning dienen wel voor het basisexamen inburgering buitenland te slagen, tenzij er een vrijstellingsgrond geldt.

63 Voor statushouders die onder de GRI vallen, gaat dit binnenkort een belangenafweging/evenredigheidstoets aan de GRI betreffen i.p.v. aan artikel 8 EVRM. Voor anderen blijft of wordt het een 8 EVRM belangenafweging. Indien b-statushouders vanwege de aanvullende nareisvoorwaarden buiten de GRI geplaatst wordt, zal dus voor hen de 8 EVRM-belangenafweging (blijven) gelden.

64 TK, 2025. 36703-24. Nota naar aanleiding van het verslag

2.1.3

Artikel 8 EVRM⁶⁵

In tegenstelling tot een nareis- of reguliere gezinsmigratieaanvraag, lenen artikel 8 EVRM-aanvragen zich niet voor een verblijfsrechtelijk toetsingskader waarbij aanvragers een inwilliging krijgen wanneer ze voldoen aan de voorwaarden en er geen contra-indicaties zijn. Een dergelijke beoordeling vindt plaats wanneer familie- of gezinsleven aannemelijk is geacht en betreft in plaats van toetsing aan voorwaarden een restrictieve belangenafweging of belangen van een aanvrager opwegen tegen die van de Nederlandse staat. Alleen indien dit zo is, verleent de IND verblijf voor het uitoefenen van het gezinsleven op grond van artikel 8 EVRM.

Het verdere proces voor een gezinsherenigingsaanvraag op grond van artikel 8 EVRM (zie Figuur 2.2) is wel grotendeels vergelijkbaar met het nareisproces (zie §2.1.1) en verschilt op de volgende onderdelen:

- De IND beoordeelt bij een ontvangen 8 EVRM-aanvraag eerst of er nationale verblijfskaders bestaan voor de aanvrager. Indien dit het geval is, zal de IND hieraan toetsen en niet (direct) aan artikel 8 EVRM, dat een resttoets betreft. Indien er geen verblijfskader bestaat waar de aanvrager onder zou kunnen vallen, is toetsing aan 8 EVRM de hoofdbeoordeling⁶⁶ in het 8 EVRM-proces, waar het in het nareisproces bij een eventuele ambtshalve, latere doortoets plaatsvindt.⁶⁷
- Personen die een 8 EVRM-aanvraag doen (dus geen ambtshalve doortoets), dienen *leges* te betalen voor de aanvraag tenzij er een vrijstelling wordt toegekend⁶⁸. Voor minderjarige kinderen betreffen de *leges* €81, voor anderen €243.⁶⁹ Voor een nareisaanvraag en ambtshalve toetsing aan 8 EVRM gelden geen *leges*.
- Bij bezwaarzaken zal er bij afwijzing op artikel 8 EVRM aanzienlijk vaker gehoord moeten worden dan bij afwijzingen op (de huidige) nareis. Het uitgangspunt dat de IND hoort in bezwaar geldt namelijk des te meer in zaken waarin er beslissingsruimte is en de beslissing sterk afhankelijk is van de omstandigheden van de aanvrager.⁷⁰

⁶⁵ Dit zou ook kunnen gaan om een belangenafweging in het kader van de GRI in plaats van 8 EVRM, maar dikwijls wordt de term 8 EVRM-aanvraag gebruikt.

⁶⁶ Tenzij het gaat om een aanvraag waarvoor een nationaal kader bestaat. In dat geval toetst de IND eerst aan dat kader voordat er, indien nog nodig, aan 8 EVRM wordt getoetst.

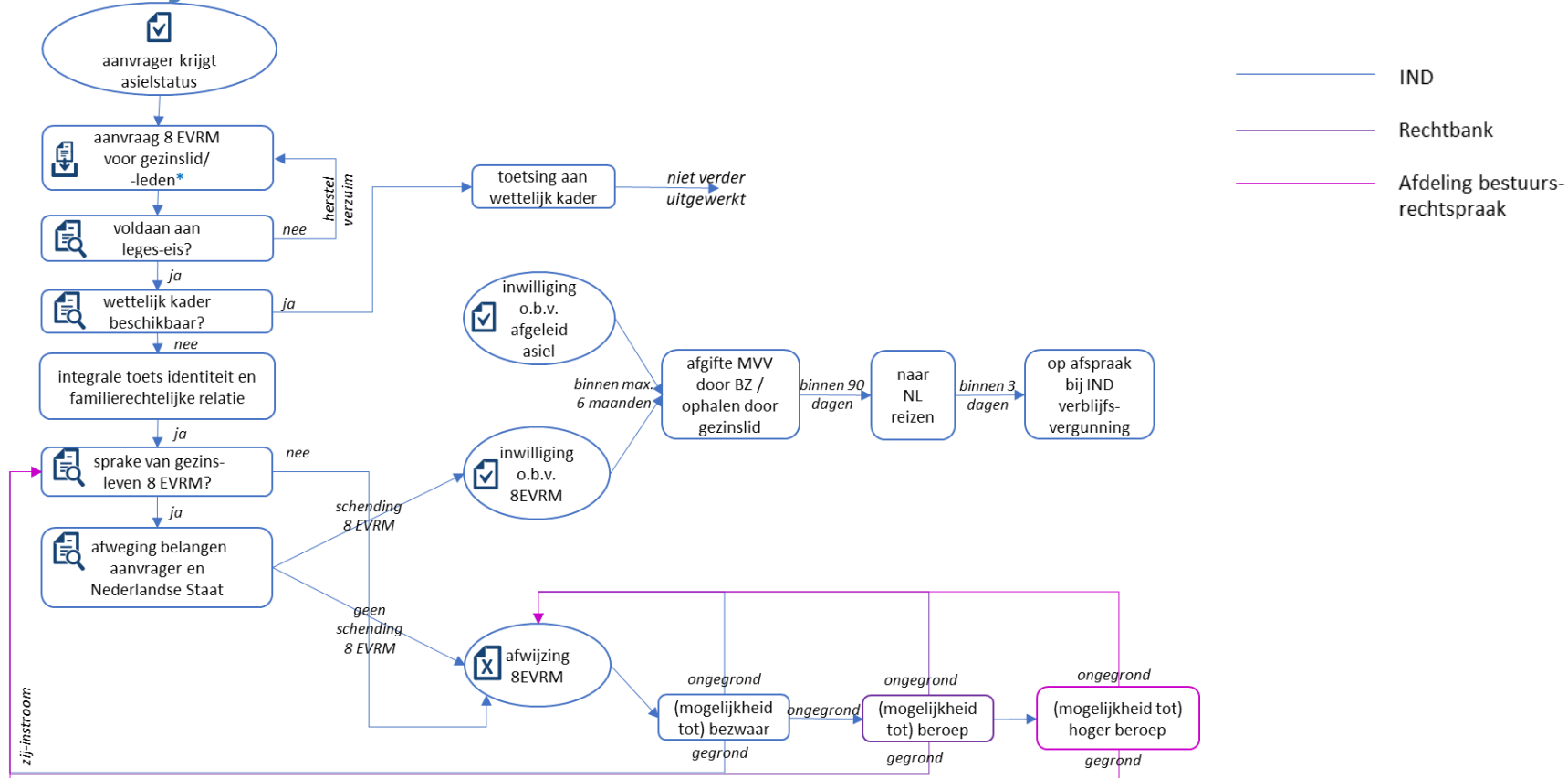
⁶⁷ Momenteel wordt de werkwijze voor de beoordeling van 8 EVRM-aanvragen geactualiseerd, maar dit zal de inhoudelijke beoordeling niet drastisch veranderen. Gezinsleden die onder de gezinsherenigingsrichtlijn vallen krijgen bijvoorbeeld een belangenafweging aan de GRI in plaats van aan artikel 8 EVRM.

⁶⁸ In de praktijk worden deze vrijstellingen erg weinig toegekend. IND dossierhouder (24-06-2025)

⁶⁹ IND, 2025, *Leges*: kosten van een aanvraag. Geraadpleegd op 11 juni 2025.

⁷⁰ IND, juli 2025, schriftelijke input.

Figuur 2.2 8 EVRM-proces voor gezinshereniging met wijzigingen voor b-statushouders (tenzij anders aangegeven) ten opzichte van huidige proces **dik- en blauwgedrukt**⁷¹



* gezinsleden die niet in aanmerking kunnen komen voor nareis. Wie hiertoe behoren is één van de te onderzoeken wijzigingen

71 Bewerking en aanvulling van betreffende figuur in IND, 2024, Impactanalyse nareis b-statushouders.

2.2 Gezinsleden

2.2.1 Wijzigingen gezinsleden nareis

Tabel 2.1 geeft weer welke gezinsleden in aanmerking kunnen komen voor nareis bij een asielstatushouder onder de huidige en voorgestelde wetgeving, zowel voor nareis bij a-statushouders als voor nareis bij b-statushouders.⁷² De wijzigingen betreffen dat onder het voorgestelde kader:



- ongehuwde partners, meerderjarige kinderen en pleegkinderen niet meer in aanmerking komen voor nareis⁷³. Voor religieuze huwelijken geldt dat wetgeving in het land van herkomst als uitgangspunt wordt genomen. Wordt het huwelijk in het land van herkomst als wettelijk huwelijk gezien, dan beschouwt de IND dat ook als zodanig.^{74,75} Er zal geen verblijfskader meer voor hen zijn.
- meerderjarige broers en zussen van een alleenstaande minderjarige vreemdeling (amv)⁷⁶ bij hun nareizende ouder(s) niet meer in aanmerking kunnen komen voor nareis via 8 EVRM. Er zal geen verblijfskader meer voor hen zijn.
- minderjarige kinderen die níet ten laste komen van⁷⁷ of onder gezag staan bij de gezinshereniger en/of echtgenoot, kunnen niet meer in aanmerking komen voor nareis.⁷⁸ Dit betreft voornamelijk kinderen van gescheiden ouders.⁷⁹
- minderjarige broers en zussen van een amv⁸⁰ wel in aanmerking kunnen komen voor nareis indien zij ten laste komen van hun ouder(s) en gelijktijdig met hen een nareisaanvraag indienen. In de huidige situatie hebben ze verblijf in Nederland via artikel 8 EVRM, maar op een verder vergelijkbare wijze als minderjarige kinderen van ouders die nareis aanvragen.⁸¹

72 DGM, sept. 2024, Nota Tweestatusstelsel met nareisbeperkende maatregelen en beperking van het kerngezin.

73 De nieuwe definitie van het kerngezin voldoet aan de minimale normen van de Gezinsherenigingsrichtlijn

74 Zie ook art. 10:31 BW

75 Uitzondering hierop zijn huwelijken waarbij een minderjarige is betrokken. Deze huwelijken erkent de IND niet totdat de minderjarige meerderjarig is geworden.

76 Het peilmoment van of iemand als amv wordt beschouwd, is het moment dat de betreffende persoon asiel aanvraag (TK Bijlage 2 Nota nav voorstel Asielnoodmaatregelenwet).

77 Dit ziet op de materiële (lees: financiële) ondersteuning van ouder aan kind. Verder moet er werkelijk gezinsleven zijn geweest voor de vlucht.

78 TK, Memorie van toelichting Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de introductie van een tweestatusstelsel en het aanscherpen van de vereisten bij nareis (Wet invoering tweestatusstelsel), 36703, nr. 3, voetnoot 7.

79 IND, juli 2025, interview.

80 Het peilmoment van of iemand als amv wordt beschouwd, is het moment dat de betreffende persoon asiel aanvraag (TK Bijlage 2 Nota nav voorstel Asielnoodmaatregelenwet).

81 DGM, sept. 2024, Nota Tweestatusstelsel met nareisbeperkende maatregelen en beperking van het kerngezin.

Tabel 2.1. Gezinsleden die in aanmerking komen voor nareis onder de huidige en voorgestelde wetgeving.

gezinsleden	huidige nareis	voorstel nareis
algemene voorwaarde: gezinslid behoorde tot gezin op moment dat referent Nederland binnenkwam ⁸²	ja	ja
echtgenoot/echtgenote van 18 jaar of ouder	ja	ja
ongehuwde partner van 18 jaar of ouder	ja	nee
biologische minderjarige kinderen en geadopteerde minderjarige kinderen ⁸³	ja, incl. kinderen die onder gedeeld gezag staan en/of niet ten laste van de gezinshereniger en/of echtgeno(o)t(e) komen	indien zij ten laste komen van en onder gezag staan bij de gezinshereniger en/of echtgeno(o)t(e) waarvoor (ook) nareis is aangevraagd*
meerderjarige kinderen die zodanig van ouder(s) afhankelijk zijn dat zij om die reden tot diens gezin behoren	ja	nee
pleegkinderen	ja	nee
ouders indien de houder van de verblijfsvergunning een amv is	ja	ja
minderjarige broers/zussen van amv die ten laste komen van ouders en met hen aanvraag indienen	nee ⁸⁴	ja
meerderjarige broers/zussen van amv die met nareizende ouders een aanvraag indienen	nee ⁸⁵	nee

* In de huidige werkwijze toets de IND de feitelijke gezinsband en hoeft hierbij niet expliciet te beoordelen of minderjarige kinderen ten laste komen van de gezinshereniger/echtgenoot.

2.2.2 *Geen overgangsrecht*

Er geldt geen overgangsrecht wanneer het wetsvoorstel ten aanzien van gezinsleden die in aanmerking kunnen komen voor nareis in werking zou treden. De wijzigingen zijn dus ook van toepassing op lopende aanvragen.

Indien een gezinslid op het moment van inwerkingtreding niet (langer) behoort tot een van de categorieën gezinsleden die voor nareis in aanmerking kunnen komen, zal de IND een nareisaanvraag daarom afwijzen. In lopende nareisaanvragen voor gezinsleden die door de wetswijziging niet meer in aanmerking kunnen komen voor nareis, zal de IND een ambtshalve artikel 8 van het EVRM-beoordeling als resttoets doen en mogelijk op grond daarvan een verblijfsvergunning verlenen. Dit zal vermoedelijk worden opgenomen in informatieberichten en/of werkinstructies.

⁸² Vw2000, art. 29, lid 2.

⁸³ Het peilmoment voor de leeftijd van kinderen is het indienen van het asielverzoek van de ouder (C-279/20).

⁸⁴ Momenteel kunnen deze minderjarigen in aanmerking komen voor nareis via 8 EVRM, op een verder vergelijkbare manier als minderjarige kinderen die via een nareisaanvraag voor verblijf bij ouders in aanmerking kunnen komen.

⁸⁵ Momenteel kunnen deze meerderjarigen in aanmerking komen voor nareis via 8 EVRM, op een verder vergelijkbare manier als meerderjarige, afhankelijke kinderen die via een nareisaanvraag voor verblijf bij ouders in aanmerking kunnen komen.

Lopende 8 EVRM-aanvragen voor minderjarige broertjes/zusjes van amv's zal de IND direct toetsen aan het (mogelijk nieuwe, zie §2.3) nareiskader. Of restitutie van leges plaats kan vinden, is nog onduidelijk.

2.3 Aanvullende voorwaarden bij b-statushouders

Voor a- en b-statushouders gelden op dit moment dezelfde voorwaarden voor nareis. Voor b-statushouders staan er in het wetsvoorstel Wet invoering tweestatusstelsel aanvullende voorwaarden. Voor a-statushouders blijven de voorwaarden voor nareis gelijk aan de huidige situatie. Ook dient te worden opgemerkt dat de Gezinsherenigingsrichtlijn niet van toepassing is op b-statushouders en de regering ervoor kiest om de Gezinsherenigingsrichtlijn ook niet langer toe te passen op deze groep. B-statushouders verkrijgen hierbij nog steeds een zelfstandige asielvergunning en hun gezinsleden een afgeleide asielvergunning. Tabel 2.2 geeft de huidige en voorgestelde voorwaarden voor b-statushouders weer. Figuur 2.3 geeft de voorgestelde voorwaarden weer per categorie gezinslid dat voor nareis in aanmerking kan komen na de wijzigingen m.b.t. gezinsleden. Voor gezinshereniging bij b-statushouders die geen amv waren bij hun asielaanvraag gaat extra gelden dat de statushouder op het moment van de nareisaanvraag:



- minimaal twee jaar in het bezit dient te zijn van diens asielverblijfsvergunning (vanaf datum inwilliging; wachttermijn van twee jaar);
- aan het gestelde inkomen te voldoen (inkomensvereiste); en
- huisvesting dient te hebben (huisvestingsvereiste).

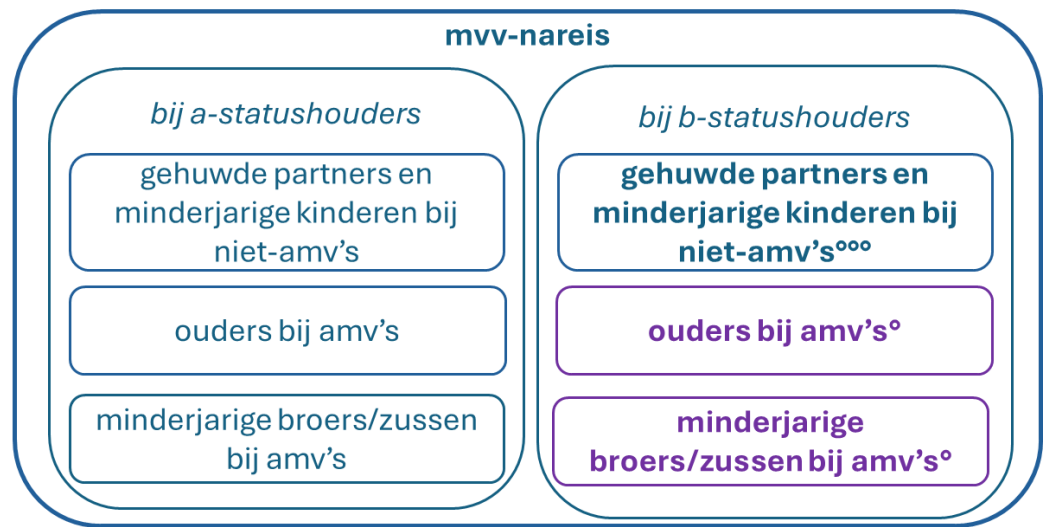
Voor b-statushouders die een amv waren bij hun asielaanvraag, geldt de wachttermijn van twee jaar wel als nareisvoorwaarde, maar de inkomens- en huisvestingseis niet.

In de volgende sub paragrafen staan de aanvullende voorwaarden verder uitgewerkt. In het wetsvoorstel staan geen mogelijke vrijstellingen van de aanvullende nareisvoorwaarden. Eventuele bijzondere omstandigheden waardoor niet aan één of meerdere voorwaarden kon worden voldaan, zullen onderdeel zijn van de belangenafweging die bij de doortoets aan artikel 8 EVRM plaatsvindt. In het vreemdelingenbesluit (Vb) is ruimte om eventueel alsnog uitzonderingen op te nemen.

Tabel 2.2 Voorwaarden voor gezinshereniging voor b-statushouders onder de huidige en voorgestelde wetgeving.

voorwaarde	huidige nareis	voorstel voor b-statushouders
aanvraag binnen X maanden na ontvangst asielstatus	voorwaarde: binnen drie maanden	geen voorwaarde
duur verblijfsstatus statushouder	geen voorwaarde	voorwaarde: minimaal twee jaar
statushouders voldoet aan inkomenseisen	geen voorwaarde	voorwaarde behalve bij amv
statushouder beschikt over huisvesting	geen voorwaarde	voorwaarde behalve bij amv

Figuur 2.3. Categorieën gezinsleden binnen die voor nareis in aanmerking kunnen komen na wijzigingen gezinsleden (zie §2.2.1) met geldende (aanvullende) voorwaarden.



paars/^o aanvullende voorwaarde: wachttermijn

blauw/^{ooo} aanvullende voorwaarden: wachttermijn, inkomenseis en huisvestingseis

2.3.1

Wachttermijn

In de huidige wetgeving geldt geen minimum periode dat de statushouder in het bezit moet zijn van een asielvergunning voordat de gezinsleden in aanmerking kunnen komen voor nareis. In het voorstel geldt een wachttermijn voor een b-statushouder van minimaal twee jaar vanaf de datum van de beschikking alvorens in aanmerking te kunnen komen voor gezinshereniging met een gezinslid. Dit wordt ook wel een wachttermijn van (minimaal) twee jaar genoemd. In het wetsvoorstel is het een afwijzingsgrond, dus wanneer hier niet aan is voldaan kan de aanvraag worden afgewezen.



2.3.2

Inkomensvereiste

In de huidige wetgeving geldt geen inkomensvereiste voor statushouders die nareis voor één of meerdere van hun gezinsleden aanvragen indien de nareisaanvraag binnen drie maanden na verlening van de asielvergunning aan de statushouder is ingediend en de feitelijke gezinsband bestond op de datum van de inreis van de statushouder in Nederland.⁸⁶ In het voorstel geldt dat b-statushouders wel aan het inkomensvereiste moeten voldoen, met uitzondering van aanvragers die op het moment van asielaanvraag amv waren. Met het invoeren van een inkomensvereiste dienen b-statushouders *zelfstandig* en *duurzaam* te beschikken over *voldoende* middelen van bestaan.⁸⁷



Nadere regels volgen over wat wordt verstaan onder het zelfstandig en duurzaam beschikken over voldoende middelen van bestaan. Daarbij wordt zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de voorwaarden die gelden in reguliere zaken ten aanzien van de hoogte van het inkomen⁸⁸ en zo mogelijk vrijstellingen⁸⁹. Bij de betreffende reguliere verblijfsvergunningen zijn de eisen per type inkomen – bijvoorbeeld inkomen

⁸⁶ IND, 2025, *Inkomenseisen: zelfstandig, duurzaam en voldoende inkomen*. Geraadpleegd op 10 juni 2025.

⁸⁷ TK, Memorie van toelichting Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de introductie van een tweestatusstelsel en het aanscherpen van de vereisten bij nareis (Wet invoering tweestatusstelsel), 36703, nr. 3.

⁸⁸ TK, Memorie van toelichting Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de introductie van een tweestatusstelsel en het aanscherpen van de vereisten bij nareis (Wet invoering tweestatusstelsel), 36703, nr. 3.

⁸⁹ IND, augustus 2025, schriftelijke input.

uit werk in loondienst, uit eigen bedrijf, uit uitkering of uit eigen vermogen, als volgt uitgewerkt⁹⁰:

- *Zelfstandig* houdt voor alle type inkomens in dat er belastingen en premies over het inkomen worden betaald. Uitkeringen uit algemene middelen⁹¹ zijn géén zelfstandig inkomen.
- Een *duurzaam* inkomen betekent dat ze het inkomen lang genoeg ontvangen. Dit kan zowel betrekking hebben op de periode dat het inkomen reeds ontvangen is als op de periode dat het naar verwachting een inkomstenbron zal blijven.
- Ten aanzien van *voldoende* inkomen gelden normbedragen, die neerkomen op een bedrag ten hoogste van het minimumloon.⁹² Indien vergunninghouders verschillende soorten inkomen hebben die aan bovenstaande voorwaarden voldoen, dan mogen deze inkomens bij elkaar opgeteld worden.

Afhankelijk van het type inkomen dienen aanvragers bepaalde documenten te overleggen bij de aanvraag. Verder is het bij reguliere gezinshereniging mogelijk om vrijstelling te krijgen (zie §2.1.2).

2.3.3

Huisvestingsvereiste

Momenteel geldt geen huisvestingsvereiste voor statushouders om eventuele gezinsleden te laten overkomen. Indien zij geen huisvesting hebben op het moment dat gezinsleden naar Nederland komen, verblijven zij allen in asielopvangcentra, totdat een gemeente een passende huisvesting heeft gevonden. Voor veel referenten en hun overkomende gezinslid of -leden is dit laatste het geval.



Het voorgenomen huisvestingsvereiste geldt voor b-statushouders die geen amv waren toen ze asiel aanvroegen. Het vereiste houdt in dat de betreffende statushouders 'woonruimte hebben' voor de overkomst van eventuele gezinsleden.⁹³ Dit kan bijvoorbeeld gaan om een gereguleerde woning⁹⁴, een huurwoning in de vrije sector, een koophuis⁹⁵ of een doorstroomlocatie⁹⁶. Het is onduidelijk of het hebben van een eigen adres hierbij een vereiste is en of onderhuur een optie is.⁹⁷ Om het hebben van een woning aan te tonen, kunnen aanvragers een huurovereenkomst, huurcontract of eigendomsakte van een huis overleggen aan de IND waaruit blijkt dat ze een woonruimte hebben.⁹⁸ Er gelden geen nadere eisen ten aanzien van of een woonruimte passend is, noch voor de statushouder zelf noch voor mogelijk later arriverende gezinsleden. Ook is er in het wetsvoorstel niets opgenomen over hoe duurzaam huisvesting dient te zijn, cq. voor hoelang in de toekomst referenten over huisvesting dienen te beschikken (zoals bij duurzaam inkomen).⁹⁹

90 IND, 2025, *Inkomenseisen: zelfstandig, duurzaam en voldoende inkomen*. Geraadpleegd op 10 juni 2025.

91 Bijvoorbeeld een bijstandsuitkering, uitkering van de Participatiewet of een Wajong-uitkering. Uitkeringen die wél zelfstandige inkomens betreffen, zijn een werkloosheids-, ziekte- en arbeidsongeschiktheidsuitkering, AOW, pensioen, uitkering via de Wet Arbeid en Zorg en uitkering van de regeling Zelfstandig en Zwanger.

92 TK, Memorie van toelichting Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de introductie van een tweestatusstelsel en het aanscherpen van de vereisten bij nareis (Wet invoering tweestatusstelsel), 36703, nr. 3. Voor verblijf bij een familielid betekent dit in het eerste halfjaar van 2025 bijvoorbeeld een sociaal verzekeringsloon van €2.367,14 bruto en inclusief vakantiegeld, tenzij de referent een alleenstaande ouder is. In het laatste geval is het betreffende normbedrag €1.657,00. (Bron: IND, 2025, *Inkomenseisen normbedragen*. Geraadpleegd op 10 juni 2025.)

93 DGM, 17 oktober 2024, Nota Huisvestingsvereiste bij nareis.

94 Een gereguleerde woning is een woning waarvan de huur bij het tekenen van het contract op of onder de liberalisatiegrens ligt en dus binnen de sociale huur valt. (WonenZuid, 2025, *Gereguleerde Woning*. En WonenZuid, 2025, *Liberalisatiegrens*. Beide geraadpleegd op 17 juni 2025.)

95 DGM, 17 oktober 2024, Nota Huisvestingsvereiste bij nareis.

96 TK, Amendement van het lid Piri, 36703, nr. 9.

97 IND, juli 2025, interview.

98 DGM, 17 oktober 2024, Nota Huisvestingsvereiste bij nareis.

99 IND, juli 2025. Interview.

Hoewel de gedachte achter het huisvestingsvereiste is dat het voorkomt dat nareizende gezinsleden van het COA opvang geboden moeten krijgen¹⁰⁰, wordt opgemerkt dat een huisvestingsvereiste niet hetzelfde is als een samenwoonvereiste. De huisvestingseis die aan b-statushouders gesteld wordt, heeft namelijk geen betrekking op de plaats waar de gezinsleden van statushouders moeten gaan wonen. Wie recht heeft op opvang verandert niet, waardoor gezinsleden met een (afgeleide) asielstatus wellicht alsnog in de COA-opvang terecht kunnen komen, zeker wanneer de huisvesting van de statushouder niet geschikt zou zijn voor ook één of meerdere gezinsleden. Ten aanzien van het recht op opvang is aanpassing van de Regeling verstrekkingen asielzoekers nog vereist in navolging van de aanpassingen van het wetsvoorstel Invoering tweestatusstelsel.

B-statushouders dienen zelf een woonruimte te zoeken en krijgen hier geen hulp bij¹⁰¹, tenzij het een doorstroomlocatie betreft¹⁰². Statushouders mogen zich net als iedere andere Unieburger inschrijven op een wachtlijst voor een woning van een woningcorporatie. De overheid heeft echter geen verplichting om ten behoeve van gezinshereniging een gezinswoning aan te bieden. In de particuliere sector is de maximale kale huurprijs van een gereguleerde huurwoning €1.157,95. Verder is er een wetsvoorstel aangehangig dat gemeenten verbiedt statushouders voorrang te geven op de woningmarkt.¹⁰³ De gemiddelde wachttijd voor een dergelijke woning is momenteel zeven jaar.

2.3.4 *Geen overgangsrecht*

Er geldt geen overgangsrecht. De voorgestelde aanvullende voorwaarden voor gezinshereniging bij b-statushouders gelden bij inwerkingtreding van de wetsvoorstellen direct voor mvv-nareisaanvragen in eerste aanleg, bezwaar en beroep die:

- worden ingediend vanaf de datum inwerkingtreding;
- tot de werkvoorraad behoren of in behandeling zijn op de datum inwerkingtreding.¹⁰⁴ Het is niet bekend of dit zal gelden en/of juridisch mogelijk is voor zaken die in (hoger) beroep liggen of via na (hoger) beroep terugkomen bij de IND. Dit zou nader uitgezocht moeten worden.

Gezinsleden die een inwilliging voor een mvv-nareisvergunning ontvangen hebben voor eventuele inwerkingtreding van de wetsvoorstellen, maar nog geen afgeleide asielvergunning hebben vallen onder de werkwijze van voor de inwerkingtreding.

2.3.5 *Herstel verzuim*

In het huidige beleid staat dat herstel verzuim moet worden geboden wanneer aanvragers niet aan één van de nareisvoorwaarden voldoen. Ook voor een eventuele belangenafweging als doortoets moet de IND onder de huidige regelgeving herstel verzuim aan aanvragers bieden om te vragen of er bijzonderheden spelen. Aanvragers hebben vervolgens vier weken om het geconstateerde verzuim in de aanvraag te herstellen.

100 TK, Memorie van toelichting Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de introductie van een tweestatusstelsel en het aanscherpen van de vereisten bij nareis (Wet invoering tweestatusstelsel), 36703, nr. 3.

101 DGM, 17 oktober 2024, Nota Huisvestingsvereiste bij nareis.

102 IND, augustus 2025, schriftelijke input.

103 DGM, juli 2025, Nota Samenhangend pakket.

104 DGM, sept. 2024, Nota Tweestatusstelsel met nareisbeperkende maatregelen en beperking van het kerngezin.

2.4

Evaluatie binnen drie jaar na inwerkingtreding

In het wetsvoorstel van de wet Introductie tweestatusstelsel staat dat er binnen drie jaar na inwerkingtreding van de wet doeltreffendheid en de effecten van de wet geëvalueerd dienen te zijn. Een belangrijk aspect hierbij is of 'de crisissituatie waar de maatregelen voor bedoeld waren, nog bestaat'.¹⁰⁵ Hierbij worden de nareismaatregelen specifiek benoemd. Ook zal in de evaluatie gekeken worden naar de uitvoerbaarheid en financiële consequenties van de wet.¹⁰⁶ Het aangenomen amendement van het lid Ceder over de evaluatie heeft de intentie om de wet weer in te trekken wanneer de asielinstroom significant is gedaald.¹⁰⁷ Hierbij moet worden vermeld dat het tweestatusstelsel (ook) rechtstreeks volgt uit het Asiel- en Migratiepact en daardoor niet kan verdwijnen. De eventuele nareismaatregelen zijn optioneel binnen het pact. Mochten de nareisvoorstellen later worden teruggedraaid, dan zullen de bijbehorende wijzigingen ook impact op de keten, statushouders en gezinsleden hebben.

¹⁰⁵ TK, Amendement, 36 703, nr 32.

¹⁰⁶ TK, Amendement, 36 703, nr. 20.

¹⁰⁷ TK, Amendement, 36 703, nr 32.

3 Verwachte aanvragen en vervolgprocedures¹⁰⁸

Dit hoofdstuk brengt de verwachte aanvragen in eerste aanleg, spoedverzoeken en bezwaren en beroepen in beeld voor de komende jaren. Hierbij is aandacht voor verwachte verschuivingen en haalbaarheid en juridische houdbaarheid van vereisten. De gevolgen die dit voor organisaties met zich meebrengen staan in de betreffende hoofdstukken over de organisaties.

Er is geen rekening gehouden met de mogelijke invloed van de nareisvoorstellen op toekomstige eerste asielaanvragen. Enerzijds zouden deze maatregelen er mogelijk aan toe kunnen bijdragen dat Nederland als een minder aantrekkelijk bestemmingsland wordt beschouwd en dat ze een dalend effect kunnen hebben op het aantal betreffende asielaanvragen.¹⁰⁹ Uit eerder onderzoek blijkt dat nationaal asielbeleid, waaronder nareisbeleid, één van de afwegingen¹¹⁰ kan zijn bij waar asielmigranten asiel aanvragen, met name wanneer ze zich al in Europa bevinden.¹¹¹ Zo speelden bij Syrische amv's opties voor gezinshereniging een rol om in Nederland asiel aan te vragen.¹¹² Anderzijds hebben diverse partijen vraagtekens geplaatst bij de relatie tussen de maatregelen en het aantal asielaanvragen in Nederland.¹¹³ Hetzelfde eerdere onderzoek geeft aan dat andere factoren een grotere rol spelen bij het aantal asielaanvragen in Nederland.¹¹⁴

3.1 Aanvragen in eerste aanleg

3.1.1 Wijzigingen gezinsleden

Wanneer de voorgestelde wijzigingen met betrekking tot gezinsleden in werking zouden treden met gelijktijdig een aanpassing van gezinshereniging (regulier), dan is de verwachting op in ieder geval relatief korte termijn dat de betreffende gezinsleden via andere verblijfsaanvragen verblijfsrecht zullen proberen te krijgen dan de aanvragen die de voorliggende voorstellen beogen af te sluiten.¹¹⁵ Het ligt niet in de lijn der verwachting dat de wetsvoorstellen de wens om te herenigen met een gezinslid sterk zal verminderen.¹¹⁶ Dit zal zich vermoedelijk uiten in de volgende verschuivingen voor de wijzigingen ten aanzien van gezinsleden:

- nareisaanvragen voor ongehuwde partners, meerderjarige (afhankelijke) kinderen, pleegkinderen, en minderjarige kinderen die niet ten laste komen van de referent of diens gehuwde partner kunnen 8 EVRM-aanvragen worden. De komende jaren zijn dit naar verwachting zo'n 1.300 à 1.600 per jaar.¹¹⁷ In de werkvoorraad van eind juni 2025 betreft dit zo'n 4.700 aanvragers.¹¹⁸
- alle 8 EVRM-nareis-aanvragen voor meerderjarige broers/zussen van amv's, die met hun nareizende ouder(s) wensen te herenigen, worden 8 EVRM-aanvragen. De komende jaren zijn dit naar verwachting zo'n 800 aanvragen



108 De cijfers in dit hoofdstuk komen niet uit het datawarehouse van de IND, maar zijn middels een query aan het beslissysteem van de IND ontleent. Deze cijfers zijn daardoor minder betrouwbaar gegenereerd en niet reproduceerbaar.

109 DGM, sept. 2024, Nota Tweestatusstelsel met nareisbeperkende maatregelen en beperking van het kerngezin

110 Andere aspecten zijn bijvoorbeeld een sociaal netwerk en veiligheid (Verwey-Jonker (2023))

111 Immigratie en Naturalisatiedienst (IND) (2023). *Literatuurstudie pullfactoren*.

Verwey-Jonker (2023). *Invloed asielbeleid op migratie naar Nederland*.

112 Immigratie en Naturalisatiedienst (IND) (2023). *Literatuurstudie pullfactoren*.

113 Bijv.: Nederlandse Orde van Advocaten, 2025. *Position paper NOvA ten behoeve van het rondetafelgesprek asielwetgeving*.

114 Immigratie en Naturalisatiedienst (IND) (2023). *Literatuurstudie pullfactoren*.

Verwey-Jonger (2023). *Invloed asielbeleid op migratie naar Nederland*.

115 Advocatuur, juli 2025, interview. IND, juli 2025, interviews. VWN, juli 2025, interview. Nidos, juli 2025, interview.

116 IND, 2024, Impactanalyse nareis bij B-statushouders.

117 IND, 2025, berekening.

118 IND, juli 2025.

per jaar¹¹⁹. In de werkvoorraad eind juni 2025 betreffen dit bijna 4.000 meerderjarige broers/zussen.¹²⁰

- alle 8 EVRM-nareis-aanvragen voor minderjarige broers/zussen van amv's, die met hun nareizende ouder(s) wensen te herenigen, worden nareisaanvragen. De komende jaren zijn dit naar verwachting zo'n 3.000 aanvragen per jaar¹²¹. In de werkvoorraad eind juni 2025 gaat dit om zo'n 14.000 aanvragers.¹²²

Hierdoor vindt er in de eerste jaren naar verwachting een één-op-één uitwisseling plaats tussen nieuwe nareis- en 8 EVRM(-nareis)-aanvragen. Het totale aantal aanvragen blijft dan gelijk, maar het specifieke type aanvraag verandert. Zie ook Tabel 3.1. Hierbij is de aannahme gemaakt dat de wetsvoorstellen op 1 januari 2026 in werking treden zodat er berekeningen voor gehele jaren gemaakt konden worden op basis van onder meer huidige jaarprognoses. De pragmatische keuze voor inschattingen vanaf 2026 zegt niet noodzakelijk iets over de verwachte implementatietermijn (zie §10.3).

Aangezien verwachtingen voor 8 EVRM-aanvragen in latere jaren vermoedelijk afhangen van de uitkomsten van de behandelingen van dit type aanvragen in de eerste jaren, is hier geen betrouwbare inschatting van te maken. Mochten er relatief veel inwilligingen volgen dan is het aannemelijk dat aanvragers de 8 EVRM-route zullen blijven bewandelen. Mocht de belangenafweging echter regelmatig in het voordeel van de staat besloten worden en dus leiden tot een afwijzing, dan zou het kunnen dat deze aanvragen na verloop van tijd niet of nauwelijks meer worden aangevraagd.¹²³

Tabel 3.1. Geschatte impact op de verwachte aantallen aanvragen van de nareisvoorstellen – verschil t.o.v. huidige situatie (werkvoorraad) en prognoses (2026 t/m 2029).

type aanvraag	werkvoorraad	2026	2027	2028	2029
mvv-nareis	+9.500	+1.300	+1.500	+1.600	+1.600
8 EVRM	+8.500	+2.000	+2.300	(+2.500)*	(+2.500)*
8 EVRM nareis ^o	-18.000	-3.300	-3.800	-4.100	-4.100
meer/minder totaal	0	0	0	(0)*	(0)*

^o Deze aanvraag ziet op broers/zussen van amv's bij nareizende ouders.

* Afhankelijk van de uitkomsten van de behandeling van de 8 EVRM-aanvragen in eerdere jaren zou dit aantal lager kunnen zijn.

3.1.2

Wijzigingen gezinsleden en aanvullende voorwaarden

Ten gevolge van tevens de voorstellen met betrekking tot de aanvullende voorwaarden voor b-statushouders, zijn de verwachtingen met betrekking tot verblijfsaanvragen voor gezinsleden van b-statushouders als volgt:

- Hoewel het beeld zou kunnen bestaan dat een wachttermijn van twee jaar nareisaanvragen bij b-statushouders betekent dat er dan ook twee jaar geen nareisaanvragen van b-statushouders komen, blijkt uit interviews dat de verwachting is dat b-statushouders toch voor het verstrijken van de wachttermijn verblijfsrecht in Nederland voor hun gezinsleden zullen proberen te verkrijgen (zie §3.1.1). Deze aanvragen zullen binnen kunnen komen als een 8 EVRM-aanvraag of als een mvv-nareisaanvraag waarbij niet voldaan is aan

119 IND, 2025, berekening.

120 IND, juli 2025.

121 IND, 2025, berekening.

122 IND, juli 2025.

123 IND, augustus 2025, gesprek.

de wachttermijn. In de berekening zijn ze geteld als mvv-nareisaanvragen (niet als 8 EVRM-aanvragen). In de praktijk is er qua toetsing weinig verschil tussen een dergelijke nareis- of 8 EVRM-aanvraag. Bij 8 EVRM-aanvragen zal de IND namelijk eerst dienen te toetsen aan de bestaande verblijfskaders voor nareis alvorens een eventuele belangenafweging te maken. Bij een voorgenomen afwijzing binnen het nareiskader toetst de IND standaard door aan artikel 8 EVRM. De komende jaren gaat dit naar verwachting om zo'n 8.000 à 9.000 gezinsleden van b-statushouders per jaar.¹²⁴ Indien ze wel twee jaar zouden wachten, zouden er in de eerste twee jaar na inwerkingtreding geen aanvragen voor gezinshereniging bij b-statushouders binnenkomen in plaats van zo'n acht- à negenduizend per jaar die met de huidige wetgeving binnen zouden komen. Hierdoor is de verwachting dat de voorstellen in de eerste twee jaren na inwerkingtreding geen verandering met zich meebrengen in het totaal aantal aanvragen (zie ook Tabel 3.2). Mochten er bij aanvragers twijfels bestaan over welke aanvraag het meest passend is, dan bestaat het risico dat ze meerdere aanvragen tegelijkertijd indienen om zo het zekere voor het onzekere te nemen.^{125,126} Hierdoor zou het aantal aanvragen zelfs toe kunnen nemen door de wetswijzigingen.

- Indien een eerste aanvraag binnen de wachttermijn niet tot verblijfsrecht geleid heeft, zullen aanvragers na het verstrijken van de wachttermijn opnieuw nareis aanvragen. In hoeverre dit nog nodig zal zijn, zal afhangen van de mate waarin de eerdere poging(en) wel/niet tot verblijfsrecht geleid hebben. Op basis van ruwe inschattingen van beslissingen in eerste aanleg, bezwaar en beroep (zie §3.3.3) zouden er van de eerste twee aanvraagcohorten ongeveer vierduizend gezinsleden per cohort na het verstrijken van de wachttermijn in bijvoorbeeld resp. 2028 en 2029 een nieuwe poging doen om in aanmerking te komen voor verblijf (zie Tabel 3.3).

Tabel 3.2. Geschatte impact op de verwachte aantallen aanvragen van de nareisvoorstellen, verschil t.o.v. huidige situatie (werkvoorraad) en prognoses (2026 t/m 2029).

	werkvoorraad	2026	2027	2028	2029
mvv-nareis	+9.500	+1.300	+1.500	+5.300	+5.900
8 EVRM	+8.500	+2.000	+2.300	(+2.500)*	(+2.500)*
8 EVRM nareis°	-18.000	-3.300	-3.800	-4.100	-4.100
meer/minder totaal	0	0	0	(+3.700)*	(+4.300)*

° Deze aanvraag ziet op broers/zussen van amv's bij nareizende ouders.

* Afhankelijk van de uitkomsten van de behandeling van de 8 EVRM-aanvragen in eerdere jaren zou dit aantal lager kunnen zijn.

- Daarnaast bestaat de kans dat gezinsleden onzekere nareisaanvragen niet afwachten en zelf naar Nederland reizen om zelfstandig asiel aan te vragen. Dit zal naar verwachting met name zo zijn wanneer zij het gevoel hebben dat de verblijfsprocedures op nareis kansloos zijn.¹²⁷ Eerder bleken in dit kader in het bijzonder zorgen over een toename in het aantal zelfstandige asielaanvragen van amv's, omdat zij gunstigere voorwaarden hebben bij nareisaanvragen voor familieleden dan niet-amv's.¹²⁸ Nidos schat in dat de behoefte van ouders blijft

124 IND, 2025, berekening.

125 Advocatuur, juni 025, interview. VWN, juli 2025, interview.

126 Mogelijk kan dit in de toekomst niet meer, omdat de IND inzet op zaakgericht werken, waarbij de IND de juiste procedure uitzoekt bij de verblijfsvraag van de aanvrager.

127 Advocatuur, juli 2025, interview.

128 IN-D, 2024, Impactanalyse nareis bij B-statushouders.

om hun kind in veiligheid te laten brengen en dat deze behoefte niet verandert met de voorgestelde wijzigingen.¹²⁹ Deze verwachting is niet gekwantificeerd.

- Indien huisvesting geschikt blijkt voor een referent maar niet voor diens gezinsleden met een mvv-nareis dan komen de gezinsleden in een dergelijke situatie nog steeds in aanmerking voor opvang door het COA. Mocht dit toch niet zo (gaan) zijn, dan is de verwachting dat zij zelfstandige asielaanvragen zullen indienen om in aanmerking te komen voor opvang door COA. Deze eventuele verwachting is niet gekwantificeerd.

Er was ook een verwachting dat b-statushouders die in beroep gaan om hun b-status te wijzigen naar een a-status, nog wel een nareisaanvraag binnen drie maanden in zouden dienen.¹³⁰ Echter, de drie maanden waarbinnen een nareisaanvraag ingediend moet worden, zou in dat geval pas ingaan bij het verlenen van de a-status in beroep.¹³¹ Hierdoor zou een nareisaanvraag tijdens een dergelijk beroep niet nodig zijn.¹³² Deze aanvragen zijn daarom niet doorberekend.

3.2 Spoedverzoeken

Naast de eerste aanvragen an sich is er nog een neveneffect mogelijk ten gevolge van de voorgestelde, aanvullende voorwaarden bij b-statushouders. Er zouden namelijk bijvoorbeeld voorafgaand aan de inwerkingtreding meer verzoeken kunnen komen om een aanvraag met spoed te behandelen, waarbij aanvragers persoonlijke omstandigheden (bijvoorbeeld het belang van het kind) zullen aandragen.¹³³ Aanvragers zouden op deze manier kunnen proberen een besluit te krijgen voordat de nieuwe wetsvoorstellen in werking treden en zodoende op grond van de huidige voorwaarden hun gezinsleden na te laten reizen. Er gelden echter vrij strenge, bekende kaders voor wanneer de IND aanvragen met spoed kan behandelen. Hierdoor zouden deze aantallen relatief laag kunnen zijn.¹³⁴

3.3 Bezwaar en beroep

Om een inschatting te kunnen maken van hoeveel bezwaren en beroepen de nareisvoorstellen met zich mee zouden brengen, is het noodzakelijk om de kans dat statushouders dan wel hun gezinsleden aan de voorwaarden zullen voldoen evenals de verwachte juridische houdbaarheid van de wijzigingen in beeld te hebben. Erna besteden we aandacht aan de verwachte aantallen bezwaren op afgewezen zaken in eerste aanleg en beroepen tegen ongegronde/afgewezen bezwaren.

3.3.1 Haalbaarheid vereisten

Ten gevolge van de wijzigingen is de verwachting dat er enkele vereisten ontstaan niet of nauwelijks haalbaar zijn voor het merendeel van de aanvragers.

Voor statushouders die willen herenigen met gezinsleden die niet meer voor nareis in aanmerking kunnen komen, is een aanvraag voor een verblijfsvergunning op grond van artikel 8 EVRM een mogelijk alternatief (zie §3.1). Aangezien 8 EVRM geen beleidskader is maar een belangenafweging betreft, gelden er geen voorwaarden zoals bij verblijfsaanvragen waarvoor toetsingskaders bestaan. Wel bedragen de leges voor

¹²⁹ Nidos, juli 2025, interview.

¹³⁰ Zie IND, 2025, Uitvoeringstoets Invoering tweestatusstelsel (concept) over de verdere impact van het onderscheid maken tussen de rechten van a- en b-statushouders.

¹³¹ IND, september 2025.

¹³² Het zou voor aanvragers ook een afweging kunnen zijn om een nareisaanvraag wel tijdens het lopende beroep in te dienen in verband met de huidige doorlooptijden (Nidos, september 2025, schriftelijke input). De mate waarin dit zou lonen, zal de praktijk uit moeten wijzen.

¹³³ IND, 2024, Impactanalyse Nareis bij B-statushouders.

¹³⁴ IND, augustus 2025, telefoongesprek.

een 8 EVRM-aanvraag €243 (en €81 voor minderjarigen), waar er voor nareisaanvragen geen leges zijn. De advocatuur schat in dat dit bedrag – maal het aantal gezinsleden – voor veel statushouders en hun gezin te hoog is om te betalen.¹³⁵ Tegelijkertijd vervallen de leges voor minderjarige broers/zussen van amv's bij nareizende ouders, die betaald worden door Nidos¹³⁶, omdat zij in de nieuwe werkwijze een nareisaanvraag in kunnen dienen (waarvoor geen leges gelden).

Ten aanzien van de aanvullende voorwaarden voor b-statushouders, is het mogelijk om twee jaar te wachten. De kans dat b-statushouders binnen de wachttermijn van twee jaar aan de andere twee aanvullende voorwaarden kunnen voldoen, is naar verwachting echter klein.

Ten aanzien van de inkomenseis geldt dat momenteel vijf procent van de personen die met een asielmotief naar Nederland gekomen zijn twee jaar na inschrijving in de BRP werknemer of zelfstandige zijn.¹³⁷ In hoeverre ze hiermee aan de inkomenseis kunnen voldoen, is ook afhankelijk van de nadere invulling van de inkomenseis met betrekking tot bijvoorbeeld het contract. Dat een inkomenseis geldt, zou kunnen bijdragen aan de motivatie van statushouders om hieraan te voldoen. Er worden echter ook drie knelpunten verwacht. Het eerste knelpunt betreft de benodigde inspanningen voor het voldoen aan het inkomensvereiste en voor het bezig zijn met inburgeren.¹³⁸ Verplichte inburgeringslessen zijn overdag en er is een gebrek aan duale trajecten waarbij werken en inburgeringslessen samengaan.¹³⁹ VNG ziet een mogelijke oplossing hiervoor in (verder te ontwikkelen) inburgeringsformules waarbij inburgering meer in samenhang plaatsvindt met werken.¹⁴⁰ Ook stelt de VNG dat er meer nodig is dan werk alleen om statushouders te laten integreren – arbeidsmigranten kunnen bijvoorbeeld hard werken terwijl ze niet of nauwelijks met de verdere samenleving integreren. Door werk en inburgering te combineren zouden ze elkaar kunnen versterken in plaats van dat ze als conflicterende belangen worden gezien.¹⁴¹ Het tweede knelpunt betreft de instabiele huisvesting van statushouders; ze dienen regelmatig te verhuizen.¹⁴² Het COA probeert asielaanvragers op te vangen in een regio waar, gelet op het profiel van een (niet kansarme) aanvrager, de kans op (bijvoorbeeld) werk het grootst is.¹⁴³ Desondanks kunnen verhuizingen, zeker wanneer deze buiten de eerdere woonregio zijn, het lastiger maken om een baan aan te houden en om duurzaam inkomen te hebben. Door mogelijke verhuizingen zouden werkgevers wellicht ook minder geneigd kunnen zijn om statushouders (langdurig) in dienst te nemen. Ten derde geldt dat de mogelijk apathische situatie waar (een deel van de) statushouders door de aanvullende maatregelen in terecht kan komen doordat deze invloed kunnen hebben op het psychologische welzijn (zie §4.2) het actief zoeken naar en uitoefenen van werk juist in de weg kan staan.¹⁴⁴

Ten aanzien van het kunnen voldoen aan de huisvestingseis geldt dat het vinden van huisvesting in de huidige Nederlandse woningmarkt lastig is. Dit zou in relatief grote mate kunnen gelden voor juist b-statushouders (die nareis aan willen vragen). Statushouders die nog als enige van hun gezin in Nederland zijn, zullen niet noodzakelijk gehuisvest worden op plekken die ook voor één of meerdere gezinsleden

135 Advocatuur, juli 2025, interview.

136 Nidos, september 2025, schriftelijke input.

137 CBS, Immigranten niet EU/EFTA; migratiemotief, sociaaleconomische categorie. Geraadpleegd op 1-7-2025. Het gemiddelde percentage over de jaren 2013 t/m 2021. Het asielmotief is exclusief nareis. Verder is 58% na twee jaar uitkerings- of pensioenontvanger, is 25% (school)kind of student, is 5% procent niet meer aanwezig in Nederland en is er een overige categorie van 7% die niet te vatten is in een van de zojuist genoemde categorieën.

138 VWN, juli 2025, interview.

139 VWN, juli 2025, interview.

140 VNG, juli 2025, interview.

141 VNG, juli 2025, interview.

142 VWN, juli 2025, interview.

143 COA, juli 2025, schriftelijke input.

144 COA, juli 2025, interview.

geschikt zijn. Het vooruitzicht dat een nareis aanvragende statushouder later mogelijk andere huisvesting nodig heeft, kan voor een gemeente reden zijn om éénpersoonswoonruimten aan iemand toe te kennen die er vermoedelijk langer zal blijven wonen. Bovendien is de verwachting dat gemeenten relatief terughoudend zullen zijn bij het huisvesten van met name b-statushouders, aangezien hun asielstatus kwetsbaarder is dan die van a-statushouders.¹⁴⁵

Ook zijn er gerelateerde ontwikkelingen die een verder knelpunt zouden kunnen vormen voor (tijds) huisvesting in gemeenten. Dit betreffen een wetsvoorstel dat voorrang aan statushouders verbiedt¹⁴⁶ en de mogelijke intrekking van de taakstelling van gemeenten¹⁴⁷. Als er geen voorrang meer geldt, moeten statushouders zichzelf inschrijven voor een woning in hun regio en zelf inschrijftijd opbouwen. Gemiddeld moeten personen momenteel zeven jaar ingeschreven staan voor een sociale huurwoning om ervoor in aanmerking te komen. Statushouders kunnen zich hiervoor momenteel inschrijven vanaf het moment dat hun asielverzoek ingewilligd is.¹⁴⁸ Het vinden van een woning zonder voorrang is des te lastiger wanneer er specifieke kenmerken noodzakelijk zijn vanwege medische redenen.¹⁴⁹ De taakstelling verplicht gemeenten momenteel om een bepaald aantal statushouders te huisvesten. Wanneer de taakstelling wegvalt, wordt het voor statushouders moeilijker om aan de huisvestingsvereiste te voldoen.

Andere ontwikkelingen zouden de kans op huisvesting voor b-statushouders juist (kunnen) vergroten. Doorstroomlocaties gelden bijvoorbeeld als huisvesting.¹⁵⁰ Doorstroomlocaties zijn 'logie-achtige plekken' zoals een vakantiepark of kamers in onzelfstandige woonruimte¹⁵¹, waar gemeenten statushouders voor maximaal drie jaar kunnen huisvesten. Gemeenten ontvangen hiervoor één jaar financiering per statushouder.¹⁵² Daarbij is het uitgangspunt dat statushouders (huur) betalen voor het wonen in een doorstroomlocatie.¹⁵³ Hoe huisvesting na die één tot drie jaar plaatsvindt, is nog onduidelijk. Ook nieuwe afspraken met woningcorporaties en de publieke sector evenals creatieve woonoplossingen zouden de kans op huisvesting voor b-statushouders wellicht kunnen vergroten.¹⁵⁴

3.3.2

Juridische houdbaarheid

De verwachte juridische houdbaarheid van de nareisvoorstellen volgt per wetsonderdeel. Eerst is aandacht voor de geschatte juridische houdbaarheid van de wijzigingen ten aanzien van gezinsleden die voor nareis in aanmerking kunnen komen. Daarna voor die van de aanvullende voorwaarden bij b-statushouders. Tot slot volgt de verwachte juridische houdbaarheid van het ontbreken van overgangsrecht in beide wetsvoorstellen.



Ten aanzien van de beperking van het kerngezin hebben experts¹⁵⁵ en de Raad van State enkele juridische kwetsbaarheden genoemd van het ontbreken van een beleidskader voor de volgende categorieën gezinsleden:

- ongehuwde partners van asielstatushouders terwijl ongehuwde partners bij reguliere gezinsmigratie wel in aanmerking kunnen komen voor verblijfsrecht;

¹⁴⁵ COA, 14 februari 2025, Brief Bevindingen en toets wetsvoorstellen.

¹⁴⁶ EK, 2025, Wet versterking regie volkshuisvesting.

¹⁴⁷ DGM, 2025, Contourennota intrekking Spreidingswet.

¹⁴⁸ COA, juli 2025, interview.

¹⁴⁹ COA, juli 2025, interview. VNG, juli 2025, schriftelijke input.

¹⁵⁰ TK, brief van de Minister van Asiel en Migratie, 19637, nr. 3383.

¹⁵¹ VNG, juli 2025, interview.

¹⁵² TK, brief van de Minister van Asiel en Migratie, 19637, nr. 3383.

¹⁵³ TK, brief van de Minister van Asiel en Migratie, 19637, nr. 3383.

¹⁵⁴ VNG, augustus 2025, mail.

¹⁵⁵ IND & advocatuur, juli 2025, interviews.

- personen die in hun land van herkomst niet (erkend) kunnen trouwen, bijvoorbeeld omdat ze eerder gescheiden zijn, met iemand van hetzelfde geslacht willen trouwen of een bepaalde geloofsovertuiging hebben;¹⁵⁶
- het niet doortoetsen aan 8 EVRM bij afwijzingen van nareisaanvragen voor gezinsleden die niet meer voor nareis in aanmerking kunnen komen. Er is een uitspraak dat een nareisaanvraag ook een beroep op gezinsleven in de zin van artikel 8 EVRM is.¹⁵⁷ Niet doortoetsen aan artikel 8 EVRM zou in dergelijke gevallen alleen mogelijk zijn wanneer het Vb art. 3.6b onder c wordt gewijzigd.¹⁵⁸

Voor het niet meer hebben van een beleidskader voor verblijf van meerderjarige kinderen en pleegkinderen zijn geen juridische kwetsbaarheden genoemd.

Ten aanzien van de aanvullende voorwaarden voor b-statushouders geldt dat lidstaten voorwaarden mogen stellen aan het uitoefenen van een gezinsleven zolang ze het recht op deze uitoefening (art. 8 EVRM) niet schenden. Er leven echter de volgende twijfels over de juridische houdbaarheid van de voorgestelde aanvullende voorwaarden:

- het stellen van een huisvestingseis, omdat het vinden van huisvesting in de huidige Nederlandse context lastig is en er bij reguliere gezinsmigratie geen huisvestingseis geldt;¹⁵⁹
- het niet bieden van vrijstellingen van de inkomenseis voor bijvoorbeeld arbeidsongeschikten en personen in de pensioengerechtigde leeftijd, aangezien deze vrijstellingen bij reguliere gezinsmigratie wel gelden en inhoudelijk goed uitlegbaar zijn;¹⁶⁰
- het stellen van de combinatie van een wachttermijn, een inkomenseis en een huisvestingseis voor b-statushouders.¹⁶¹ Dit zou in gerechtelijke procedures als te belemmerend beoordeeld kunnen worden, ook al zullen b-statushouders niet meer onder de gezinsherenigingsrichtlijn vallen. Hierbij weegt mee dat de kans om binnen de wachttermijn aan de andere twee voorwaarden te voldoen, zeer klein ($\pm 5\%$) is.¹⁶² Hiermee is de wachttermijn praktisch gezien nauwelijks relevant.
- indien rechters een huisvestings- en inkomenseis als te belemmerend achten, dan is het de vraag of twee jaar een juridisch houdbare wachttermijn is. Advocatuur voorziet veel procedures en herhaalde pogingen om in dat geval te ontdekken of rechters een kortere wachttermijn mogelijk achten.^{163,164} Het EHRM heeft echter meermaals een wachttermijn van twee jaar goedgekeurd.¹⁶⁵
- daarnaast leven er twijfels bij de Nederlandse orde van advocaten (NOvA) over het voorstel dat de wachttermijn start op de datum dat de referent een asielstatus ontvangt, en niet op de datum van diens asielaanvraag en dus de

156 RvS, 2025. W03.24.00362/II.

157 ECLI:NL:RVS:2023:4804, Raad van State, 202204105/1/V1;

IB 2024/7 ambtshalve doortoetsen aan 8 EVRM bij nareis

158 IND, juli 2025, schriftelijke input

159 DGM, 2024. Nota Tweestatusstelsel met nareisbeperkende maatregelen en beperking van het kerngezin.

160 ECLI identifier: ECLI:EU:C:2010:11.

IND, juli 2025, mondelinge input.

161 Advocatuur, juli 2025, interview.

162 IND, 2024, Impactanalyse Nareis bij b-statushouders.

163 Advocatuur, juli 2025, interview.

164 In 2024 was er een overweging om b-statushouders een eerste vergunning met de geldigheidsduur van een jaar te verlenen. Een wachttermijn van een jaar voor nareisaanvragen zou dan filteren op statushouders die na die eerste vergunning niet meer in Nederland zouden (mogen) verblijven (IND, juli 2025, interview). Inmiddels is Inmiddels staat in het wetsvoorstel Asielnoodmaatregelenwet een voorgestelde vergunningsduur van drie jaar, waarmee de wachttermijn, ook niet die van twee jaar, als voorbehoud bij een verlenging dient.

165 DGM, 2024. Nota Tweestatusstelsel met nareisbeperkende maatregelen en beperking van het kerngezin.

start van diens legale verblijf in Nederland.¹⁶⁶ Hoewel de gekozen datum juridisch uit te leggen is, zijn er procedures over te verwachten.¹⁶⁷

Het is de vraag of het ontbreken van overgangsrecht juridisch houdbaar is.¹⁶⁸ De Raad van State (RvS) noemt het ontbreken van overgangsrecht juridisch problematisch en stelt dat dit leidt tot ongelijke behandeling en in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel.¹⁶⁹ Ook de NOvA¹⁷⁰ en DGM¹⁷¹ onderschrijven dit. Het rechtszekerheidsbeginsel houdt in dat het recht duidelijk voorspelbaar is. Wanneer de regels gedurende de aanvraagprocedure worden aangepast ten nadele van de aanvrager roept dat vragen op over het rechtszekerheidsbeginsel. Het HvJ-EU heeft hier eerder ook een uitspraak over gedaan.¹⁷²

Daarnaast is het naar verwachting juridisch problematisch als er aanvullende voorwaarden gelden voor nareis bij b-statushouders zonder dat zij reden gehad hebben om eerder in beroep te gaan tegen deze b-status en een a-status te verzoeken.¹⁷³ Dit geldt alleen voor zaken waarbij invoering van de voorstellen nog niet bekend was op het moment van aanvragen. Advocaten geven aan dat b-statushouders die op het moment dat zij een b-status ontvingen met rechten die gelijk waren aan die van een a-status, alsnog kans zouden moeten krijgen om voor hen wellicht een a-status te (her)overwegen.¹⁷⁴ Ze noemen dat aanvragers alsnog de gelegenheid zouden moeten krijgen tegen de b-status in beroep te kunnen gaan ten behoeve van een a-status of dat de IND dit bijvoorbeeld uit eigen initiatief bij iedere nareisaanvraag van een b-statushouder zou kunnen bepalen. De IND gaat ervanuit dat de beslissing in eerste instantie juist genomen is.¹⁷⁵ Mogelijk zal de IND verzoeken om heroverweging gaan ontvangen.¹⁷⁶

3.3.3

Benadering verwachte aantallen vervolgpcedures

In deze paragraaf staat een benadering van de verwachte aantallen bezwaren op afgewezen aanvragen evenals van de verwachte aantallen beroepen op ongegronde/afgewezen bezwaren. Dit is gedaan op cohortbasis en niet op jaarbasis. De verwachte aantallen bezwaren en beroepen zijn van invloed op de werklast van de behandeling van bezwaar en beroep bij de IND¹⁷⁷, rechtsbijstand en de rechtspraak (zie betreffende hoofdstukken). Zaken die na uitspraken in beroep weer terugkomen bij de IND, hebben ook invloed op de werklast van de IND. Meer dan een benadering van de aantallen vervolgpcedures is niet mogelijk vanwege de onzekerheid ten aanzien van de uitkomsten van diverse nieuwe belangenafwegingen in eerste aanleg, bezwaar en beroep, en vanwege diverse juridische kwetsbaarheden in de nareisvoorstellen (zie §3.3.2). Het is afhankelijk van hoe reëel deze benaderingen (zie ook Bijlage I, §C) in de praktijk zullen zijn, hoe reëel de erop gebaseerde verwachte aantallen vervolgpcedures zijn.

Hoeveel aanvragen de IND bij (ambtshalve) belangenafwegingen zal inwilligen en afwijzen is bijvoorbeeld erg lastig in te schatten. Er zullen namelijk



166 NOvA, 2025, Brief Position paper NOvA ten behoeve van het rondetafelgesprek asielwetgeving.

VWN, juli 2025, interview.

167 IND, juni 2024, schriftelijke input.

168 IND-medewerker en advocaten, juli 2025, interviews.

169 RvS, 2025. W03.24.00362/II.

170 NoVA, 2025, Brief Position paper NOvA ten behoeve van het rondetafelgesprek asielwetgeving.

171 DGM, 2024, Nota Tweestatusstelsel.

172 ECLI identifier: ECLI:EU:C:2018:248

173 Advocatuur, juli 2025, interview. IND, juli 2025, schriftelijke input.

174 Momenteel zijn er al b-statushouders die met de mogelijke nareisvoorstellen in het vooruitzicht doorprocederen voor een a-status (IND, juli 2025, interview).

175 IND, augustus 2025, schriftelijke input.

176 IND, juli 2025, schriftelijke input.

177 Bezwaren worden behandeld door beslismedewerkers, beroepen door medewerkers van Juridische Zaken.

belangenafwegingen plaatsvinden voor categorieën aanvragers waarvoor de IND nog niet eerder dergelijke belangenafwegingen heeft hoeven maken. Ook kunnen er voor de IND nieuwe componenten in de belangenafweging meespelen ten aanzien van (het niet voldoen aan) één of meerdere van de aanvullende voorwaarden. Desondanks is als benadering genomen dat de IND driekwart van de betreffende belangenafwegingen in eerste aanleg afwijst. De redenatie hierachter is dat er meer dan nu afgewezen zal worden en dat ook niet alle zaken afgewezen zullen worden na een belangenafweging.¹⁷⁸ Daarnaast is de benadering gekozen dat driekwart van de betreffende bezwaren ongegrond worden verklaard. De verwachting is dat de IND nog steeds relatief veel aanvragen zal inwilligen voor de categorie ongehuwde partners, bijvoorbeeld als zij over minderjarige kinderen beschikken of als er sprake is van lhbt-partners.¹⁷⁹ Deze nieuwe aanvragen zullen echter bewerkelijker zijn dan de aanvraagroute die hier nu voor geldt.

Verder verwacht de Raad van State dat aanvragers tegen vrijwel alle afwijzingen zullen doorprocederen.¹⁸⁰ In de inschatting voor dit rapport gaat 94% van de aanvragers met een afwijzing in eerste aanleg in bezwaar, en gaat 46% van de aanvragers met een ongegrond bezwaar in beroep¹⁸¹. Dit laatste percentage zal zeker in de eerste periode na inwerkingtreding vermoedelijk hoger liggen.¹⁸²

Uitgaande van de diverse benaderingen van uitgangspunten, zullen de wijzigingen qua gezinsleden extra juridische vervolgpcedures met zich meebrengen. Zodra er duidelijkheid is over de juridische houdbaarheid van het niet gelden van overgangsrecht en van belangenafwegingen die in het nadeel van aanvragers uitgevallen zijn, zouden de extra aantallen af kunnen nemen. Zolang hier geen duidelijkheid over is, zouden er bij benadering zo'n vierduizend extra bezwaarzaken en zo'n duizend extra beroepszaken enkel uit de behandeling van de werkvoorraad kunnen volgen (zie Tabel 3.3). Naast zaken uit de werkvoorraad, zal de IND ook nieuwe aanvragen na inwerkingtreding behandelen. Het behandelen van de nieuwe aanvragen zou in de benadering zo'n duizend extra bezwaarzaken per aanvraagcohort met zich meebrengen, en (ruim) tweehonderd extra beroepszaken. Deze zaken zouden zich over verschillende jaren kunnen verdelen, met name afhankelijk van de momenten waarop de IND een besluit neemt op de betreffende aanvragen.

Tabel 3.3. Geschatte impact op de verwachte aantallen bezwaren en beroepen van de nareisvoorstellen ten aanzien van gezinsleden per aanvraagcohort – verschil t.o.v. huidige werkwijze.

type zaak	cohort 1a werkvoorraad	cohort 1a 2026	cohort 1a 2027	cohort 1a 2028	cohort 1a 2029
bezwaren	+3.900	+900	+1.000	(+1.100)*	(+1.100)*
beroepen	+1.000°	+200	+200	(+250)*	(+250)*

° Hierin zijn ook beroepen opgenomen die volgen uit de behandeling van de bezwaren in de werkvoorraad.

* Afhankelijk van de uitkomsten van de behandeling van de 8 EVRM-aanvragen in eerdere jaren zou dit aantal anders kunnen zijn.

Wanneer zowel de wijzigingen ten aanzien van gezinsleden als de aanvullende voorwaarden inwerking zouden treden, is de verwachting dat de juridische vervolgpcedures verder op zullen lopen. Dit in ieder geval totdat er duidelijkheid is over de juridische houdbaarheid van het niet gelden van overgangsrecht en van

178 IND, september 2025, overleg.

179 IND, september 2025, schriftelijke input.

180 RvS, 2024, Consultatiereactie Wetsvoorstel tweestatusstelsel en wetsvoorstel Asielnoodmaatregelenwet.

181 IND, juli 2025, schriftelijke input.

182 IND, juli 2025, schriftelijke input.

IND, september 2025, overleg.

kwetsbare onderdelen van de aanvullende voorwaarden. Zolang hier geen duidelijkheid over is, zou dit bij benadering tot twintigduizend extra bezwaren en bijna twaalfduizend extra beroepen kunnen leiden op basis van enkel de behandeling van aanvragen in de werkvoorraad (zie Tabel 3.4).

Naast zaken uit de werkvoorraad, zal de IND ook nieuwe aanvragen na inwerkingtreding behandelen. Voor de eerste twee nieuwe aanvraagcohorten na inwerkingtreding gaat het in dat geval naar verwachting om ongeveer vijfduizend extra bezwaren en drieduizend extra beroepen per cohort. Door het indienen van een eventuele tweede nareisaanvraag na het verstrijken van de wachttermijn (zie §3.1.2), kan dit voor het derde en vierde aanvraagcohort oplopen tot bijna achtduizend extra bezwaren en ruim vierduizend extra beroepen. De aantallen uit deze laatste cohorten zijn relatief sterk afhankelijk van de uitkomsten van juridische procedures in de eerdere jaren. De bezwaar- en beroepszaken zouden zich over verschillende jaren kunnen verdelen, met name afhankelijk van het moment waarop de IND een besluit neemt op de betreffende aanvragen.

Tabel 3.4. Geschatte impact op de verwachte aantallen bezwaren en beroepen van de nareisvoorstellen ten aanzien van gezinsleden en aanvullende voorwaarden per aanvraagcohort – verschil t.o.v. huidige werkwijze.

type zaak	cohort 1a werkvoorraad	cohort 1a 2026	cohort 1a 2027	cohort 1a 2028	cohort 1a 2029
bezwaren	+20.400	+4.800	+5.600	(+7.600)*	(+7.900)*
beroepen	+11.700 ^o	+2.800	+3.200	(+4.300)*	(+4.400)*

^o Hierin zijn ook beroepen opgenomen die volgen uit de behandeling van de bezwaren in de werkvoorraad.

* Afhankelijk van de uitkomsten van de behandeling van de aanvragen in eerdere jaren zou dit aantal anders kunnen zijn.

Verder wordt er mede door de aanvullende nareisvoorwaarden bij b-statushouders een toename van procedures verwacht die b-statushouders zullen voeren tegen de afwijzing van een a-status.¹⁸³ Dit valt echter buiten de reikwijdte van deze uitvoeringstoets en is onderdeel van de uitvoeringstoets naar de invoering van het tweestatusstelsel.

183 Dit geldt zowel voor toekomstige aanvragen als voor zaken waarvoor geen overgangsrecht geldt. Ook nu gaan er al b-statushouders in beroep tegen een afgewezen a-status vanwege mogelijk veranderende wetgeving (bron: advocatuur, juli 2025, interview).

4 Verwachte gevolgen voor statushouders en hun gezinsleden

In §3.3.1 is de verwachte haalbaarheid van de aanvullende voorwaarden voor b-statushouders in beeld gebracht. Hieruit bleek dat twee hiervan vermoedelijk niet of nauwelijks haalbaar zijn voor relatief veel aanvragers. Dit hoofdstuk geeft eerst een beeld van het aantal personen dat de wijzingen betreft. Erna staan de verwachte gevolgen ten aanzien van het welbevinden en doenvermogen van statushouders en hun gezinsleden beschreven (onderzoeksvragen 2 en 2b).

4.1 Aantallen gezinsleden en statushouders¹⁸⁴

Indien de nareisvoorstellen inwerking treden, hebben ze direct invloed op statushouders en gezinsleden die op dat moment een lopende aanvraag hebben en op statushouders en gezinsleden die op die dag of een latere dag een aanvraag indienen. Het gaat om aanvragen voor broers/zussen van amv's waarvan de ouders nareizen, ongehuwde partners, pleegkinderen en meerderjarige, afhankelijke kinderen, en indien ook de aanvullende voorwaarden doorgaan, eveneens om alle nareisaanvragen bij b-statushouders.

Als het aantal lopende aanvragen bij de IND stabiel blijft ten opzichte van eind juni 2025, dan zouden bijna 5.000 gezinsleden niet meer in aanmerking komen voor de nareisaanvraag die ze eerder hebben ingediend (ongehuwde partners, pleegkinderen en meerderjarige, afhankelijke kinderen; zie details in Tabel 4.1). Ongeveer 15.000 zullen juist wel op nareis beoordeeld worden (de minderjarige broers/zus van amv's). De aanvullende voorwaarden voor nareis bij b-statushouders zouden per direct gaan gelden voor zo'n 35.000 aanvragers, waarvan bijna een derde minderjarige broers/zussen van amv's betreffen. Het aantal gezinsleden op wie de nareiswijzigingen van toepassing zouden zijn via openstaande bezwaren, beroepen en hoger beroepen, is aanzienlijk lager (zie Tabel 4.1).



Het aantal statushouders met lopende verblijfsaanvragen voor gezinsleden dat met de voorstellen te maken krijgt, hangt af van het aantal gezinsleden per statushouders. Een statushouder die verblijfsrecht voor gezinsleden aanvraagt, doet dat gemiddeld genomen¹⁸⁵ voor drie gezinsleden (via nareis dan wel via 8 EVRM voor minderjarige broers/zussen van amv's bij hun nareizende ouder(s)). Met de aanname dat dit voor a- en b-statushouders gelijk is, geeft dit als indicatie dat zo'n achtduizend b-statushouders tijdens lopende verblijfsaanvragen voor gezinsleden met aanvullende voorwaarden te maken krijgen. Hoeveel statushouders referent zijn voor de ongehuwde partners, pleegkinderen en meerderjarige, afhankelijke kinderen is gezien de specifieke groepen binnen nareis niet goed in te schatten. Maximaal zullen dit er evenveel zijn als het aantal betreffende gezinsleden (bijna vijfduizend).

¹⁸⁴ Deze cijfers komen niet uit het datawarehouse van de IND, maar zijn middels een query aan het beslissysteem van de IND ontleent. Deze cijfers zijn daardoor minder betrouwbaar gegenereerd en niet reproduceerbaar.

¹⁸⁵ Periode 2015 t/m 2024. In de laatste drie jaar gaat het gemiddelde richting de vier gezinsleden per referent.

Tabel 4.1. Werkvoorraden op 30 juni 2025 per type aanvraag.¹⁸⁶

type aanvraag	werkvoorraad ¹⁸⁷
nareis 1a	
voor ongehuwde partner	500
voor pleegkind	800
voor meerderjarig, afhankelijk kind	3.400
<i>bij b-statushouder excl. voor ongehuwde partners, pleegkinderen en meerderjarige afhankelijke kinderen</i>	23.100
8 EVRM minderjarige broer/zus van amv bij ouder(s)	15.000
<i>bij b-statushouder</i>	12.000
8 EVRM meerderjarige broer/zus van amv bij ouder(s)	3.800
bezwaar nareis	
voor ongehuwde partner	50
voor pleegkind	100
voor meerderjarig, afhankelijk kind	200
bij b-statushouder excl. voor ongehuwde partners, pleegkinderen en meerderjarige afhankelijke kinderen	400
8 EVRM minderjarige broer/zus van amv bij ouder(s)	350
<i>bij bij-statushouder</i>	300
8 EVRM meerderjarige broer/zus van amv bij ouder(s)	200
beroep nareis	
voor ongehuwde partner	10
voor pleegkind	70
voor meerderjarig, afhankelijk kind	50
<i>bij b-statushouder excl. voor ongehuwde partners, pleegkinderen en meerderjarige afhankelijke kinderen</i>	100
8 EVRM minderjarige broer/zus van amv bij ouder(s)	50
<i>bij b-statushouder</i>	50
8 EVRM meerderjarige broer/zus van amv bij ouder(s)	30
hoger beroep nareis	
voor ongehuwde partner	
voor pleegkind	<10
voor meerderjarig, afhankelijk kind	<10
8 EVRM minderjarige broer/zus van amv bij ouder(s)	20
<i>bij b-statushouder</i>	20
8 EVRM meerderjarige broer/zus van amv bij ouder(s)	<10

De aantallen gezinsleden die na eventuele inwerkingtreding van de nareisvoorstellen met de wijzigingen te maken zullen hebben, hangt samen met de verwachte aantallen aanvragen (zie §3.1). De komende jaren gaat dit per jaar naar verwachting om zo'n 1.300 à 1.500 ongehuwde partners, pleegkinderen en meerderjarige, afhankelijke kinderen, zo'n 3.000 minderjarige en zo'n 800 meerderjarige broers/zussen van amv's¹⁸⁸ bij hun nareizende ouder(s), en ongeveer 8.000 à 9.000 gezinsleden bij b-statushouders (inclusief een deel van de minderjarige broers/zussen). Op basis van hetzelfde aantal gezinsleden per statushouder als eerder in deze paragraaf, zou dit laatste gaan om (bijna) 3.000 statushouders per jaar die aan aanvullende

186 IND, juni 2025.

187 afgerond op honderdtallen tenzij minder dan 100, dan op tientallen.

188 Ten opzichte van de werkvoorraad lijkt dit aantal mogelijk laag. Vermoedelijk hangt dit samen met de algemene daling die er aan nareisaanvragen in prognoses staat.

voorwaarden moeten voldoen om voor nareis van één of meerdere gezinsleden in aanmerking te komen.

Verder vermoeden VWN en Nidos dat de IND aanvragen voor gezinsleden die niet meer voor nareis in aanmerking komen, strenger zal beoordelen omdat ze in de wetsvoorstellen buiten de definitie van 'kerngezin' vallen.¹⁸⁹ Ook heerst bij VWN de zorg dat het aantonen van gezinsleven bij een 8 EVRM-beoordeling mogelijk onvoldoende zal zijn om in aanmerking te komen voor een verblijfsvergunning, omdat er na het vaststellen van de gezinsband nog een belangenafweging plaatsvindt.¹⁹⁰

4.2

Welbevinden

De voorgestelde wijzigingen hebben naar verwachting de nodige impact op statushouders en hun gezinsleden. Er is één wijziging die ze vermoedelijk als positief zullen ervaren, de andere wijzigingen verslechteren naar verwachting het welbevinden van statushouders en hun gezinsleden.¹⁹¹

De wijziging dat minderjarige broers/zussen van amv's die met hun ouder(s) nareis aan kunnen vragen en niet meer een 8 EVRM-aanvraag hoeven te doen, geeft hen meer zekerheid omdat er een verblijfskader geldt. Tegelijkertijd geldt dit met name voor a-statushouders, aangezien voor b-statushouders de wachttermijn van twee jaar ook voor gezinshereniging bij amv's geldt. Bovendien brengt het voorstel een administratieve verlichting met zich mee (geen leges, zelfde aanvraagformulier als ouders en mogelijkheid tot digitale aanvragen).¹⁹²

Verder is de verwachting dat met name de jaren die gezinsleden afzonderlijk van elkaar leven en de onzekerheid over hereniging, hun welbevinden beïnvloeden. Voor a- en b-statushouders geldt dat deze op dit moment in ieder geval bestaat uit de duur van de gescheiden vlucht, de doorlooptijden van de asielaanvragen en nareisaanvragen¹⁹³, het ophalen van een mvv¹⁹⁴, en het naar Nederland reizen. Met de huidige doorlooptijden van de IND is dit in totaal dikwijls minimaal vier jaar.¹⁹⁵ Indien de doorlooptijden gelijk blijven, zou de invoer van de wetsvoorstellen ertoe kunnen leiden dat deze periode voor b-statushouders wordt aangevuld met de periode die nodig is om te voldoen aan de wachttermijn, inkomenseis en huisvestingseis. Verwacht wordt dat de langere scheiding met gezinsleden gemis, onbegrip, boosheid en verdriet met zich mee zal brengen, zeker bij amv's¹⁹⁶, maar ook bij volwassenen¹⁹⁷. Ook is de verwachting dat b-statushouders zich (langer) zorgen maken over de situatie van één of meerdere gezinsleden die nog in het land van herkomst of (in een vluchtelingenkamp) in een derde land verblijven. Er zijn tussenlanden waar deportaties en discriminatie plaatsvinden.¹⁹⁸ Ook kunnen kinderen er meestal niet naar school en vaak is er geen toegang tot medische zorg.¹⁹⁹

Specifiek voor amv's in Nederland komt daarbij dat het voor hun ontwikkeling schadelijk is als ze lang in onzekerheid en gescheiden van ouders en andere

189 VWN, juli 2025, interview.

190 VWN, juli 2025, interview.

191 Advocatuur, juli 2025, interview. VWN, juli 2025, interview.

192 Nidos, september 2025, schriftelijke input.

193 De wachttijd tot het nader gehoor in de behandeling van de asielpcedure van de referent bedraagt gemiddeld negentig weken (IND, juli 2025, Asiel en nareis: laatste ontwikkelingen. Geraadpleegd op 28 augustus 2025). De IND start momenteel met de behandeling van nareisaanvragen zo'n (bijna) twee jaar na ontvangst ervan (IND, 2025, Wanneer begint de IND met mijn nareisaanvraag? Geraadpleegd op 28 augustus 2025).

194 maximaal zes maanden

195 Zie vorige twee voetnoten voor specificaties van verschillende onderdelen

196 Aangezien amv's niet aan de inkomens- en huisvestingseis hoeven te voldoen, is de doorlooptijd voor hen waarschijnlijk korter, maar de wachttermijn van twee jaar geldt ook voor hen.

197 Nidos, juni 2025, interview.

198 Nidos, juni 2025, interview.

199 VWN, 2024, Tweestatusstelsel maakt gezinshereniging haast onmogelijk. Geraadpleegd op 11 juni 2025.

gezinsleden leven en daarmee geen goede band met ouders kunnen hebben.²⁰⁰ Bovendien gebeurt het dat ouders vanuit elders druk uitoefenen op de amv'er in Nederland en de nodige vragen stellen over het verloop van de procedure.²⁰¹ Deze situatie verslechtert hun mentale gezondheid en belemmert integratie, motivatie en de mogelijkheid om een zelfstandig leven op te bouwen, inclusief het concentreren op school en het maken van vrienden.²⁰²

Daarnaast kunnen de aanvullende voorwaarden voor nareis bij b-statushouders ten opzichte van nareis bij a-statushouders tijdens de asielprocedure al extra spanning met zich meebrengen. Voor referenten die zouden willen herenigingen met gezinsleden is namelijk niet alleen meer de vraag of hun asielverzoeken ingewilligd zullen worden of niet, maar ook of zij aanspraak maken op de a-status (dus zonder aanvullende voorwaarden).

Bovendien dient in ogenschouw genomen te worden, dat de nareiswijzigingen niet de enige factoren zijn waar statushouders en hun gezinsleden mee te maken krijgen. Er speelt bijvoorbeeld onzekerheid door al bestaande lange doorlooptijden op nareisaanvragen²⁰³, het hebben van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, de uitdagende woningmarkt met een gemiddelde wachttijd van zeven jaar voor een sociale huurwoning zonder voorrang, diverse verhuizingen tussen COA-(noodopvang)locaties en de vraag of werkgevers een baan willen aanbieden.²⁰⁴ Naar verwachting van het COA brengen de diverse factoren een vergaande verslechtering van de situatie van aanvragers met zich mee²⁰⁵ en daardoor kan een deel van de mensen naar een apathische houding overslaan²⁰⁶.

Tot slot is het bij een hereniging na een lange(re) periode niet vanzelfsprekend dat het gezin nog daadwerkelijk een gezin is. Het gebeurt dat gezinnen uit elkaar gegroeid zijn waardoor het bij elkaar zijn ook uitdaging met zich meebrengt.²⁰⁷ Kinderen passen zich relatief snel aan en kunnen bijvoorbeeld verwesterd zijn en een later gearriveerde ouder (nog) niet waardoor beide verschillende levens hebben.²⁰⁸ Ook kunnen er meer scheidingen optreden doordat partners in de tussenliggende periode verschillende levens hebben geleid en op het moment van gezinshereniging uit elkaar zijn gegroeid.²⁰⁹

Ook op vreemdelingen die nog een asielaanvraag hebben lopen kan deze wetwijziging een negatieve invloed op hun welbevinden hebben. Zeker indien de aanvrager uit een land komt waar de inwilliging doorgaans is gebaseerd op subsidiaire (categoriale) bescherming. Zij worden geconfronteerd met de situatie dat zij moeten voldoen aan de extra voorwaarden voor nareis en hebben niet meer de keuze om de asielaanvraag eventueel in een ander Europees land in te dienen.²¹⁰

4.3

Doenvermogen

Door de nareisvoorstellen zal het doen van een verblijfsaanvraag voor de gezinsleden op wie de voorstellen zien meer vereisen dan nu het geval is. Mochten de gezinsleden waarvoor geen verblijfskaders meer zullen bestaan, dan zullen zij voor de belangenafweging voor hen relevante belangen aan moeten dragen. Voor b-

200 Nidos, juli 2025, interview. VWN, juli 2025, interview.

201 Nidos, juli 2025, interview.

202 Nidos, 2025, advies over de wetsvoorstellen. Nidos, juli 2025, interview.

203 Nidos, juni 2025, interview.

204 COA, juli 2025, interview.

205 COA, 2025, brief aan minister

206 COA, juli 2025, interview.

207 Advocatuur, juli 2025, interview. Nidos, juli 2025, interview.

208 Nidos, juni 2025, interview.

209 VWN, juli 2025, interview.

210 Zie meer info hierover: IND, 2025, Uitvoeringstoets Invoering tweestatusstelsel (concept).

statushouders voor wie de aanvullende voorwaarden gaan gelden, geldt dat zij de benodigde (extra) documenten en dergelijke moeten overleggen (wanneer zij aan de voorwaarden voldoen²¹¹). Voor personen met een lopende aanvraag geldt dat er herstelverzuim geboden zal worden om informatie aan te leveren ten behoeve van de nieuwe beoordeling. Duidelijke informatie over de werkwijze is ook vereist.

Momenteel is voor veel aanvragers hulp van bijvoorbeeld VWN, advocaten of – voor amv's – Nidos nodig om de aanvraagprocedure te doorlopen. VWN geeft aan dat statushouders niet in staat zullen zijn om het aanvraagformulier in te vullen, omdat ze niet kunnen weten wat in de Nederlandse context de juridisch relevante informatie en verklaringen zijn die gegeven moeten worden.²¹² Ook zijn de formulieren alleen in het Nederlands of Engels beschikbaar zijn²¹³. Dit zijn talen die slechts een kleine minderheid machtig is. Ook geeft het VWN aan dat er ondersteuning nodig is bij het beantwoorden van vervolgvragen in de herstel- en verzuimfase.²¹⁴ Advocaten geven aan dat hun ervaring is dat statushouders en gezinsleden die met elkaar willen herenigen over het algemeen weinig zelfredzaam zijn, al zijn er natuurlijk onderlinge verschillen en is naar schatting zo'n vijf procent wel zelfredzaam.²¹⁵ Bijvoorbeeld het verzamelen van juiste, benodigde stukken voor een aanvraag kan een uitdaging zijn. Tijdens de voorgenomen wachttermijn voor b-statushouders zouden de vaardigheden in de Nederlandse context kunnen verbeteren.

Verder is het voor gezinsleden (en hun referenten) die niet meer voor nareis in aanmerking kunnen komen naar verwachting onduidelijk op grond waarvan zij mogelijk wel in aanmerking kunnen komen voor verblijf in Nederland en dus wat voor type verblijfsvergunning zij aan kunnen te vragen.²¹⁶ Een aanvraag op grond van artikel 8 EVRM is niet het meest inzichtelijk, aangezien dit een resttoets betreft en geen specifiek kader is bedoeld voor een bepaald type verblijfsaanvragers²¹⁷. Dit kan het doenvermogen van de betreffende aanvragers belemmeren. Dergelijke onduidelijkheid brengt ook het risico met zich mee dat aanvragers meerdere typen verblijfsaanvragen tegelijkertijd indienen in de hoop dat er in ieder geval één slaagt.²¹⁸

Verder is het van belang om te benoemen dat bij de wijziging er voor het ophalen van de afgeleide asielvergunning meer verantwoordelijkheid bij de gezinsleden van b-statushouders komt te liggen. Voor nareizigers die eerst in de opvang van het COA terecht komen, regelt het COA deze afspraak. In principe zullen gezinsleden in de nieuwe werkwijze niet meer in de COA-opvang verblijven en van COA hierbij geen begeleiding ontvangen (zie §2.1.1 en §2.3.3). Ook nu geldt dat nareizigers die niet in COA-opvang verblijven deze afspraak zelf moeten maken. Ook de IND wijst de betreffende gezinsleden hierop²¹⁹ en maatschappelijke begeleiding van referenten door gemeenten speelt een rol²²⁰. Na het verstrijken van de wachttermijn zal de maatschappelijke begeleiding al beëindigd zijn, waardoor er een groter beroep gedaan wordt op de referent en gezinsleden zelf om de verblijfsvergunning tijdig af te halen.

Tot slot is er naast de nareisvoorstellen sprake van een lagere subsidie voor VWN om vluchtelingen tijdens de asiel- en nareisprocedure te begeleiden.²²¹ In 2025 was er al sprake van een lagere subsidie en ook in 2026 zal de subsidie lager uitvallen. Mocht er onvoldoende hulp voor nareisaanvragers beschikbaar komen, dan wordt hun eigen

211 Zie §3.3.1 over de geschatte haalbaarheid van deze voorwaarden voor statushouders.

212 VWN, augustus 2025, schriftelijke input.

213 Voor de Engelstalige versies kan op de IND-website rechtsboven 'View in English' aangeklikt worden.

214 Hiervoor moeten gezinsleden meestal naar consulaire vertegenwoordigingen in andere landen moeten reizen.

Daarvoor zijn reisdocumenten nodig, digitale afspraken, nieuwe ingevulde formulieren en goede voorbereiding.

(VWN, augustus 2025, schriftelijke input).

215 Advocatuur, juli 2025, interview.

216 VWN, juli 2025.

217 Advocatuur, juli 2025, interview.

218 Advocatuur, juli 2025, interview. VWN, juli 2025, interview.

219 IND, augustus 2025, schriftelijke input.

220 VWN, augustus 2025, schriftelijke input.

221 VWN, 2025. Vluchtelingen dreigen hulp te verliezen - 'Minister, stel besluit over bezuinigingen uit!'.

Geraadpleegd op 23 augustus 2025.

doenvermogen relevanter. Een advocaat noemt dat het nodig is aanvraagformulieren in alle talen aan te bieden.²²² Volgens VluchtelingenWerk is meer nodig dan de vertaling van de formulieren omdat het ook gaat om het begrijpen van de juridische termen en de informatie en juiste documentatie die nodig is.²²³ Dit zal impact hebben op de IND, omdat vragen die de VWN voorheen voor de statushouder heeft kunnen beantwoorden, hierdoor vervolgens aan de communicatieafdeling van de IND gevraagd worden. Een verdere inschatting hiervan valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek over de nareisvoorstellen. Ook geeft het VWN aan dat er ondersteuning nodig is bij nader onderzoek en het afhaken van de mvv²²⁴.

Een aandachtspunt hierbij is de begeleiding van personen die als amv'er een b-status gekregen hebben, maar ten tijde van de nareisaanvraag niet meer onder voogdij van Nidos staan omdat ze inmiddels meerderjarig zijn.²²⁵ In principe verzorgt VWN de begeleiding van deze statushouders. Aangezien er voor personen die als amv'er een b-status ontvangen hebben een wachttermijn van twee jaar gaat gelden, zal het aantal dat pas na beëindiging van het voogdijschap van Nidos naar verwachting toenemen.²²⁶ Ruim de helft (ongeveer 60%) van de jongeren die in eerste instantie onder voogdij bij Nidos staan, zijn tussen de vijftien en achttien jaar bij binnenkomst.²²⁷

4.4

Beeld van overheid

Doordat er geen overgangsrecht in de nareisvoorstellen geldt, worden de spelregels bij lopende aanvragen – voor aanvragers in negatieve zin – veranderd. Vanuit diverse partijen is hier kritiek op gegeven. Er wordt bijvoorbeeld gesproken over een onvoorspelbare en mogelijk onbetrouwbare overheid²²⁸ en dat dit moeilijk uit te leggen is²²⁹. De verwachting is dat dit onvrede met zich mee zal brengen²³⁰, wat zich mogelijk vertaalt naar onvrede richting de overheid. Situaties met bijvoorbeeld arbeidsmigranten hebben geleerd dat een slechte behandeling van mensen, slecht gedrag en weerstand kan doen toenemen.²³¹

222 Advocaat, juli 2025, schriftelijke input.

223 VWN, augustus 2025, schriftelijke input.

224 Hiervoor moeten gezinsleden meestal naar consulaire vertegenwoordigingen in andere landen moeten reizen. Daarvoor zijn reisdocumenten nodig, digitale afspraken, nieuwe ingevulde formulieren en goede voorbereiding. (VWN, augustus 2025, schriftelijke input).

225 Nidos, juli 2025, interview. VWN, juli 2025, interview.

226 VWN, juli 2025, interview.

227 Nidos, juli 2025, interview.

228 VWN, juli 2025, interview.

229 Nidos, juni 2025, interview.

230 COA, 2025, brief aan minister.

231 VNG, juli 2025, interview.

5 Verwachte gevolgen voor de IND

De IND beslist op onder meer aanvragen voor verblijfsrecht in Nederland. Dit hoofdstuk beschrijft de verwachte gevolgen van de nareisvoorstellen ten aanzien van de inhoudelijke beoordeling van de aanvragen, communicatie, IV, overige organisatieonderdelen, normtijden, fte, doorlooptijden, werkvoorraden, implementatie en financiën.



Immigratie- en Naturalisatiedienst
Ministerie van Asiel en Migratie

5.1 Opvoeren van binnenkomende stukken e.d.

Bij het opvoeren van aanvragen en andere binnenkomende stukken vindt naar verwachting een verschuiving plaats van nareisaanvragen naar 8 EVRM-aanvragen en andersom van 8 EVRM naar nareisaanvragen (zie ook §3.1). Ook zal er naar verwachting een toename aan werkzaamheden plaatsvinden door extra aanvragen, bezwaren en beroepen (zie §3.1.2 en §3.3.3) en door de ontvangst van documenten na herstel-verzuim doordat er geen overgangsrecht is. Voor minderjarige broers/zussen van amv's bij hun ouder(s) geldt dat niet meer de ouder maar de amv de sociaal referent van de minderjarige broer/zus zal zijn.

5.2 Inhoudelijke beoordeling

5.2.1 Gezinsleden

De IND toetst bij huidige nareisaanvragen al de familierechtelijke relatie (of de personen op papier gezinslid van elkaar zijn) en een feitelijke gezinsband (of er invulling wordt gegeven aan de familierechtelijke relatie) en dit zal er onderdeel van blijven. Er worden op dat vlak dan ook weinig gevolgen van de nareisvoorstellen ten aanzien van de gewijzigde gezinsleden verwacht. Toetsing of partners gehuwd dan wel ongehuwd zijn, verandert weliswaar verder niet, maar wordt wel relevanter, aangezien alleen gehuwde partners nog in aanmerking kunnen komen voor nareis (zie §2.2.1).

Toetsing van of een minderjarig kind ten laste komt van en onder gezag staat bij een ouder vindt al plaats bij meerderjarige kinderen maar zal bij minderjarige kinderen nieuw zijn. Het kan lastig zijn wanneer een statushouder uit een land komt waarin gezag niet automatisch bij een moeder ligt in verband met verschillen die landen maken tussen wettelijk gezag en zorgrecht. Ook is er in de meeste gevallen naar verwachting geen aanvullend documentonderzoek nodig, aangezien voor deze eis dezelfde documenten gelden als voor het beoordelen van de feitelijke familieband.²³² Aanvullend onderzoek is wel nodig wanneer de ouders gescheiden zijn en er bekeken moet worden of de ouder die om overkomst van het kind verzoekt ook het gezag over het kind heeft.

De beoordeling van aanvragen van minderjarige broers/zussen van amv's bij hun ouder(s) wordt naar verwachting minder complex voor de IND en is daarmee een kans. Op dit moment zijn dat 8 EVRM aanvragen, maar deze groep kan met de nieuwe voorwaarden in aanmerking komen voor nareis. Voordelen hiervan zijn dat er geen gecombineerde herstelverzuimbrieven en geen gecombineerde beschikkingen voor nareis van de ouder en 8 EVRM van de minderjarige broer/zus hoeven te komen. Ook

²³² IND, juli 2025, interview.

de intentieverklaring TBC, een verklaring van de burgerlijke staat voor personen jonger dan vijftien jaar, en de belangenafweging zullen vervallen en toetsing van de gezinsbanden zal beperkt worden.

Een (ambtshalve) belangenafweging brengt voor de IND de nodige uitdagingen met zich mee. Zie hiervoor §5.2.3.

5.2.2

Aanvullende voorwaarden voor b-statushouders

Het toetsen van aanvullende voorwaarden ten aanzien van alleen b-statushouders is nieuw in het nareisproces.²³³ Tot nu toe ziet de toetsing met name op het gezinslid en de band tussen het gezinslid en de statushouder. Voor de wachttermijn, de inkomenseis en de huisvestingseis gelden de volgende aandachtspunten ten aanzien van de inhoudelijke toetsing.

De wachttermijn is in principe goed te toetsen voor de IND. Het betreft een verschil van minimaal twee jaar tussen de datum waarop de referent een asielstatus verleend heeft gekregen en de datum dat de nareisaanvraag ingediend dan wel behandeld wordt. Het is randvoorwaardelijk voor de uitvoering dat er voor implementatie duidelijkheid is over of het de datum van indienen van een nareisaanvraag betreft of die van behandeling van een nareisaanvraag, of deze voor behandeling van de (relatief oude) werkvoorraad gelijk is aan die voor de behandeling van nieuwe aanvragen. Of de toetsing of aan de wachttermijn voldaan is handmatig of geautomatiseerd verloopt, dient de IND nader te bepalen.

Indien de IND nareisaanvragen ontvangt waarvoor de wachttermijn nog niet is verstreken, moet de IND ook deze aanvragen behandelen.²³⁴ Geautomatiseerde verzending van een bericht waarin staat dat nog niet aan de wachttermijn is voldaan is niet mogelijk, omdat jurisprudentie voorschrijft dat aanvragers altijd een beroep moeten kunnen doen op het evenredigheidsbeginsel.²³⁵ Dit houdt in dat zij de mogelijkheid moeten hebben om te beargumenteren dat zij bijzondere omstandigheden hebben die aanleiding bieden om toch verblijfsrecht te verlenen. B-statushouders zullen niet meer onder de gezinsherenigingsrichtlijn vallen. In plaats van toetsing aan het evenredigheidsbeginsel zullen in dat geval de bijzondere omstandigheden deel zijn van de belangenafweging bij doortoetsing aan artikel 8 EVRM.

Voor het toetsen van het inkomensvereiste zal de IND vermoedelijk naast de aangeleverde documenten, zoals het arbeidscontract, gebruik maken van gegevens uit Suwinet van het UWV. Inhoudelijk kan het toetsen of aan de inkomenseis is voldaan vrij complex zijn. In ieder geval bij de huidige inkomenstoets bij de beoordeling van reguliere verblijfsvergunningen zijn veel vormen van inkomen (bijv. als werknemer, zelfstandig en grootaandeelhouder) en uitzonderingen.²³⁶ Ook kunnen personen verschillende arbeidscontracten en/of zelfstandige werkzaamheden tegelijkertijd hebben, wat eveneens een complexere toets oplevert.²³⁷ In de praktijk zal het in de meeste gevallen naar verwachting niet zo complex zijn, omdat veel aanvragers geen inkomen hebben anders dan een uitkering.²³⁸ Mochten statushouders (door de aanvullende voorwaarden) meer gaan werken dan zal de toets complexer worden. Tijdens deze toets zal dan al snel en relatief eenvoudig blijken dat de aanvrager niet aan de inkomenseis voldoet. Randvoorwaardelijk voor de uitvoering is dat de specifieke vereisten voor implementatie nader uitgewerkt zijn en nareismedewerkers zijn opgeleid en zich deze toetsing eigen gemaakt hebben. Momenteel loopt er ook een traject dat beziet of een procedure voor gezinshereniging bij reguliere vergunninghouders versneld/vereenvoudigd kan plaatsvinden (IND, juli

²³³ IND, juli 2025, telefoongesprek.

²³⁴ IND, 2024, Impactanalyse nareis bij b-statushouders.

²³⁵ EHRM. 9 juli 2021. Application no. 6697/18.

²³⁶ IND, juli 2025, interview.

²³⁷ IND, 2024, Impactanalyse Nareis bij B-statushouders.

²³⁸ CBS, Immigranten niet EU/EFTA; migratiemotief, sociaaleconomische categorie. Geraadpleegd op 1-7-2025. Het gemiddelde percentage over de jaren 2013 t/m 2021. 5% van de personen die met een asielmotief (exc. nareis) naar Nederland komen is na twee jaar werknemer of zelfstandige. Verder is 58% na twee jaar uitkerings- of pensioenontvanger, is 25% (school)kind of student, is 5% procent niet meer aanwezig in Nederland en is er een overige categorie zonder inkomen van 7% die niet te vatten is in een van de zojuist genoemde categorieën.

2025, telefonische input). Voor zover dit aanpassing van toetsing van de inkomenseis betreft, is het relevant hier bij de nadere uitwerking aansluiting bij te zoeken.

De voorgestelde toetsing van het huisvestingsvereiste is in de basis eenvoudig. Dit gaat om of referenten een huurovereenkomst, huurcontract of koopakte overlegd hebben waarmee ze aantonen huisvesting te hebben. Echter, bewoners van doorstroomlocaties hebben het eerste jaar (dat gefinancierd wordt) geen huur- of andere documenten die aantonen dat ze er huisvesten.²³⁹ Hoe dat in een eventueel tweede of derde jaar is, zal per gemeente verschillen. Bovendien bestaat er zorg over hoe de IND kan beoordelen of huur- en koopdocumenten van huisvesting echt is. Deze documenten zijn vormvrij en ook steeds vaker digitaal waardoor er geen echtheidskenmerken zijn die onderzocht kunnen worden.²⁴⁰ Er bestaan andere manieren waarmee de IND de huisvestingseis beter kan toetsten. Een inhoudelijke controle van of in ieder geval het vermelde adres overeenkomt met het adres in de BRP zou een onderdeel van een controlemechanisme kunnen zijn, evenals een verplichte vermelding van het huurbedrag.²⁴¹ Controle van huurovereenkomsten met woningcorporaties zijn in principe mogelijk via systemen van die coöperaties. De controle van een koopakte zou plaats kunnen vinden via het Kadaster. In beide gevallen zou voor inwerkingtreding getoetst moeten worden of er een wettelijke grondslag voor desbetreffende is en of de betreffende gegevensuitwisseling volgens de AVG mogelijk is. De verwachte impact op gemeenten wanneer de IND de betreffende documenten niet (goed) op echtheid kan controleren staat in hoofdstuk 9. Een gerelateerd punt van zorg is of er voor verblijf in COA-opvang ook documenten zijn die statushouders als huurovereenkomst zouden kunnen indienen, en hoe de IND vervolgens zou kunnen herkennen dat het een COA-locatie betreft (die niet voldoet aan het huisvestingsvereiste). Verder dient nog uitgewerkt te worden wanneer een referent over huisvesting dient te beschikken (zie §2.4.3).

Aangezien er geen vrijstellingen mogelijk zijn, weegt de IND bijzondere omstandigheden bij bijvoorbeeld het niet kunnen voldoen aan de inkomenseis mee bij de doortoets aan 8 EVRM (zie §5.2.3). Hoewel ook het toetsen van vrijstellingen complex is, zou dit uitvoeringstechnisch beter uitvoerbaar zijn dan betrekken in een sowieso al complexe ambtshalve belangenafweging. Het is uitvoeringstechnisch en juridisch wenselijk om in ieder geval wat betreft de inkomenseis aan te sluiten bij bestaande toetsing van een inkomenseis bij al bestaande verblijfskaders.²⁴²

*Toetsingsvolgorde*²⁴³

In het wetsvoorstel is geen hiërarchie opgenomen over de volgorde van toetsing van de aanvullende en al bestaande voorwaarden. Uitwerking van deze volgorde zal plaatsvinden in lagere regelgeving en/of instructies. Om het werk van de IND in eerste aanleg zo efficiënt mogelijk te maken, is het van belang om een goede toetsingsvolgorde van de aanvullende en al bestaande voorwaarden te kiezen. Wanneer aan één van de aanvullende voorwaarden niet voldaan is, is afwijzing zonder verdere toetsing van de andere voorwaarden namelijk mogelijk.²⁴⁴ Bij eventuele juridische vervolgpcedures moet er wellicht alsnog naar de overige voorwaarden gekeken moet worden.

Indien er in eerste aanleg gedeeltelijke toetsing mogelijk is, kan toetsing aan de wachttermijn en de huidige formele voorwaarden²⁴⁵ het beste als eerste plaatsvinden, omdat dit een relatief eenvoudige toets is, gevolgd door de huisvestingseis, het inkomensvereiste, en daarna de vaststelling van de identiteit, familierechtelijke

²³⁹ VNG, 2025, telefonisch gesprek.

²⁴⁰ IND, augustus 2025, schriftelijke input.

²⁴¹ IND, juli 2025, interview.

²⁴² IND, augustus 2025, schriftelijke input.

²⁴³ IND, 2024, Impactanalyse Nareis bij B-statushouders.

²⁴⁴ IND, juni 2025.

²⁴⁵ Bijvoorbeeld dat de referent een asielvergunning heeft (IND, augustus 2025, schriftelijke input)

relaties en gezinsband. Bij een afwijzing op in ieder geval één van de aanvullende voorwaarden, zal de IND een belangenafweging maken in het kader van artikel 8 EVRM. Hierdoor vindt ook bij niet voldoen aan de wachttermijn een inhoudelijke beoordeling plaats. Er bestaan voorkeuren om de vaststelling van de identiteit, familierechtelijke relaties en gezinsband pas te doen als blijkt dat dit mogelijk van invloed gaat zijn op de uitkomst van de belangenafweging. Dit zou de meest efficiënte werkwijze zijn indien op echtheid te controleren documenten eerder in het proces blijft gebeuren.

5.2.3 *Belangenafweging*

Wanneer er sprake is van een gezinsleven van de b-statushouder en het gezinslid, dient de IND in twee situaties gerelateerd aan de nareisvoorstellen een belangenafweging te maken. Dit is het geval bij een ambtshalve doortoets indien gezinsleden van b-statushouders niet aan de aanvullende voorwaarden voldoen (zie §2.1.3) en bij mogelijke 'losse' 8EVRM-aanvragen van gezinsleden die door de aanpassing van het kerngezin niet meer in aanmerking komen voor nareis (zie §3.1). De IND zal tijdelijk (gezien de werkvoorraden is dat gauw twee jaar) ook ambtshalve doortoetsen voor gezinsleden die door de wetswijziging niet meer in aanmerking komen voor nareis maar nog een lopende aanvraag hebben op het moment van inwerkingtreding (zie §2.2 en §4.1).

Hoewel de IND gewend is om in bepaalde situaties belangen van de aanvragers en belangen van de staat te wegen voor beslissingen over verblijfsrecht, is de afweging tussen de betreffende belangen ten gevolge van de wetsvoorstellen relatief complex, zeker wanneer de aanvragen kinderen betreffen. Ook zal begeleiding nodig zijn voor medewerkers die nareisaanvragen beoordelen en 8 EVRM-belangenafwegingen maken voor nieuwe categorieën aanvragers voor de eerste periode na inwerkingtreding. Hiervoor zal ook de werkinstructie moeten worden aangepast.²⁴⁶ Denkbaar is dat medewerkers die voor andere verblijfsaanvragen al toetsen aan de inkomenseis helpen bij de begeleiding, gezien hun expertise over de inkomenseis.²⁴⁷ Aangezien de werkwijze nog nieuw is, brengt dit in de eerste periode een risico op een lagere kwaliteit besluiten met zich mee.²⁴⁸

Momenteel vindt er bij nareis niet altijd een ambtshalve doortoets aan artikel 8 EVRM plaats (zie §2.1). Voor zaken waarin bijzondere omstandigheden gelden waardoor aanvragers niet aan één of meerdere van de aanvullende voorwaarden kunnen voldoen, neemt de complexiteit van deze belangenafweging nog meer toe. Wanneer iemand bijvoorbeeld blijvend en volledig arbeidsongeschikt is verklaard door het UWV, dient de IND ook dit te betrekken in de complexe belangenafweging.²⁴⁹ De verwachting is dat er vrij veel referenten niet aan het inkomensvereiste en/of het huisvestingsvereisten zullen voldoen (zie §3.3.2).

Als belang van gezinsleden speelt onder andere het belang van het kind een rol indien het verblijfsaanvragen voor minderjarige kinderen betreffen.²⁵⁰ Verder dient de IND mogelijk kwetsbare omstandigheden mee te wegen die de referent dan wel het gezinslid heeft aangedragen.²⁵¹ Mocht de Nederlandse staat tevens wetsvoorstellen aannemen die het huisvesten van statushouders bemoeilijken, dan vindt onder meer de advocatuur dat dit in het voordeel van de gezinsleden van een b-statushouder zonder huisvesting meegewogen moet worden.²⁵² Volgens de IND zal de mate waarin

²⁴⁶ Hierover is een motie aangenomen in de tweede kamer die stelt dat er spoedig een duidelijke en eenvoudige werkinstructie moet worden opgesteld voor verblijfsaanvragen op grond van artikel 8 EVRM, waarin de voorwaarden en beoordelingscriteria helder worden uiteengezet (36600-XX-18).

²⁴⁷ IND, 2024, Impactanalyse Nareis bij B-statushouders.

²⁴⁸ IND, 2024, Impactanalyse Nareis bij B-statushouders.

²⁴⁹ IND, 2024, Impactanalyse Nareis bij B-statushouders.

²⁵⁰ IND, juli 2025, interview.

²⁵¹ VWN, juli 2025, interview.

²⁵² Advocatuur, juli 2025, interview. VNG, juli 2025, interview.

het verkrijgen van huisvesting wordt bemoeilijkt hierin ook een rol spelen evenals andere belangen die hierbij een rol spelen.

Als belang van de staat geldt in ieder geval het huidige, restrictieve toelatingsbeleid²⁵³, waaronder het niet meer bestaan van verblijfskaders voor enkele categorieën gezinsleden, het economische belang²⁵⁴ en het belang van openbare orde²⁵⁵. Voor het economische belang wordt gekeken naar de zelfredzaamheid van de referent en of deze een beroep op de publieke voorzieningen doet. Daarnaast geeft de advocatuur aan dat ook het belang van een zo goed mogelijk welbevinden van statushouders en hun gezinsleden tot het belang van de staat behoort. Dit vergroot namelijk de kans op inburgering en inkomen en verkleint de kans op benodigde psychologische hulp.²⁵⁶ Richtlijnen over de weging van de verschillende belangen is gewenst vanwege twee redenen: eenduidigheid in beslissingen van verschillende medewerkers bevorderen in het kader van de menselijke maat en de kans op juridische houdbare beslissingen vergroten.²⁵⁷

5.2.4 *Herstel verzuim*

In het huidige beleid staat dat herstel verzuim moet worden geboden wanneer aanvragers niet aan één van de nareisvoorwaarden voldoen. Ook voor een eventuele belangenafweging als doortoets moet de IND onder de huidige regelgeving herstel verzuim aan aanvragers bieden om te vragen of er bijzonderheden spelen.

Op twee manieren is deze werkwijze inefficiënt voor de huidige voorstellen. Allereerst, aangezien elke voorwaarde een afzonderlijke afwijzingsgronden is, is het inefficiënt om voor andere voorwaarden herstel verzuim te bieden wanneer al duidelijk is dat er niet aan één van de voorwaarden wordt voldaan. Bovendien, zou het efficiënter zijn om bijzondere omstandigheden voor een eventuele belangenafweging direct in het aanvraagformulier te vragen in plaats van via herstel verzuim. Voor een andere, efficiëntere werkwijze is aanpassing van de Vreemdelingen-circulaire nodig²⁵⁸.

5.3 **Fraudegevoeligheid en handhaafbaarheid**

Een deel van de voorgestelde wijzigingen brengt enkele fraudegevoeligheden en mogelijke handhavingsactiviteiten met zich mee. Dit betreft²⁵⁹:

- het bepalen of een statushouder huisvesting heeft. Een huurcontract of -overeenkomst hebben namelijk geen specifieke kenmerken op basis waarvan de echtheid van het document goed te toetsen is. Of deze voor koopaktes gelden, is op het moment van schrijven onbekend. Een manier om de toetsing betrouwbaarder te maken, zou het ophalen van extra bewijslast bij de aanvrager kunnen zijn. Zo kunnen bijvoorbeeld ook betaalbewijzen van de huur (of hypotheek) worden overlegd, of zou een 'verhuurdersverklaring' met bijvoorbeeld een kopie van het paspoort van de verhuurder overwogen kunnen worden. Wanneer de IND dergelijke extra waarborgen zou moeten toetsten, verhoogt dit de werklust in meer of mindere mate verder (zie al verhoogde werklust in §5.7). In gevallen waarin beslismedewerkers twijfelen aan de juistheid van de huisvesting, kunnen zij een fraudehandhavingssignaal opvoeren dat bij handhavingsmedewerkers terecht komt. Het zou eenvoudiger en sneller kunnen wanneer niet aanvragers de bewijslast hoeven te overleggen, maar de IND deze informatie uit registers van andere

253 Advocatuur, juli 2025, interview. IND, juli 2025, interview.

254 IND, juli 2025, schriftelijk.

255 IND, augustus 2025, schriftelijke input.

256 Advocatuur, juli 2025, interview.

257 IND, juli 2025, interview.

258 B1/3.3.2 Vc.

259 IND, zomer 2025, interviews en (telefoon)gesprekken.

(uitvoerings)organisaties kan halen. Zo zouden controles van huurovereenkomsten mogelijk uit de systemen van woningcorporaties gehaald kunnen worden en zou voor koopaktes hetzelfde gedaan kunnen worden uit het systeem van het Kadaster.²⁶⁰ Hoe dit er precies uit zou moeten komen te zien is nog niet duidelijk en zal nader moeten worden uitgewerkt. Voor inwerkingtreding is dan bovendien toetsing nodig of er een wettelijke grondslag voor gegevensuitwisseling volgens de AVG is.

- het bepalen of een statushouder inkomen heeft. Een deel van de aanvragers zou gefingeerde dienstverbanden of onjuiste gegevens over inkomen als zelfstandige kunnen overleggen om aan te tonen over voldoende inkomen te beschikken. Voor dergelijke risico's kan aansluiting worden gezocht bij bestaande mogelijkheden om eventuele fraude op te sporen.²⁶¹
- fraude bij huwelijksdocumenten om ongehuwde partners alsnog in aanmerking te kunnen laten komen voor nareis (als gehuwde partner)²⁶²; en
- fraude bij documenten over juridische kinderen om pleegkinderen alsnog in aanmerking te kunnen laten komen voor nareis (als kind).²⁶³

Voor de overige onderdelen van de voorgestelde wijzigingen zijn geen handhaafbaarheidsrisico's of fraudegevoelighedenesignaleerd.

5.4 Communicatie en andere dienstverlening

5.4.1 Communicatie²⁶⁴

Richting aanvragers, ketenpartners en IND-medewerkers is het van belang dat de IND hen tijdig en juist informeert over de aanstaande wijzigingen.

Aangezien er geen overgangsrecht geldt, is het essentieel dat de IND aanvragers voor wie ander recht gaat gelden op het moment van de beoordeling van hun aanvraag dan op het moment van het indienen van de aanvraag tijdig informeert over wat dit voor hen betekent, evenals hoe er omgegaan wordt met uitzonderingen. Deze communicatie vindt plaats via bulkbrieven die IV inregelt in het systeem (zie §5.5.3). De IND zal de bulkbrieven zoveel mogelijk op maat verzorgen door er niet meer in te vermelden dan nodig en door deze naar niet meer personen te sturen dan nodig.²⁶⁵ Het is nog niet bekend of er een gericht schrijven mogelijk is met betrekking tot dat kinderen ten laste moeten vallen bij ouder(s) en onder hun gezag moeten staan. Een aandachtspunt hierbij is dat referenten voor sommige gezinsleden mogelijk wel een brief zullen ontvangen, en voor andere gezinsleden niet. Het is aan te raden als de inhoud van de brief mogelijke onduidelijkheid hierover zoveel mogelijk wegneemt. Zo zou bijvoorbeeld een amv'er met een a-status wel een brief krijgen over een minderjarige broer/zus, maar niet over een ouder. Of een dertigjarige wel over een ongehuwde partner, maar niet over een biologisch kind. In verband met het ontbreken van overgangsrecht kan in de bulkbrief naar deze groep ook herstel verzuim worden geboden.²⁶⁶ Ook op de IND-website zal over de wijzigingen geïnformeerd worden. Beleidsadviseurs dienen



²⁶⁰ IND, september 2025, schriftelijke input.

²⁶¹ Voor gezinsmigratie bij personen met een Nederlands paspoort of een verblijfsvergunning regulier geldt ook een inkomenseis.

²⁶² IND, augustus 2025, schriftelijke input.

²⁶³ IND, augustus 2025, schriftelijke input.

²⁶⁴ IND, juli 2025, interview. Tenzij anders vermeld.

²⁶⁵ Zo kunnen er bijvoorbeeld brieven komen gericht op bijvoorbeeld ongehuwde partners of minderjarige broers/zussen van amv's met een b-status bij hun nareizende ouder(s) of minderjarige broers/zussen van amv's met een a-status bij hun nareizende ouder(s). Hoe geïnformeerd dient te worden over de wijziging met betrekking tot kinderen die niet ten laste komen van en onder gezag staan bij een ouder, dient nader bepaald te worden.

²⁶⁶ IND, augustus 2025, schriftelijke input.

communicatiemedewerkers van inhoudelijke input te voorzien. Waar nodig is afstemming met informatiebeveiliging nodig over het veilig verzenden van de brieven. Verzending van de brieven vergt nauwe afstemming qua timing en inhoud tussen het klantinformatiecentrum en communicatie (Atlas).

Verder is het voor ook alle toekomstige aanvragers nodig de asieltegel op de website aan te passen, evenals formulieren, brieven over het ophalen van een verblijfsvergunning (zie §4.3) en de interne kennisbank. Hierbij geeft VWN aan dat het wenselijk is inzichtelijk te maken wat alternatieve aanvragen voor verblijfvergunningen zouden kunnen zijn voor gezinsleden die niet meer voor nareis in aanmerking kunnen komen, om onduidelijkheid en meerdere aanvragen tegelijkertijd zoveel mogelijk te voorkomen (zie ook §4.3).²⁶⁷ Ook zullen er naar verwachting meer aanvragen komen om bij het COA informatiesessies te verzorgen.

Ten aanzien van tijdige communicatie geldt dat dit in principe zo spoedig mogelijk nadat bekend zou worden dat de wijziging plaats gaat vinden gebeurt. Ook wanneer aanvragers en ketenpartners via andere kanalen te horen zouden krijgen over de aanstaande wijziging, kan dit vragen oproepen waarvoor ze de IND raadplegen. Na het uitsturen van de brieven en bijvoorbeeld politieke communicatie over de wijzigingen, komen naar verwachting pieken in het gezochte contact. De mate waarin deze vragen bij het klantinformatiecentrum of de ketenservice terecht komen is momenteel lastig te voorspellen, maar kan veel impact hebben en is ook afhankelijk van de wijze waarop er met de aanvrager en de ketenpartners wordt gecommuniceerd over de wijzigingen. De vraag naar voorlichting en informatie zal er met name in het begin na het invoeren van de wijzigingen zijn. Hierdoor zullen de communicatiekanalen van de IND veel geraadpleegd kunnen worden. Aanvragers zelf komen in contact met het klantinformatiecentrum (via telefonie/chat e.d.), terwijl ketenpartners met de ketenservice te maken krijgen (via telefoon).

De mate waarin de voorlichtingstaken mogelijk extra toe zullen nemen, is afhankelijk van de uitkomsten van een traject dat loopt over het overnemen van (een deel van de) taken die momenteel VWN verzorgt. Zodra VWN geen nareisaanvragen meer begeleidt door bezuinigingen, is het aannemelijk dat de IND meer vragen – ook over de wijziging – kan ontvangen.

5.4.2 Loketten

De werklast van de loketten hangt samen met het aantal mensen dat naar de loketten komt om na verlening van een mvv de bijbehorende verblijfsvergunning op te halen. Wanneer er minder gezinsleden naar Nederland kunnen komen als nareiziger, en indien zij ook niet (allemaal) via een ander verblijfskader alsnog een verblijfsvergunning zullen ontvangen, zal dat leiden tot een lagere werklast.²⁶⁸ De uitkomsten van verschillende verblijfsprocedures is op voorhand echter onduidelijk.

Daarnaast zal de werklast anders verdeeld worden over de verschillende loketten. Personen van wie de een aanvraag voor een verblijfsvergunning ingewilligd is, dienen hun verblijfsdocument af te halen bij een loket. Vanwege de huisvestingseis geldt dat dit het dichtstbijzijnde loket bij het woonadres van de b-statushouder zal betreffen. Hierdoor zal de werkdruk bij het loket in Zevenaar afnemen – waar alle nareizigers die in opvang van het COA verbleven hun verblijfsdocument in de huidige werkwijze ophalen – en bij andere loketten in het land (verdeeld) doen toenemen. De mate van toename hangt per loket af van hoeveel gezinsleden zich in de betreffende regio zullen huisvesten.



²⁶⁷ VWN, juli 2025, interview.

²⁶⁸ Diverse IND-medewerkers, juli 2025, interview.

5.5

IV

Alvorens in te gaan op de gevolgen van de voorgestelde nareiswijzigingen, is het relevant te benoemen dat er de IND vanaf 12 juni 2026 (ingangsdatum Migratiepact) met twee informatiesystemen zal werken. Er zal een nieuw informatiesysteem zijn voor nieuwe asielaanvragen. Nareisaanvragen, ook die bij referenten die in het nieuwe systeem zullen staan, zullen voorlopig nog in het huidige systeem opgevoerd en behandeld worden. Dit volgt dus niet uit de aanvullende nareismaatregelen, maar is wel van invloed op de benodigde IV-wijzigingen. De wijzigingen in de volgende paragrafen zien dan ook op het huidige en niet op het nieuwe IV-systeem.²⁶⁹

5.5.1

Wijzigingen gezinsleden

Naar verwachting is de IV-impact van de wijzigingen ten aanzien van gezinsleden die niet meer in aanmerking komen voor nareis beperkt. Aanpassing van de kwalificatielijst is nodig bij aanvragen van een biologisch (of pleeg)kind, evenals de toets op leeftijd. Tevens is er beperkte impact om nareizende minderjarige broers en zussen van een amv een afgeleide asielvergunning te gaan verstrekken. Wanneer dit prioriteit krijgt en houdt boven andere wijzigingen waar IV mee te maken heeft in twee maanden voorbereid kunnen zijn.

5.5.2

Aanvullende voorwaarden nareis bij b-statushouders

Om te bepalen of toetsing aan de aanvullende voorwaarden nodig is, zou het IND-medewerkers tijd besparen als het digitale systeem een functie krijgt waarmee automatisch in het dossier van nareizigers staat of het gaat om nareis bij een A- of B-statushouder.²⁷⁰ Zodra het nieuwe IV-systeem in werking is getreden, zal het relatief lastig zijn om automatisch in beeld te krijgen of een nareisaanvraag nareis (in oude systeem) bij een B-statushouder (in nieuwe systeem) betreft. Een koppeling tussen het oude en nieuwe systeem is mogelijke, maar het is nog onbekend hoe groot die aanpassing gaat zijn. Op dit moment wordt het nieuwe systeem gebouwd, en hoe dat wordt vormgegeven zal van invloed zijn op de grootte van de aanpassing. Voor referenten die nog in het oude systeem zitten, is het een aanpassing die IV (tijdelijk) mee zou kunnen nemen. IV zou dan het systeem op het niveau van de aanvrager laten tonen of deze verblijf heeft aangevraagd bij een a- of b-statushouder. Uit kwaliteitsmetingen blijkt dat deze kwalificatie in ieder geval vanaf 2024 goed en betrouwbaar gevuld is. Ook indien de status van een referent na beroep zou wijzigingen, wordt dit verwerkt in deze informatie. Deze aanpassing valt binnen een beperkte tot matige aanpassing voor IV en zorgt naar verwachting voor een tijdsbesparing bij beslismedewerkers. Momenteel moet dit namelijk handmatig opgezocht worden in het dossier van de referent.²⁷¹

De IV-impact van de aanvullende voorwaarden is naar verwachting beperkt tot matig. Hierbij is eventuele teruglevering vanuit het nieuwe systeem niet meegenomen. De IV-impact van de wachttermijn is naar verwachting eenmalig en beperkt. Deze zou matig zijn in het geval toetsing van de wachttermijn geautomatiseerd plaatsvindt of er automatisch HV geboden dient te worden bij aanvragen waarin de wachttermijn nog niet verstreken is^{272,273}

²⁶⁹ Dat beslissen op een nareisaanvraag meer tijd vraagt en complexer wordt wanneer beslissers hiervoor twee systemen in plaats van één IV-systeem dienen te gebruiken, valt buiten de reikwijdte van deze uitvoeringstoets.

²⁷⁰ IND, 2024, Impactanalyse Nareis bij b-statushouders.

²⁷¹ Dit voorkomt niet geheel dat er alsnog in dossiers van referenten gekeken dient te worden bij het behandelen van een nareisaanvraag vanwege andere informatie.

²⁷² zowel voor aanvragen die al in de werkvoorraad zitten als voor toekomstige aanvragen. Voor toekomstige aanvragen kan de volledigheid van de aanvraag t.a.v. bewijs van inkomen en huisvesting via het aanvraagformulier afgevangen worden.

²⁷³ IND, 2024, Impactanalyse Nareis bij b-statushouders. Met update.

Het inkomensvereiste brengt naar verwachting een beperkte IV-impact bij de IND met zich mee. Aanpassing van de kwalificatielijst (alleen bij nareis bij b-statushouders) is nodig evenals toegang tot inkomstengegevens. De infrastructuur hiervoor is al in gebruik bij nareismedewerkers. Ook bij UWV is naar verwachting de impact beperkt indien het op dezelfde manier dezelfde gegevens aan de IND moeten leveren.²⁷⁴ Indien er echter andere gegevens nodig zijn, bijvoorbeeld van de Belastingdienst voor het controleren van inkomsten als zelfstandige, kan de impact flink groter zijn. Als zelfstandig bestuursorgaan geeft UWV aan nog een eigen uitvoeringstoets op de voorgenomen wijziging te moeten doen.²⁷⁵



Door het huisvestingsvereiste dient de IND de kwalificatielijst uit te breiden (alleen bij nareis bij B-statushouders; verwachte impact is beperkt). Ook zal er bij de digitale aanvraagformulieren voor nareis bij b-statushouders een bijlage in ingebouwd moeten worden om documenten ter onderbouwing van de aanvullende voorwaarden in te dienen. Dit zal redelijk wat impact hebben omdat er meerdere teams mee aan de slag moeten. Voor nu is dit enkel een oplossing voor referenten die in het huidige IV-landschap bekend zijn, omdat er in het nieuwe systeem geen kwalificatielijst meer is. Of we hiervoor in de toekomst ook een oplossing voor het nieuwe IV-systeem kunnen leveren is nu nog onbekend.

5.5.3 Informeren van aanvragers met lopende procedure

Er is naar verwachting een matige IV-impact voor het versturen van informatiebrieven naar alle referenten van openstaande nareisaanvragen die worden geraakt door de wetswijzigingen. Hiervoor zijn mogelijkheden beschikbaar. De IND stuurt per gezinslid een brief naar de referent. Hierdoor kan een referent meerdere brieven ontvangen, afhankelijk van het aantal gezinsleden waarvoor nareis is aangevraagd. Verder is het mogelijk de informatie zo gericht mogelijk te versturen door onderscheid te maken tussen de brieven op basis van type gezinslid (minderjarige broer/zus, pleegkind, etc.)²⁷⁶ en op basis van of het nareis bij een b-statushouder betreft. Om de infrastructuur voor verzending van de brieven IV-technisch gereed te maken is naar verwachting zo'n anderhalve maand nodig.

Zoals het er nu naar uitziet, is het echter lastig om de werkvoorraad in één keer van deze informatie te voorzien. Het is mogelijk zo'n twee à drie keer per week vijf- à zesduizend brieven per keer te versturen. De werkvoorraad met betrekking tot de wijzigingen gezinsleden was eind juni 2025 bijna 24.000 aanvragers. Hiervoor zou bij prioriteit dus anderhalve week à tweeënhalve week nodig zijn om de betreffende aanvragers te informeren. Prioriteit houdt in dit geval in dat alle verzendcapaciteit aan deze wijziging wordt besteed. De werkvoorraad voor de wijzigingen met betrekking tot gezinsleden en aanvullende voorwaarden gezamenlijk is ruim 47.000 aanvragen. Hiervoor zou bij prioriteit dus zo'n tweeënhalve week à vijf weken nodig zijn om de betreffende aanvragers van een brief te voorzien.

5.6 Overige IND-onderdelen en Buitenlandse Zaken

5.6.1 Overige IND-onderdelen²⁷⁷

Naast de gevolgen van de wetsvoorstellen voor inhoudelijke beoordeling, communicatie, IV (zie resp. 5.2 t/m 5.4) en de extra verwachte procedures (zie §3.3.3 en §5.7) zijn er nog enkele processen binnen de IND waar de voorgenomen wijzigingen ook enige impact op zullen hebben. Deze staan hieronder puntsgewijs uitgewerkt.

²⁷⁴ UWV, juli 2025, interview.

²⁷⁵ UWV, juli 2025, interview.

²⁷⁶ Hiervoor zou informatie benodigd zijn die alleen via SQL uit de systemen te halen is.

²⁷⁷ IND, juli 2025, interviews.

- Eventuele uitval door bijvoorbeeld een technische storing van de koppeling tussen het systeem van de IND en het UWV zal via de teams van Digitaal Registreren en Voorbereiden (DRV) lopen.
- Er loopt een traject om de doorlooptijden bij nareis te verkorten. Hier wordt onder andere gewerkt aan een nieuwe aanvraagprocedure. Het is van belang dat hierin ruimte is voor eventuele wijzigingen in wet- en regelgeving zoals mogelijk de nareisvoorstellen die onderwerp zijn van deze uitvoeringstoets.²⁷⁸
- Controle van documenten op echtheid vindt bij nareisaanvragen momenteel meestal plaats op het moment van de nareisaanvraag. Dat zal niet veranderen. Het kan echter voorkomen dat er in een eerder stadium documenten worden aangeleverd tijdens de asielpcedure. Voor de uitvoering is het praktisch deze documenten dan ook al op echtheid te laten controleren, ongeacht de status. Het nadeel hiervan is dat na de wachttermijn van twee jaar de situatie van de referent veranderd kan zijn en aanvragers nieuwe documenten (moeten) aanleveren die opnieuw op echtheid moeten worden gecontroleerd.

5.6.2

Buitenlandse Zaken²⁷⁹

Het stellen van aanvullende voorwaarden voor nareis bij b-statushouders zal ook (uitvoerings)gevolgen hebben voor Buitenlandse Zaken (BZ). Indien de IND een mvv-aanvraag van een gezinslid inwilligt, dient het gezinslid deze op te halen bij een Nederlandse vertegenwoordiging (zie §2.1.1). Wanneer de IND minder mvv-aanvragen inwilligt, zullen de posten enerzijds minder mvv's af hoeven geven aan nareizende gezinsleden, waardoor minder (lange) wachttijden ontstaan. Anderzijds kunnen bepaalde aanvullende voorwaarden die aan gezinsleden van b-statushouders gesteld zullen worden, zorgen voor extra druk in de uitvoering. Hierbij kan gedacht worden aan bijvoorbeeld een toename van verzoeken om laissez-passerafgiften (LP-afgiften) aan reguliere aanvragers i.v.m. verplaatsing van aanvragen van het nareis kader naar het reguliere/8 EVRM kader. De impact op BZ is in deze uitvoeringstoets niet nader onderzocht.



Ministerie van Buitenlandse Zaken

5.7

Werklast

In §3.1 en §3.3.3 zijn de verwachte aantallen zaken in eerste aanleg, bezwaren en beroepen beschreven. Deze paragraaf beschrijft de hoeveelheid werk die gepaard gaat met de verwachte aantallen zaken voor beslis- en juridische medewerkers. Hierbij is aandacht voor normtijden, fte, doorlooptijden en werkvoorraden (zie §4.1 voor de werkvoorraden eind juni 2025). De diverse (benaderingen van) uitgangspunten bij de berekeningen van de verwachte aantallen aanvragen in eerste aanleg, bezwaren en beroepen, zijn aangevuld met diverse uitgangspunten ten aanzien van behandelwijze en normtijden (zie Bijlage I, §C).

Een verwachte toename aan werklast zou gedragen kunnen worden door het vinden van extra fte en/of door de doorlooptijden en daarmee vermoedelijk werkvoorraden op te laten lopen. Dit laatste zou niet bijdragen aan tijdig beslissen op aanvragen van in dit geval statushouders en gezinsleden die herenigd willen worden. Bovendien zou dit gebeuren in een context waarin de werkvoorraden reeds hoog zijn en waar de afgelopen periode efficiëntieslagen gemaakt zijn om deze te doen afnemen.

Van belang op te merken is dat de doorlooptijden voor gezinsherenigingszaken in de praktijk niet per zaak bepaald worden, maar per gezin. De IND zal pas besluiten versturen, wanneer deze voor alle gezinsleden klaar zijn, ook wanneer deze via

²⁷⁸ IND, juli 2025, interview.

²⁷⁹ BZ, september 2025, mail.

verschillende verblijfsregelingen een aanvraag hebben moeten doen.²⁸⁰ De doorlooptijd voor nareizende ouders met minderjarige broers/zussen van amv's zou wat kunnen verkorten door de efficiëntieslag die de voorstellen met zich meebrengen (zie §5.2.1). Eventuele (verdere) efficiëntieslagen ten gevolge van het verbetertraject nareis²⁸¹ zouden het oplopen van de voorraden enigszins kunnen compenseren. Het verbetertraject valt echter buiten de reikwijdte van deze uitvoeringstoets. In de eerste periode na inwerkingtreding zullen de doorlooptijden en werkvoorraden naar verwachting oplopen. Medewerkers dienen namelijk ervaring op te bouwen met de nieuwe werkwijzen en beoordelingen. Bovendien zullen hierbij ook ervaren medewerkers tijdelijk uit het beslisproces onttrokken worden om collega's bij de nieuwe toetsing te begeleiden.

Een deel van de in kaart gebrachte impact is niet gekwantificeerd in werklust, namelijk:

- × indirecte werklust door benodigd indirect personeel zoals managers etc. (ongeveer een kwart van de geschatte directe werklust extra)
- × werklust voor behandeling van naar verwachting meer spoedverzoeken;
- × werklust voor zaken die na uitspraken in beroep terugkomen bij de IND (zij-instroom);
- × werklust voor opvoer van binnenkomende aanvragen en stukken;
- × werklust voor handhaving in verband met mogelijk meer fraude-handhavingssignalen; en
- × extra werklust als gevolg van het wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb voor een omvangrijk deel van de bezwaarzaken.

Voor communicatie en IV valt de impact binnen de huidige capaciteit.

5.7.1 *Wijzigingen gezinsleden*

Door de wijzigingen ten aanzien van gezinsleden neemt de directe werklust voor behandeling in eerste aanleg, bezwaar en beroep naar verwachting toe. Voor de behandeling van een nareisaanvraag in eerste aanleg staat momenteel gemiddeld bijna zeven uur per zaak. Hierbinnen is de werklust voor de behandeling van de categorieën gezinsleden voor wie geen verblijfskader meer zal bestaan relatief hoog, bij benadering bijna tien uur.²⁸² Voor de behandeling van een 8 EVRM-aanvraag staat ongeveer zeven uur meer, namelijk bijna achttien uur.²⁸³ Vermoedelijk neemt de gemiddelde normtijd voor de behandeling van nareisaanvragen af doordat de groep die voor nareis in aanmerking kan komen de relatief gemakkelijk te beoordelen gezinsleden zijn.²⁸⁴ Dit is in deze uitvoeringstoets niet uitgewerkt en doorberekend.

Mocht de extra directe werklust volledig middels extra personeel door de organisatie gedragen gaan worden, dan zou er voor de behandeling van de zaken in eerste aanleg in de werkvoorraad ruim vijftig fte extra nodig zijn gedurende een jaar (zie Tabel 5.1). Naast de zaken uit de werkvoorraad zullen ook nieuwe zaken die instromen na inwerkingtreding meer tijd kosten per aanvraag. Voor de behandeling van de verwachte nieuwe aanvragen in de eerste jaren na inwerkingtreding zou het gaan om structureel zo'n vijftien fte extra ten opzichte van de huidige situatie. Afhankelijk van

280 IND, juli 2025, telefonische input.

281 Een onderdeel hiervan is het verminderen en efficiënter inrichten van benodigd herstelverzuim bieden. Bron: IND, juli 2025, interview.

282 IND, september 2025, overleg.

283 Hierbij is de invloed van het aantal gezinsleden per referent op de behandelduur verrekend. Indien dit aantal veranderd, zal dat ook invloed hebben op de normtijden. IND, augustus 2025, telefoongesprek.

284 IND, augustus 2025, gesprek.

de uitkomsten van de belangenafwegingen en van eventuele juridische vervolgprocedures, zou dit in de latere jaren wellicht anders kunnen zijn.²⁸⁵

Tabel 5.1. Geschatte impact op de directe werklust in eerste aanleg, uitgedrukt in fte gedurende een jaar, van de voorgestelde wijzigingen ten aanzien van gezinsleden, verschil ten opzichte van de huidige werkwijze.

type zaak	werkvoorraad	2026	2027	2028	2029
eerste aanleg totaal	+54	+13	+15	(+16)*	(+16)*

* Afhankelijk van de uitkomsten van de behandeling van de 8 EVRM-aanvragen in eerdere jaren zou dit aantal anders kunnen zijn.

Ook de directe werklust voor de behandeling van bezwaren en beroepen zal toenemen. Een schatting van de directe werklust voor het behandelen van bezwaren is dat deze gelijk staat aan bijna zeventig extra fte gedurende een jaar volgend op de behandeling van eerste aanlegzaken in de werkvoorraad (zie Tabel 5.2). Voor behandeling van mogelijke beroepszaken volgend uit de werkvoorraad zou zo'n vijftien fte extra gedurende een jaar nodig zijn. Mochten er, zeker in de eerste periode, meer beroepszaken komen dan zal de bijbehorende werklust logischerwijs ook hoger liggen. Naast de werkvoorraad zal de IND ook bezwaren en beroepen volgend op nieuwe aanvragen behandelen. Voor de behandeling van deze bezwaren zou per aanvraagcohort structureel zo'n vijftien à twintig fte extra nodig zijn. Voor de directe werklust bij de behandeling van opvolgende beroepen gaat dit om structureel zo'n vier fte extra per aanvraagcohort. Wanneer deze capaciteit precies nodig is, hangt af van wanneer de IND op de betreffende aanvragen zal beslissen en, wat betreft de behandeling van beroepszaken, van wanneer rechtbanken deze zaken oppakken.

Tabel 5.2. Geschatte impact op de directe werklust, uitgedrukt in fte gedurende een jaar, van de voorgestelde wijzigingen ten aanzien van gezinsleden, verschil ten opzichte van de huidige prognose/werkwijze.

type zaak	cohort 1a werkvoorraad	cohort 2026	cohort 2027	cohort 2028	cohort 2029
bezwaar totaal	+68	+16	+18	(+19)*	(+19)*
beroep totaal	+15	+3	+4	(+4)*	(+4)*

* Afhankelijk van de uitkomsten van de behandeling van de 8 EVRM-aanvragen in eerdere jaren zou dit aantal lager kunnen zijn.

5.7.2 *Wijzigingen gezinsleden en aanvullende voorwaarden*

Door de wijzigingen ten aanzien van gezinsleden en aanvullende voorwaarden voor b-statushouders is de verwachting dat de werklust voor de IND verder zal stijgen. De verwachte stijging van de directe werklust komt onder andere door de lastige haalbaarheid van de aanvullende voorwaarden (zie §3.3.1) (een afwijzing kost meer tijd dan een inwilliging), doordat de toetsing van de voorwaarden tijd vraagt en er vaker een ambtshalve doortoets plaats zal moeten vinden (bij iedere afwijzing op grond van één of meerdere van de aanvullende voorwaarden). Ook speelt een rol dat aanvragers naar verwachting meer dan één aanvraag in zullen dienen (zie §3.1.2). Bovendien dragen de juridische kwetsbaarheden ten aanzien van onder meer de aanvullende voorwaarden en het niet gelden van overgangsrecht (zie §3.3.2) bij aan de extra werklust.

Ten aanzien van de tijd die behandeling van de aanvragen, bezwaren en beroepen extra vraagt, geldt het volgende. De verwachting is dat IND-medewerkers de

voorgenomen aanvullende voorwaarden voor b-statushouders bij aanvragen in eerste aanleg in ruim twee uur (128 minuten) per referent kunnen toetsen. Driekwart van deze toename komt door de complexe toetsing van het inkomensvereiste (ongeveer anderhalf uur), bijna een kwart door toetsing van het huisvestingsvereiste (bijna een halfuur) en het resterende deel voor toetsing van de wachttermijn.²⁸⁶ In de bezwaarfase vraagt behandeling van de bezwaarzaak drieënhalf uur extra. De helft daarvan is voor de behandeling in bezwaar van de inkomenseis, de andere helft voor de behandeling in bezwaar van de huisvestingseis. Voor de wachttermijn is naar verwachting in bezwaarzaken geen extra tijd benodigd. Voor beroepen is geen extra benodigde tijd geschat, mede omdat onbekend is waar advocaten mee komen.²⁸⁷ Verder staat voor iedere ambtshalve belangenafweging in eerste aanleg twee uur per gezinslid. Waar nu slechts in tien procent van de afwijzingen een ambtshalve belangenafweging plaatsvindt, zal dat straks bij iedere aanvraag die op één of meerdere van de aanvullende voorwaarden wordt afgewezen, moeten gebeuren. Hoogstwaarschijnlijk zal gedeeltelijk toetsen van de aanvraag mogelijk zijn, indien er bijvoorbeeld aan de eerst getoetste aanvullende voorwaarde niet is voldaan.²⁸⁸

Mocht de extra directe werklast volledig middels extra personeel door de organisatie gedragen gaan worden, dan is er voor de behandeling van de zaken in eerste aanleg uit de werkvoorraad een jaar lang ruim honderd extra fte nodig. Naast de zaken uit de werkvoorraad, zullen ook nieuwe zaken, die instromen na inwerkingtreding, meer tijd vragen per aanvraag. In de eerste twee jaren na inwerkingtreding zou bijna dertig extra fte per jaar nodig zijn voor de behandeling van de aanvragen in eerste aanleg ten opzichte van de huidige situatie. Vanaf het derde jaar zou daar bijna zestig extra fte per jaar voor nodig kunnen zijn ten opzichte van de huidige situatie. Aanvragers zouden dan namelijk een tweede aanvraag in kunnen dienen (na het verstrijken van de wachttermijn) indien de eerste aanvraag binnen de wachttermijn tot een afwijzing geleid heeft.

Tabel 5.3. Geschatte impact op de directe werklast in eerste aanleg, uitgedrukt in fte gedurende een jaar, van de voorgestelde wijzigingen ten aanzien van gezinsleden en aanvullende voorwaarden, verschil ten opzichte van de huidige werkwijze.

type zaak	werkvoorraad	2026	2027	2028	2029
eerste aanleg	+113	+26	+29	(+55)*	(+59)*
totaal					

* Afhankelijk van de uitkomsten van de behandeling van de 8 EVRM-aanvragen in eerdere jaren zou dit aantal anders kunnen zijn.

Ook de directe werklast voor de behandeling van bezwaren en beroepen zal toenemen. Een schatting van de directe werklast voor bezwaren volgend uit de behandeling van de werkvoorraad is dat er ongeveer 170 fte nodig zal zijn gedurende een jaar (zie tabel 5.4). Voor bijbehorende beroepszaken is de schatting dat er ongeveer 180 extra fte nodig zal zijn gedurende een jaar. Voor de cohorten nieuwe aanvragers na inwerkingtreding is per cohort in de eerste twee jaar na inwerkingtreding zo'n veertig à vijftig fte extra nodig om de extra bezwaren die eruit volgen te behandelen. Eenzelfde aantal geldt voor de directe werklast voor de erop volgende beroepen. Voor de twee cohortjaren erna zou het gaan om zo'n zeventig fte

286 IND, 2024, Impactanalyse nareis bij b-statushouders.

NB. De toetsing van het huisvestingsvereiste was bij de impactanalyse nog iets anders, maar de inschatting is dat dezelfde tijd benodigd blijft (IND, augustus 2025, schriftelijke input).

287 IND, 2024, Update Impactanalyse nareis bij b-statushouders.

288 Gezien de lastig geschatte haalbaarheid van de voorwaarden (zie §3.3.1), is altijd de normtijd voor de wachttermijn gerekend en – als benadering van de gedeeltelijke toetsing – de helft van de resterende normtijd voor de toetsing van de overige voorwaarden (soms zal eerst aan huisvesting getoetst worden, soms aan inkomen). Alle normtijden zijn omgerekend naar gemiddelde normtijden per gezinslid in plaats van per referent, aangezien de behandeling van aanvragen primair plaatsvindt per gezinslid.

extra voor bezwaarzaken en zo'n tachtig fte extra voor beroepszaken. Deze hogere aantallen hebben te maken met verwachte tweede aanvragen van een deel van de eerdere aanvragers. Wanneer de bezwaar- en beroeps capaciteit precies nodig zou zijn, hangt af van wanneer de IND op de betreffende aanvragen zal beslissen en, wat betreft de behandeling van beroepszaken, van wanneer rechtbanken deze zaken oppakken.

Tabel 5.4. Geschatte impact op de directe werklast, uitgedrukt in fte gedurende een jaar, van de voorgestelde wijzigingen ten aanzien van gezinsleden en aanvullende voorwaarden, verschil ten opzichte van de huidige prognose/werkwijze.

type zaak	cohort 1a werkvoorraad	cohort 2026	cohort 2027	cohort 2028	cohort 2029
bezwaar totaal	+170	+43	+49	(+70)*	(+73)*
beroep totaal	+179	+42	+49	(+79)*	(+83)*

* Afhankelijk van de uitkomsten van de behandeling van de 8 EVRM-aanvragen in eerdere jaren zou dit aantal lager kunnen zijn.

Indien er geen of een deel van de fte gevonden worden, zullen de doorlooptijden en werkvoorraden toenemen (zie inleiding van deze paragraaf). Ook wanneer er in de capaciteit voorzien zou worden, zouden de doorlooptijden voor lopende nareisaanvragen bij b-statushouders op kunnen lopen doordat er herstelverzuim plaats zal moeten vinden voor de aanvullende voorwaarden.²⁸⁹ Wanneer de eerder gemaakte efficiëntieslag hierin bij het verbetertraject ook kan zorgen voor een tijdig bieden van herstelverzuim met betrekking tot de aanvullende voorwaarden, dan kan het oplopen van de doorlooptijden vanwege herstelverzuim meevallen.

5.7.3

Gerelateerde wijziging: wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb

Duidelijk is dat de nareismaatregelen leiden tot meer bezwaarzaken voor de IND. De werklast die deze bezwaarzaken met zich meebrengen voor de IND, zal verder toenemen als het wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb conform de ambitie van het Regeerprogramma wordt ingevoerd. Dit wetsvoorstel behelst voor de IND dat in meer bezwaarzaken dan nu contact opgenomen moet worden met de aanvrager. Ook behelst het wetsvoorstel dat de IND in 20% - 50% meer bezwaarzaken dan nu zal moeten gaan horen. In de uitvoeringstoets naar de impact van dit wetsvoorstel, wordt de inschatting weergegeven dat het verplicht contact opnemen in bezwaarzaken en het meer horen in bezwaarprocedures de IND respectievelijk twee uur en zeven uur extra zal kosten per bezwaarzaak.²⁹⁰ Dit extra werk voor een deel van de bezwaarzaken is niet meegenomen in de inschattingen van de impact van de nareismaatregelen.

5.7.4

Gerelateerde wijziging en doorlooptijden

Ten aanzien van de doorlooptijden voor gezinshereniging bij asielstatushouders leeft verder bij VWN de zorg dat deze toe zullen nemen ten gevolge van de voorgestelde verkorting van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning van de referent van vijf naar drie jaar. De vrees is dat nareisaanvragen onder op de stapel komen wanneer er nog geen besluit genomen is over de verlenging van de verblijfsvergunning van de referent.²⁹¹ Dit zou met name gelden voor nareis bij b-statushouders aangezien hun

²⁸⁹ Het gelijktijdig indienen van meerdere aanvragen voor verblijf zou ook kunnen leiden tot langere doorlooptijden en hogere werkvoorraden. Door de aanname dat aanvragen voor reguliere gezinsmigratie niet meer mogelijk zullen zijn voor statushouders, is dit risico naar verwachting beperkt.

²⁹⁰ IND, 2024, Rapport uitvoeringstoets op het wetsvoorstel Versterking waarborgfunctie Awb - IND

²⁹¹ VWN, juli 2025, interview

verblijfsrecht meer kans heeft op intrekking dan die van a-statushouders. De IND geeft aan dat de asielstatus van de vreemdeling geldig blijft totdat deze status is ingetrokken met een daartoe strekkend besluit. Dit staat echter los van de verlengingsaanvraag. Een al dan niet openstaande verlengingsaanvraag heeft dan ook geen invloed op wanneer de nareiszaak wordt opgepakt. Dat is anders indien er een intrekkingprocedure loopt. In die gevallen zal de IND geen beslissing nemen op de nareisaanvraag. Dat is niet anders dan nu het geval is.²⁹²

5.8 Financiën

De financiële gevolgen van de nareisvoorstellen betreffen personeelskosten, IV-kosten en leges. Vanwege de onzekerheid met betrekking tot de juridische vervolgpcedures en dus het benodigde personeel hiervoor, is de (schets van de) werklast (zie §5.7) niet doorberekend. De besparing door het afschaffen van rechterlijke dwangsommen voor nareis valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek. €

5.9 Implementatie²⁹³

5.9.1 Randvoorwaarden implementatie

Voordat implementatie plaats kan vinden, is het essentieel dat de onduidelijkheden in de wet- en regelgeving opgelost zijn. Zoals deels verspreid door hs. 2 aan bod gekomen is, betreft dit (met name ten aanzien van de aanvullende voorwaarden bij b-statushouders):

- Hoe toetsing van de huisvestingseis precies plaats dient te vinden (zie §2.3.3 en §5.1.2). Hiervoor dienen de Vc en werkinstructies (WI) aangepast te worden;
- Hoe toetsing van de inkomenseis precies plaats dient te vinden (zie §2.3.2 en §5.2.2). Hiervoor moet de Vb, Vc en WI aangepast worden. Hierbij dient UWV betrokken te worden middels een uitvoeringstoets op de lagere regelgeving het licht van het betreffende wetsvoorstel.²⁹⁴ Voor een dergelijke toets heeft UWV ongeveer acht weken nodig;
- Wat de toetsingsvolgorde is bij de aanvullende en al bestaande voorwaarden voor nareis bij b-statushouders en of gedeeltelijke toetsing mogelijk is zodra duidelijk wordt dat een aanvrager aan één van de voorwaarden niet voldoet. Hiervoor kunnen in de WI handvatten gegeven worden;
- Of het juridisch gezien mogelijk is om bij nareisaanvragen onderscheid te maken tussen nareis bij a- en bij b-statushouders indien de betreffende b-statushouders onder de huidige wetgeving geen reden gehad hebben om tegen de ontvangen b-status te procederen ten behoeve van een a-status;
- Waar nodig aanpassing van de Vreemdelingencirculaire (Vc) en het Vreemdelingenbesluit (Vb), o.a. voorkomen dat statushouders via het huidige reguliere verblijfskader alsnog (eenvoudiger) in aanmerking kunnen komen voor verblijfsrecht (zie ook §2.1.2²⁹⁵);
- Of er wijzigingen komen ten aanzien van wanneer de IND wel/geen herstel verzuim dient te bieden (zie §2.3.5).

Voordat de voorgestelde nareiswijzigingen in werking zouden kunnen treden, dient de IND het volgende in ieder geval voorbereid te hebben:

²⁹² IND, augustus 2025, schriftelijke input.

²⁹³ IND, juli 2025, interviews. Tenzij anders aangegeven.

²⁹⁴ UWV, augustus 2025, telefoongesprek.

²⁹⁵ TK, 2025. 36703-24. Nota naar aanleiding van het verslag

- Invoering van een tweestatusstelsel waarbij b-statushouders buiten de GRI vallen middels een wijziging van art. 29 Vw of het betreffende deel van het wetsvoorstel invoering tweestatusstelsel (waar ook de nareisvoorstellen in staan).²⁹⁶ Juridisch gezien zou er ook onder de GRI onderscheid gemaakt kunnen worden tussen a- en b-statushouders. Echter, voor amv's zouden de aanvullende voorwaarden niet van toepassing mogen zijn onder de GRI.²⁹⁷ Wanneer b-statushouders buiten de GRI vallen, wordt er onderscheid gemaakt tussen de rechten van a- en b-statushouders en wordt daarmee feitelijk een tweestatusstelsel gecreëerd.
- Bepalen of er een soort pilot plaats zal vinden om de juridische houdbaarheid van de voorgestelde kaders te toetsen (zie §3.3.2 voor de twijfels die er over de juridische houdbaarheid bestaan). Of de pilot alleen toeziet op aanvragen uit de werkvoorraad, of dat het ook nodig is deze op nieuwe aanvragen toe te passen zal nog moeten worden bekeken;
- Vinden van extra fte en/of accepteren van toename doorlooptijden en werkvoorraden (zie §5.7)
- Werkinstructie nareis actualiseren naar aanleiding van de wetsvoorstellen;
- Richtlijnen voor belangenafweging 8 EVRM bij gezinsleden van asielstatushouders opstellen;
- Aanpassing instructies voor het opvoeren van zaken die op de gezinshereniging bij asielstatushouders zien;
- Basisopleiding nareis aanpassen;
- Opleiding van medewerkers die nareisaanvragen beoordelen en nieuwe 8 EVRM-belangenafweging maken. Zij dienen te leren hoe te toetsen aan de inkomenseis en huisvestingseis en zich richtlijnen voor de belangenafweging eigen te maken;
- Begeleiding van medewerkers die nareisaanvragen beoordelen en 8 EVRM-belangenafwegingen maken voor nieuwe categorieën aanvragers voor de eerste periode na inwerkingtreding. Denkbaar is dat medewerkers die voor andere verblijfsaanvragen al toetsen aan de inkomenseis helpen bij de begeleiding, gezien hun expertise over de inkomenseis.²⁹⁸
- Communicatie naar aanvragers, ketenpartners en IND-medewerkers in het nareisproces over de toekomstige wijzigingen (zie §5.4.1 voor details);
- Aanpassing van IV-systemen (zie §5.5 voor details);
- Actualiseren van DPIA Koppeling IND-SUWI met inachtneming van het voorgenomen nareisbeleid en controleren en waar nodig aanpassen van de overeenkomst tussen het UWV en de IND;²⁹⁹
- Bij eventuele gegevensuitwisseling met nieuwe partijen (bijv. woningcoöperaties en het Kadaster): AVG-check en wetgevingscheck.
- Werving (en opleiding) van voldoende extra medewerkers voor de behandeling van eerste aanvragen, bezwaren en beroepen nareis / 8EVRM.

5.9.2 Implementatietermijn

Een belangrijk aspect bij de implementatietermijn van de voorgestelde wijzigingen is de samenhang met de implementatie van andere voorgestelde wijzigingen. Desondanks focust deze uitvoeringstoets alleen op de implementatie van de nareisvoorstellen afzonderlijk. De termijn waarbinnen de IND de wijzigingen ten aanzien van gezinsleden die voor nareis in aanmerking kunnen komen, zou kunnen

²⁹⁶ IND, augustus 2025, gesprek.

²⁹⁷ Ook omdat de GRI uitgaat van het bevorderen van gezinshereniging, waar de aanvullende voorwaarden niet aan bijdragen.

²⁹⁸ IND, 2024, Impactanalyse Nareis bij B-statushouders.

²⁹⁹ IND, juli 2025, schriftelijke input.

implementeren, verschilt van de termijn waarbinnen de IND ook de aanvullende voorwaarden voor b-statushouders kan implementeren.

De implementatie van de wijzigingen ten aanzien van gezinsleden kan naar verwachting binnen enkele maanden. Deze periode is nodig om het Vb aan te passen om aanvragen voor reguliere verblijfskaders te voorkomen. Voor overige wijzigingen zijn naar verwachting twee à tweeënhalve maanden nodig na vaststelling van lagere regelgeving indien deze implementatie prioriteit krijgt en houdt.

De implementatie van de aanvullende voorwaarden voor nareis bij b-statushouders is praktisch gezien alleen mogelijk er een tweestatusstelsel is waarbij b-statushouders niet meer onder de Gezinsherenigingsrichtlijn (GRI) vallen (zie §5.9.1). De invoer van een dergelijk tweestatusstelsel kan via een wijziging van art. 29 Vw in aanvulling op de nareisvoorwaarden of door implementatie van het betreffende onderdeel van het wetsvoorstel invoering tweestatusstelsel. Aangezien een nieuw wetsvoorstel (voor aanpassing van art. 29 Vw) meer tijd vraagt dan een al bestaand wetsvoorstel, houdt dit in dat de inwerkingtreding van de aanvullende voorwaarden voor nareis bij b-statushouders op zijn vroegst in werking kunnen treden wanneer het betreffende, voorgestelde tweestatusstelsel ingevoerd wordt.^{300,301} Net als bij alleen de wijzigingen ten aanzien van gezinsleden, geldt ook hier dat er enkele maanden nodig zijn voor aanpassing van het Vb om aanvragen via reguliere verblijfskaders te voorkomen. Voor overige wijzigingen zijn naar verwachting drie maanden nodig na vaststelling van lagere regelgeving indien deze implementatie prioriteit krijgt en houdt.

Het eventueel stapsgewijs³⁰² in werking laten treden van verschillende onderdelen van de wetsvoorstellen met betrekking tot nareis heeft echter voor- en nadelen, ook in samenhang met andere implementaties³⁰³ die de IND te wachten staan. Enerzijds kan stapsgewijze implementatie het onoverzichtelijk voor medewerkers maken welke wijzigingen op verschillende momenten al wel of nog niet van toepassing zijn. Ook bij aanvragers die meerdere brieven ontvangen over verschillende wijzigingen³⁰⁴ zou dit naar verwachting voor onnodige vragen zorgen indien de onderlinge samenhang onvoldoende duidelijk is. Anderzijds kan het stapsgewijs implementeren de wijzigingen beter behapbaar maken voor medewerkers dan wanneer implementatie van 'alle wijzigingen' gelijktijdig plaatsvindt. Sommige stappen zullen dan vaker gezet moeten worden waardoor de totale implementatietijd hoger is.

300 IND, augustus 2025, gesprek.

301 Zie IND, 2025, Uitvoeringstoets invoer tweestatusstelsel (concept II): "Om te kunnen voldoen aan de [...] randvoorwaarden hebben de IND en ketenpartners ongeveer negen maanden nodig. Voor het werven en opleiden van extra personeel geldt dat dit langer duren, namelijk minimaal 12 maanden [...]. Eerdere implementatie heeft daarmee tot gevolg dat de IND minder productief zal zijn."

302 Bijvoorbeeld eerst de wijzigingen ten aanzien van gezinsleden, dan de aanvullende voorwaarden voor b-statushouders.

303 Denk hierbij aan het invoeren van het tweestatusstelsel en het migratiepact.

304 Dit zou dan met name spelen bij amv's met een b-status waarvoor gezinshereniging met minderjarige broers/zussen bij nareizende ouder(s) is aangevraagd.

6 Verwachte gevolgen voor rechtsbijstand en rechtspraak

6.1 Verwachte gevolgen voor rechtsbijstand

Op dit moment is voor nareisaanvragen voorzien in eerstelijns rechtshulp. VluchtelingenWerk Nederland (VWN) verleent op dit moment deze hulp en Nidos ondersteunt bij de nareisaanvragen van amv's. Als na een afwijzing bezwaar wordt aangetekend dan verleent een advocaat rechtsbijstand. Voor de werkzaamheden van de advocaat in bezwaar en eventueel daaropvolgend beroep geeft de Raad voor Rechtsbijstand (RvR) een toevoeging (vergoeding voor de kosten) af. Mede op basis van de inschattingen ten aanzien van de aantallen aanvragen, bezwaren en beroepen (zie hs. 3), brengt deze paragraaf de verwachte impact op de rechtsbijstand in beeld. Er is aandacht voor het aantal advocaten, toevoegingen, tolken en implementatie. Ten aanzien van communicatie, financiën, IV en handhaving zijn geen verwachte gevolgen aan bod gekomen.

Raad voor Rechtsbijstand



6.1.1 Werklast

De verwachting is dat de wijzigingen voor nareis de advocatuur meer werk opleveren. Eén van de redenen is dat meer geprocedeerd gaat worden (zie hs. 3). Dit betreft zowel procedures in verband met het niet hebben van overgangsrecht als in verband met de naar verwachting deels juridisch kwetsbare en vaak niet haalbaar geachte aanvullende voorwaarden voor b-statushouders (zie ook hs. 4). Een andere reden is dat een deel van de zaken complexer zal worden waardoor advocatuur een deel van de begeleiding door vrijwilligers van VWN over zal moeten nemen. Zowel 8 EVRM belangenafwegingen als de aanvullende voorwaarden zijn relatief complex bij b-statushouders.

Naar verwachting zullen door de aanvullende voorwaarden meer advocaten nodig zijn om statushouders en hun gezinsleden juridische bijstand te verlenen bij bezwaren dan wel beroepen. Het aantal benodigde advocaten volgt het aantal bezwaar- dan wel beroepsprocedures (zie §3.3.3). De advocatuur geeft aan al enige tijd tegen de randen van hun mogelijkheden te lopen. De verwachting is dat deze toename problemen voor de advocatuur zal opleveren. De advocatuur voorziet weinig mogelijkheid om extra capaciteit op te bouwen en verwacht zelfs dat de capaciteit de komende jaren waarschijnlijk af zal nemen. De sociale advocatuur³⁰⁵ vergrijst namelijk snel en de komende jaren zal er daardoor veel uitstroom zijn van advocaten die met pensioen gaan. De RvR maakt zich over de hele linie zorgen over voldoende aanbod van sociaal advocaten.³⁰⁶ Bovendien wordt de asieladvocatuur in de huidige maatschappij als zwaar werk ervaren en jongere advocaten verleggen hun focus naar andere rechtsgebieden. De instroom van nieuwe advocaten is beperkt. Op het moment is er één advocaat van jonger dan 30 jaar ingeschreven bij de Nederlandse orde van advocaten (NOvA). De advocatuur verwacht met het invoeren van de nareismaatregelen dat het niet mogelijk wordt om alle rechtszoekenden van een advocaat te kunnen voorzien, en dat er situaties gaan voorkomen waarbij aanvragers geen advocaat kunnen vinden.

Ook andere ontwikkelingen raken aan deze verwachting. Zo hebben advocaten zorgen dat het verwachte tekort versterkt wordt door een verlaging van

³⁰⁵ De sociale advocatuur biedt deze rechtsbijstand aan wie zelf geen rechtsbijstand kan betalen, maar wel in de knel dreigt te komen door een juridisch probleem. (Bron: Rijksoverheid, 2025, [Al vanaf 2026 extra geld voor sociale advocatuur](#). Geraadpleegd op 31-7-2025.)

³⁰⁶ RvR, juli 2025, interview. Hoeveel advocaten er nodig zijn met een specialisatie asiel en/of vreemdelingenrecht is mede afhankelijk van de besluiten die de IND neemt.

het maximum aantal toevoegingseenheden.³⁰⁷ De RvR geeft echter aan dat deze wijziging een kleiner effect heeft en verwacht dat de totale werkzaamheden, gebaseerd op de werklust in 2024, goed over de beschikbare groep advocaten te verdelen is.³⁰⁸ De RvR denkt dat het probleem van de toename van de werkzaamheden en van het aanbod van advocaten groter is.³⁰⁹ Verder zal het invoeren van een tweestatusstelsel naar verwachting meer van de advocatuur vragen.³¹⁰

6.1.2 Toevoegingen

Door de wijzigingen worden meer zaken verwacht waarin een belangenafweging in het kader van 8EVRM een rol speelt – als ambtshalve doortoets van de IND of als aanvraag van een statushouder/gezinslid (zie hs. 3). Ook de aanvullende voorwaarden voor nareis bij b-statushouders maken dat er meer elementen een rol spelen bij de begeleiding van deze verblijfsaanvragen.

Vanaf de bezwaarprocedure geeft de Raad voor Rechtsbijstand een toevoeging af. Ook eventuele aan het bezwaar voorafgaande werkzaamheden in de aanvraagfase vallen onder deze toevoeging. Er geldt dus bij nareis geen zelfstandige toevoeging voor bijstand van een advocaat in de aanvraagfase.

Een uitzondering geldt als de zaak juridisch dan wel feitelijk complex is. Dan kan de Raad wel een zelfstandige toevoeging afgeven voor de aanvraagfase. Een toename van de complexiteit van nareisaanvragen en aanvragen 8 EVRM kan ertoe leiden dat de eerstelijns rechtsbijstand steeds vaker ontoereikend is en eerder bijstand van een advocaat nodig is. Het aantal toevoegingen zal dan toenemen. Ook een toename van het aantal bezwaar- en beroepsprocedures zal leiden tot meer toevoegingen.

6.1.3 Tolken en vertalers

Naast dat er naar verwachting een grotere inzet advocaten nodig is, ontstaat ook meer vraag naar tolken en vertalers om de communicatie tussen advocaten, statushouders en gezinsleden van statushouders mogelijk te maken. De stelregel is dat ieder extra rechtsbijstandmoment per definitie extra inzet van een tolk vergt. Voorts dient een aanvrager in nareiszaken via bewijstukken de gestelde relatie met de nareiziger aan te tonen. Die bewijstukken dient de verzoeker vertaald aan te leveren. Of er naar verwachting voldoende tolken en vertalers zullen zijn, valt buiten de reikwijdte van deze uitvoeringstoets.

6.1.4 Implementatie

Voor zover de verhoogde complexiteit leidt tot een verhoogde werklust voor advocaten, vraagt dit om een herijking van de punten (vergoeding) voor de verschillende procedures.³¹¹ Hiervoor dient het Besluit vergoedingen rechtsbijstand (Bvr) aangepast te worden. Wijziging vraagt doorgaans zes tot negen maanden implementatietijd. Daarnaast is aanpassing van de ICT-systemen van de RvR nodig.

307 Advocatuur, juli 2025, schriftelijke input.

308 RvR, 2025, Veelgestelde vragen aanpassing maximum aantal toevoegingseenheden vanaf 1 januari 2026. Geraadpleegd op 1 september 2025.

309 RvR, september 2025, schriftelijke input.

310 IND, 2025 (concept). Impactanalyse Invoering tweestatusstelsel.

311 Elke zaak wordt ingedeeld in een bepaalde categorie, afhankelijk van de complexiteit en de verwachte tijdsinvestering. Elke categorie heeft een bepaald aantal punten toegekend. Een punt vertegenwoordigt een bepaalde waarde in euro's, die door de overheid wordt vastgesteld. De advocaat declareert de punten bij de Raad voor Rechtsbijstand, die vervolgens de vergoeding uitkeert op basis van het aantal punten dat aan de zaak is toegekend.

Deze trajecten kunnen naast elkaar lopen. Dit is mogelijk vanaf november 2026 mits de gehele scope op 1 november 2025 door het Ministerie van Justitie en Veiligheid in opdracht is gegeven aan de RvR. Latere bekendwording van de scope zorgt voor uitvoering per mei 2027, mits bekend gemaakt voor 1 april 2026. Indien er sprake is van een eerdere inwerkingtreding zal de RvR de wijziging op andere wijze uitvoeren, waarvoor overleg nodig is.

Ook moeten advocaten zich de nieuwe procedures en regels eigen maken. Hiervoor zullen cursussen moeten worden opgezet die gevolgd kunnen worden. De ervaring leert dat dit relatief snel kan gaan.

6.2

Verwachte gevolgen voor de rechtspraak

In beroepsprocedures die aanvragers – met behulp van advocaten – aanspannen tegen besluiten van de IND, buigt de rechtspraak zich over de juridische juistheid van de besluiten. In deze uitvoeringstoets is alleen een schets gemaakt van het aantal beroepen en niet van het aantal hoger beroepen (zie §3.3.3). De verwachte impact van een toename aan hogere beroepen is dan ook niet meegenomen in deze paragraaf.



Gezien de geschatte toename aan beroepen (zie §3.3.3), zal de rechtspraak naar verwachting meer capaciteit nodig hebben om zich over de extra beroepen te buigen.³¹² De Raad voor de rechtspraak verwijst naar het wetgevingsadvies van 20 januari 2025³¹³ en herhaalt het standpunt dat deze voorstellen tot werklastgevolgen voor de bestuursrechter belast met vreemdelingenzaken zal leiden.

6.2.1

Inhoudelijke behandeling beroepszaken

De Raad verwacht dat de voorgestelde maatregelen in het eerste jaar na inwerkingtreding tot extra (rechts)vragen zullen leiden, omdat de jurisprudentie op dat moment nog niet/onvoldoende is uitgekristalliseerd. Dit heeft tot gevolg dat de behandeling van de beroepen bij de rechtbanken in het eerste jaar na inwerkingtreding complexer en bewerklijker zal zijn dan in de daaropvolgende jaren. De behandeling van de uit deze nieuwe wetgeving voortvloeiende beroepen brengt in het eerste jaar dan ook extra behandeltijd met zich mee.

6.2.2

Personele en financiële gevolgen

Hierbij merkt de Rvdr op dat de actuele inschatting van de toename van het aantal beroepen, op basis van de raming in dit rapport, hoger is dan waar in eerdergenoemd wetgevingsadvies vanuit is gegaan. Voor de doorrekening van de gevolgen worden de aannames uit §3.3.3 gevolgd (zie ook Bijlage I, §C).

De geschatte impact van de voorgestelde wijzigingen zoals in dit rapport opgenomen zal ten aanzien van de wijziging voor gezinsleden in extra werklast 0,54 miljoen aan personele kosten per jaar betekenen voor de Rvdr. De consequenties samenhangend met de ingeschatte voorraad zal aanvullend eenmalig ca. 2 miljoen euro bedragen over de jaren 2026-2029.

De geschatte impact van de voorgestelde wijzigingen ten aanzien van gezinsleden en aanvullende voorwaarden gezamenlijk brengt een (erg) hoge extra werklast met zich mee. Dit zal een extra werklast van 6 miljoen euro aan personele kosten in het eerste

³¹² RvS, 2024, Consultatiereactie Wetsvoorstel tweestatusstelsel en wetsvoorstel Asielnoodmaatregelenwet.

³¹³ <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/2025-02-wetsvoorstel-introductie-van-een-tweestatusstelsel-en-het-aanscherpen-van-de-vereisten-bij-nareis.pdf>

jaar oplopend naar 9,3 miljoen in 2029 betekenen. De consequenties samenhangend met de ingeschatte voorraad zal daarnaast eenmalig ca. 24,7 miljoen bedragen over de jaren 2026-2029.

De te verwachten oplopende voorraden bij de rechtbanken zullen ook ernstige keteneffecten met zich meebrengen: de Rvdr neemt aan dat het totaaleffect van het oplopend aantal zaken leidt tot een verhoging van de doorlooptijd en daarmee een verslechtering voor de gehele keten.³¹⁴

6.2.3

Implementatie

Opschaling van de capaciteit bij de rechtbanken is noodzakelijk om de verwachte toename van het aantal beroepszaken in te plannen. De rechtspraak kan jaarlijks maximaal 140 nieuwe rechters en raadsheren werven en opleiden. Deze nieuwe rechters en raadsheren dienen grotendeels ter vervanging van uitstromende rechters en raadsheren (met name pensioen). Vanaf 2025 zal die uitstroom tot 2030 jaarlijks tussen 100 en 125 rechters en raadsheren liggen. De opleiding tot rechter of raadsheer duurt één tot vier jaar, afhankelijk van de werkervaring van de betrokkene. De rechters en raadsheren die jaarlijks extra (na aftrek van de uitstromers) instromen zullen binnen de rechtspraak worden ingezet daar waar ze het meeste nodig zijn. Dat kan bij vreemdelingenzaken zijn, maar bijvoorbeeld ook bij strafzaken en familie- en jeugdzaken.

³¹⁴ Raad voor de rechtspraak, 20 januari 2025, Advies wetsvoorstel Introductie van een tweestatusstelsel en het aanscherpen van de vereisten bij nareis. Waarbij het nareisdeel nu in een afzonderlijke uitvoeringstoets wordt meegenomen.

7 Verwachte gevolgen voor Nidos

NIDOS is de wettelijk vertegenwoordiger van amv's in opdracht van de overheid. Op grond van (inter)nationale wet- en regelgeving heeft de overheid een zorgplicht voor kinderen in Nederland, inclusief voogdij voor alleenstaande minderjarigen bij afwezigheid van ouderlijk gezag. De voogdij vervalt zodra de betreffende personen meerderjarig worden. Bij Nidos werken onder meer jeugdbeschermers die de voogdijtaak over de jongeren namens Nidos uitvoeren, hun begeleiden bij bijvoorbeeld contacten met school en hun welzijn in de gaten houden. Daarnaast zijn er gezinsherenigingsfunctionarissen die de jongeren begeleiden bij de gezinsherenigingsprocedure, in samenwerking met de betreffende jeugdbeschermer en jongere.



Mede op basis van de inschattingen ten aanzien van gevolgen voor statushouders en hun gezinsleden (zie hs. 4), brengt dit hoofdstuk de verwachte impact op Nidos in beeld. Er is aandacht voor begeleiding van amv's, hulp bij nareisaanvragen, communicatie, fte en implementatie. Ten aanzien van IV/ICT, handhaving en financiën zijn geen verwachte gevolgen aan bod gekomen.

7.1 Primaire werkprocessen

7.1.1 *Begeleiding van amv's*

Nidos verwacht de grootste impact ten aanzien van de tijd die jeugdbeschermers voor de begeleiding nodig hebben. Doordat jongeren lang gescheiden zullen zijn van familieleden zal dat impact hebben op het mentale welzijn van de jongere (zie ook hs. 4). Dit zal resulteren in teleurstelling en somberheid dat gepaard kan gaan met een lagere motivatie voor bijvoorbeeld school, of in extremere gevallen dat ze ook niet meer willen eten. Om dit in goede banen te leiden is naar verwachting meer begeleiding nodig vanuit Nidos. Gesprekken over moeilijke onderwerpen behoren tot de taak van de jeugdbeschermer. Doordat er geen overgangsrecht geldt en doordat aanvragers langer van hun ouders gescheiden zullen zijn zal dit vaker gaan voorkomen. Ook het motiveren van de jongere speelt hierbij een belangrijke rol.

7.1.2 *Nareisaanvraag*

Ruim de helft, ongeveer 60 procent, van de amv's is bij binnenkomst in Nederland tussen de 15 en 18 jaar. Doordat de wachttermijn van twee jaar ook voor amv's gaat gelden zullen veel van de amv's meerderjarig zijn wanneer ze een nareisaanvraag kunnen indienen dan wel hebben lopen. De voogdij van Nidos houdt op wanneer de volwassen leeftijd is bereikt. Dit betekent dat Nidos normaal gesproken niet betrokken zal zijn bij ondersteuning van de nareisaanvraag en VWN deze rol op zich zal nemen³¹⁵, maar het is nog niet duidelijk hoe dit zal lopen.

³¹⁵ VWN, juli 2025, interview.

7.2 Communicatie

Jeugdbeschermers zijn vaak het eerste aanspreekpunt van de jongere. Hoewel de IND brieven zal versturen naar jongeren met een lopende aanvraag over wijzigingen in de behandeling van hun aanvraag en vermoedelijk aanvullende voorlichting op COA-locaties zal geven (zie hs. 5), zullen jeugdbeschermers ook vaak het eerste aanspreekpunt zijn bij vragen van de jongere over de nieuwe wetgeving of om de jongere hierover te informeren wanneer er nog geen lopende aanvraag voor gezinshereniging is. De komende wijzigingen zullen naar verwachting lastig voor de jongeren zijn (zie hs. 4). Soms komen jeugdbeschermers daarmee in een spagaat, wanneer jongeren ook een negatieve houding krijgen tegenover de boodschapper van een voor hen moeilijk bericht. Dit komt de vertrouwensband tussen de jeugdbeschermer en de jongere niet ten goede. Voor Nidos zou het daarom helpen wanneer de boodschap van de komende wijzigingen zoveel en tijdig mogelijk van de IND komt. Nidos geeft aan behoefte te hebben aan onderlinge afspraken binnen de keten over welke organisatie welke informatie aan wie verstrekt. De jeugdbeschermer zal de jongere dan alsnog begeleiden, maar dan komt de boodschap niet van de jeugdbeschermer wat de vertrouwensrelatie ten goede komt.

7.3 Werklast

Het is nog niet bekend of de extra tijd die gaat zitten in de begeleiding ook leidt tot meer benodigd personeel. Daarnaast zullen er in principe minder gezinsherenigingsfunctionarissen nodig zijn voor nareisaanvragen, aangezien veel van de huidige nareisaanvragen door de wachttermijn zullen verplaatsen naar de periode waarin een eerdere amv'er reeds meerderjarig is (zie §7.1.2). Het is echter niet onmogelijk om een aanvraag in te dienen voordat de wachttermijn verstreken is (8 EVRM of nareis met ambtshalve doortoets aan 8 EVRM). Afhankelijk van de mate waarin dit gebeurt en in hoeverre een dergelijke aanvraag meer tijd vraagt dan de huidige nareisaanvraag, zou dit zelfs kunnen leiden tot een toename aan werklast.³¹⁶

7.4 Implementatie

Nidos heeft in 2024 180 nieuwe jeugdbeschermers aangenomen, een stijging van 37%. Deze nieuwe medewerkers dienen ingewerkt en bijgeschoold te worden op gespreksvaardigheden. Denk hierbij aan het voeren van slechtnieuwsgesprekken of terugkeergesprekken.

Verder acht Nidos het wenselijk om grote veranderingen zoveel mogelijk tegelijkertijd door te voeren in het belang van een goede uitvoering van de wetten.³¹⁷

³¹⁶ Daarnaast is onduidelijk of Nidos werkzaamheden van VWN overneemt. Dit valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

³¹⁷ Nidos, 2025, advies over de wetsvoorstellen

8 Verwachte gevolgen voor het COA

Het Centraal Orgaan Asielopvang (COA) vangt onder meer asielzoekers en statushouders tijdelijk op. De bedoeling is dat deze statushouders na verlening van hun asielstatus zo snel mogelijk in gemeenten gehuisvest worden. Dit hoofdstuk brengt de verwachte impact op het COA in beeld, mede op basis van de inschattingen ten aanzien van gevolgen voor statushouders en hun gezinsleden (zie hs. 4). Er is aandacht voor opvang van (nagereisde) statushouders, begeleiding op opvanglocaties, fte, implementatie en communicatie. Ten aanzien van IV/ICT en handhaving zijn geen verwachte gevolgen aan bod gekomen en een financiële doorrekening is niet gemaakt.



8.1 Primaire werkprocessen

8.1.1 *Opvangplekken voor (nagereisde) statushouders*

Voor de primaire werkprocessen van het COA hebben twee onderdelen van de nareisvoorstellen impact: de wijziging van gezinsleden die voor nareis in aanmerking kunnen komen en het huisvestingsvereiste bij b-statushouders.

De wijziging van gezinsleden houdt in dat ongehuwde partners, pleegkinderen, meerderjarige, afhankelijke kinderen en meerderjarige broers/zussen van amv's niet meer in aanmerking zullen komen voor nareis en dus niet meer voor opvang door het COA. Deze opvang is alleen beschikbaar voor personen met een lopende asielaanvraag, nareizigers en personen met een (afgeleide) asielstatus tot ze huisvesting in een gemeente hebben. Minderjarige broers/zussen van amv's bij nareizende ouders kunnen ook nu al in COA-opvang verblijven zolang nodig en dit zal zo blijven.

Het huisvestingsvereiste betekent in principe³¹⁸ dat nareizigers van b-statushouders niet meer in een COA-opvanglocatie hoeven te verblijven en bij de referent en eventueel al andere in Nederland aanwezige gezinsleden intrekken. Indien de huisvesting van referenten niet geschikt blijkt voor ook gezinsleden, dan zou het kunnen dat de gezinsleden alsnog (tijdelijk) bij het COA zullen verblijven.³¹⁹ Merk op dat er voor a-statushouders en amv's geen huisvestingsvereiste geldt. Gezinsleden die bij hen nareizen zullen daarom in ieder geval op een COA-opvanglocatie verblijven zolang er geen huisvesting in gemeenten voor hen is. De lastig geschatte haalbaarheid van het huisvestingsvereiste (zie §3.3.1) zou bovendien de doorstroom naar een woning van b-statushouders die nareis aan willen vragen kunnen vertragen. Hierdoor zou het langer kunnen duren voordat ze aan het huisvestingsvereiste kunnen voldoen, wat maakt dat ze langer in een COA-opvanglocatie zullen verblijven.

De nareisvoorstellen aan sich zullen naar verwachting de druk op de benodigde opvangcapaciteit enigszins verminderen. In de eerste helft van 2025 verbleven gemiddeld 1.500 tot 2.000 nareizigers bij het COA.³²⁰ Het aantal nareizigers is afhankelijk van zowel de instroom van nareizigers in Nederland als van de uitstroom vanuit het COA naar de woning van de referent. In 2024 was het totale aantal personen in COA-opvang 71.800; op veel locaties liep de bezettingsgraad op tot gemiddeld 100%.³²¹ De woningmarkt kan het aantal woningzoekenden, inclusief

³¹⁸ zie §2.3.3 voor meer details

³¹⁹ Net als nu kan dit met de mvv-nareis. Eventueel zouden nareizigers kunnen besluiten een zelfstandige asielaanvraag te doen en daarmee (ook) recht op opvang te krijgen.

³²⁰ COA, juli 2025, per mail.

³²¹ COA, 2025, *Jaarverslag 2024 – Bewoners in de COA-locaties*. Geraadpleegd op 28-7-2025.

statushouders, niet absorberen en nareizigers verblijven met enige regelmaat in noodopvanglocaties.³²² Noodopvanglocaties voldoen niet altijd aan het gewenste voorzieningenniveau en zijn bovendien relatief duur.³²³

Tegelijkertijd dienen de wijzigingen in een grotere context bekeken te worden. Zo is de verwachting dat het voorgenomen verbod op voorrang voor statushouders bij sociale huurwoningen, de druk op het COA juist sterk doet toenemen.

8.1.2 *Begeleiding op opvanglocaties*

Aangezien de nareiswetsvoorstellen het lastiger maken om gezinsleden naar Nederland te laten komen, zal dit naar verwachting de nodige impact hebben statushouders (zie hs. 4). De verwachting is dat dit een verslechtering van de leefbaarheid en veiligheid op COA-locaties met zich meebrengt. Asielzoekers die de status van subsidiair beschermde toegekend krijgen, zullen naar verwachting namelijk teleurgesteld zijn dat zij niet erkend worden als (verdrags)vluchteling. Daarbij zal er onvrede zijn omdat het naar Nederland laten komen van gezinsleden in het kader van nareis door de gestelde voorwaarden zowel lastig zal zijn als enige tijd op zich zal laten wachten. De verwachting is dat dit spanningen bij de bewoners en op de locatie met zich mee zal brengen, en daarmee tot een verslechtering van de leefbaarheid en veiligheid op een locatie zal leiden.³²⁴ Ook is de verwachting dat het COA aanvullende begeleiding moet bieden aan bewoners die door de vooruitzichten niks meer weten te ondernemen, terwijl dit juist voor nareis bij b-statushouders van belang is om te kunnen voldoen aan de gestelde vereisten. De inschatting is dat dit enige mate van deze houding bij het merendeel van de b-statushouders ontstaat, in ieder geval zolang ze door zouden procederen voor een a-status.³²⁵

De gestelde voorwaarden voor nareis kennen een directe werking. Dit heeft tot gevolg dat er bij het COA gedurende enige tijd statushouders verblijven die zich in een gelijke of vergelijkbare situatie bevinden qua lopende nareisaanvraag, maar een verschillende behandeling krijgen afhankelijk van of de beslissing voor of na de inwerkingstredingsdatum wordt genomen. Het gevolg hiervan is onduidelijkheid en onbegrip bij in de opvang verblijvende statushouders. Dit zal naar verwachting leiden tot een toename van de onrust en de spanning op een locatie.

8.2 **Werklast**

Het aantal medewerkers van het COA is afhankelijk van het aantal bewoners van de opvanglocaties. Door de nareisvoorstellen worden geen veranderingen van werkwijzen verwacht die een wijziging in personeelscapaciteit met zich meebrengen. De nareisvoorstellen aan sich zouden, door een afname van benodigde opvangplekken (zie §8.1.1), dus ook minder benodigd personeel opleveren. Ook hier geldt dat de nareisvoorwaarden niet in een vacuüm plaatsvinden en voorstellen zoals een verbod op voorrang bij sociale huurwoningen in ogenschouw genomen moeten worden (zie ook §8.1.1).

8.3 **Implementatie en communicatie**

Gezien de verwachte impact van de nareisvoorstellen op bewoners, is goede, volledige en begrijpelijke voorlichting aan bewoners over aanstaande wijzigingen essentieel (zie

³²² Raad van State, 2025, advies

³²³ Raad van State, 2025, advies

³²⁴ COA, 2025, brief aan minister

³²⁵ COA, juli 2025, schriftelijke input.

ook §5.4). Ook het tijdig informeren van COA-medewerkers is essentieel zodat zij kunnen anticiperen op verwachte reacties bij bewoners. Voor de implementatie hiervan heeft het COA een implementatietermijn van drie maanden nodig, zodat er voldoende tijd is om alle locaties voldoende te informeren.

9 Verwachte gevolgen voor gemeenten

Gemeenten zijn in de huidige wetgeving verantwoordelijk voor de huisvesting van statushouders en hun eventuele gezinsleden.³²⁶ Ook begeleiden zij statushouders bij hun inburgering.³²⁷ Mede op basis van de inschattingen ten aanzien van gevolgen voor statushouders en hun gezinsleden (zie hs. 4), brengt dit hoofdstuk de verwachte impact op gemeenten in beeld. Dit betreft primair de verwachte impact van de nareisvoorstellen. Andere voorstellen of wijzigingen zijn waar relevant aangehaald, maar de impact daarvan valt buiten de reikwijdte van deze uitvoeringstoets. Er is aandacht voor huisvesting, inburgering en begeleiding, handhaving, en fte en personeelskosten. Ten aanzien van IV/ICT, communicatie en implementatie zijn geen verwachte gevolgen aan bod gekomen.



9.1 Primaire werkprocessen

9.1.1 Huisvesting

Voor b-statushouders die nareis aan willen vragen zal het naar verwachting lastig zijn om aan de huisvestingseis te voldoen, mede door onzekerheden die er voor gemeenten gelden ten aanzien van huisvesting van deze groep (zie §3.3.1). Hieronder valt onder meer dat het voor gemeenten niet voor de hand ligt om een éénpersoonswoning toe te kennen aan een statushouder die nareis aan wil vragen, omdat er bij eventuele overkomst van gezinsleden vermoedelijk andere woonruimte nodig zal zijn. Wanneer referenten wel huisvesting hebben, hoeft deze niet noodzakelijk geschikt te zijn voor één of meerdere nareizende gezinsleden (zie §2.3.3). Zowel eenpersoonshouders als zeker ook doorstroomlocaties zijn naar verwachting niet geschikt voor bewoning door meerdere gezinsleden. Latere huisvesting voor de statushouder en één of meerdere gezinsleden kan in dezelfde of een andere gemeente zijn en statushouders zijn hier zelf verantwoordelijk voor.³²⁸ Wanneer nareizende familieleden zich voegen bij de statushouder voordat dergelijke woonruimte er is, leidt dat naar verwachting tot overbewoning en schrijnende woonsituaties. Een alternatief zou kunnen zijn dat nareizende gezinsleden toch eerst in COA-opvang zullen verblijven (zie §8.1.1). Ook bestaat er volgens de VNG het risico op dak- en thuisloosheid in met name de grote steden, omdat statushouders geen huisvesting krijgen en lang(er) moeten wachten. Doordat verwacht wordt dat statushouders voornamelijk naar de grote steden trekken zullen de lasten en problematiek die dakloosheid met zich meebrengt met name daar plaatsvinden. Wanneer wijzigingen omtrent het afschaffen van de taakstelling van gemeenten voor het huisvesten van statushouders en het niet meer verlenen van voorrang op een sociale huurwoning niet doorgaan (zie §3.3.1), zal de impact hiervan ten opzichte van de huidige situatie naar verwachting beperkt blijven.

9.1.2 Inburgering en begeleiding

Een mogelijkheid om de nu beperkt geachte haalbaarheid van de inkomenseis bij b-statushouders te bevorderen, is het aanpassen van het inburgeringstraject (zie

³²⁶ Er zijn echter voornemens om de taakstelling voor gemeenten ten aanzien van de huisvesting van statushouders te laten vervallen en een verbod op voorrang aan statushouders bij sociale huurwoningen in te voeren.

³²⁷ Rijksoverheid, s.a., *Wet inburgering 2021*. Geraadpleegd op 17 juli 2025.

³²⁸ VNG, juli 2025, schriftelijke input.

§3.3.1). Hiervoor zouden gemeenten tot een andere inburgeringsformule moeten komen waarbij inburgering meer in samenhang met werken wordt bekeken.

Er liggen kansen op de arbeidsmarkt en een potentieel bij statushouders dat vaker kan worden aangeboord. Wanneer aanvragers eerder en vaker aan het werk gaan, bijvoorbeeld al in het azc, dan zou inburgering flexibeler georganiseerd moeten worden, zodat aanvragers zowel kunnen werken als kunnen inburgeren. Hiervoor zouden gemeenten inkopen en afspraken met inburgeringspartners moeten te veranderen.³²⁹ Werken kan het inburgeren bevorderen, maar dat is geen vanzelfsprekendheid en zal ook daarnaast moeten plaatsvinden. Voor arbeidsmigranten geldt immers geen inburgeringsverplichting, en die groep is na jaren verblijf de Nederlandse taal vaak nog niet machtig. Inburgering blijft daarmee van belang en zou in combinatie met werk bekeken moeten worden.

Bovendien kan er extra druk komen op maatschappelijke opvang, welzijn en (jeugd)zorg door een verminderd welbevinden van statushouders (zie §4.2).

9.2 Handhaving

Het huisvestingsvereiste zou kunnen leiden tot overbewoning, schrijnende woonsituaties en dak- en thuisloosheid (zie §9.1). Dak- en thuisloosheid wordt met name in grote steden verwacht. Dit vraagt om monitoring en verspreiding van lasten.³³⁰ Bij meldingen van overlast door overbewoning of ten aanzien van veiligheid op straat zullen gemeenten hiernaar moeten handelen.

9.3 Werklast en personeelskosten

De VNG geeft aan dat gemeenten extra personeel nodig hebben naar aanleiding van de voorstellen. Om de kosten hiervan te berekenen is nader kostenonderzoek nodig. Een grove inschatting op basis van hoog over aannames is dat de kosten hiervoor snel op zouden kunnen lopen. Daarnaast moet er rekening worden gehouden met dat er extra capaciteit nodig is bij handavingsinstanties (politie en BOA's).³³¹

³²⁹ VNG, juli 2025, schriftelijke input.

³³⁰ VNG, augustus 2025, schriftelijke input.

³³¹ VNG, juli 2025, interview.

10 Conclusie

Deze uitvoeringstoets had twee doelen, namelijk 1) het beoordelen of de ketenorganisaties de voorgestelde wijzigingen daadwerkelijk en redelijkerwijs kunnen uitvoeren en 2) het in kaart brengen van de gevolgen van de nareisvoorstellen voor statushouders en hun gezinsleden (zie §1.2). Dit hoofdstuk gaat hierop in op basis van de informatie in hoofdstuk 3 t/m 9. Het betreft achtereenvolgens de uitvoerbaarheid van: i. wijzigingen van gezinsleden die voor nareis in aanmerking kunnen komen en ii. deze wijzigingen aangevuld met aanvullende voorwaarden voor b-statushouders.

Hoewel deze uitvoeringstoets primair ziet op de nareisvoorstellen, is het van belang te realiseren dat er meerdere ontwikkelingen en voorstellen zijn die er van invloed op (kunnen) zijn. Hieronder vallen bijvoorbeeld minder subsidie voor VluchtelingenWerk Nederland (VWN), andere onderdelen van de asielnoodmaatregelenwet en een voorstel om statushouders geen voorrang meer te verlenen bij sociale huurwoningen. Waar relevant zijn dergelijke aspecten aangestipt, maar niet uitvoerig uitgewerkt.

10.1 Wijzigingen gezinsleden

De wijzigingen ten aanzien van gezinsleden die in aanmerking kunnen komen voor nareis (zie §2.2) zijn naar verwachting **uitvoerbaar voor de ketenorganisaties indien er aan enkele randvoorwaarden wordt voldaan**. Hierbij is de aanname gemaakt dat de reguliere routes voor gezinsmigratie niet meer te bewandelen zullen zijn door statushouders. Hiervoor is nog aanpassing van het Vb nodig. Door de wijzigingen zullen er minder verblijfskaders zijn waar de IND aan kan toetsten en zal de IND naar verwachting vaker belangenafwegingen moeten maken. *De belangrijkste randvoorwaarden voor de uitvoerbaarheid van dit voorstel zijn (zie alle randvoorwaarden in bijlage III):*



- ☐ voor werkvoorraad het wetsvoorstel eerst met een pilot toepassen op slechts een klein deel van de zaken uit de werkvoorraad en niet direct op alle betreffende zaken in verband met de juridische kwetsbaarheid van het niet gelden van overgangsrecht. Daarbij is het een overweging om in de eerste periode tevens de bezwaarfase over te slaan om direct rechters te laten oordelen over de juridische houdbaarheid. Hiermee beperkt het risico op potentieel vele juridische vervolgpcedures en mogelijk meerdere hersteloperaties.
- ☐ Mocht het juridisch stand houden dat er geen overgangsrecht is, dan is het een randvoorwaarde dat er een manier gevonden wordt om de *bijbehorende werklust te dragen middels* het vinden van fte of het accepteren van fors oplopende doorlooptijden en werkvoorraden.
- ☐ manier vinden om de structurele extra werklust te dragen;
- ☐ Vb aanpassen (o.a. m.b.t. veronderstelde afsluiting reguliere gezinsmigratie)
- ☐ werkinstructies over de nieuw te maken belangenafwegingen.

Voor gezinsleden waarvoor geen verblijfskaders meer zullen bestaan, zal gezinshereniging met statushouders naar verwachting lastiger en deels onmogelijk worden. Om te zorgen dat statushouders en hun gezinsleden kunnen voldoen aan de beoogde werkwijze qua aanvragen, is duidelijke communicatie over de werkwijze en waar nodig begeleiding relevant. De ervaring is dat de meeste aanvragers begeleiding nodig hebben. Hieronder valt ook informatie over welke verblijfsaanvraag passend is of kan zijn in de situatie van de aanvrager, anders bestaat het risico dat aanvragers verschillende type aanvragen tegelijkertijd in gaan dienen.

10.2

Wijzigingen gezinsleden en aanvullende voorwaarden b-statushouders

In deze uitvoeringstoets is ook de uitvoerbaarheid getoetst van de wijziging gezinsleden in combinatie met de aanvullende voorwaarden voor b-statushouders. Een basisafweging bij het uitvoerbaar achten van een wetsvoorstel is of het naar verwachting juridisch houdbaar is. Ten aanzien van de voorgestelde aanvullende voorwaarden aan gezinshereniging bij b-statushouders (zie §2.3) zijn hier de nodige bedenkingen over (§3.3.2). Samen met de beperkt geschatte haalbaarheid van de voorwaarden voor statushouders die geen amv zijn (zie §3.3.1) maakt dit uitvoering van het voorstel risicovol. Daarom zijn deze nareisvoorstellen **niet uitvoerbaar tenzij er aan randvoorwaarden wordt voldaan en indien er diverse risico's worden geaccepteerd.**



De belangrijkste randvoorwaarden zijn (zie bijlage III voor een volledig overzicht):

- *Invoering van een tweestatusstelsel waarbij b-statushouders buiten de Gezinsherenigingsrichtlijn vallen;*
- *Het wetsvoorstel met een pilot eerst toepassen op slechts een klein deel van de zaken waar het wetsvoorstel op ziet en niet direct op alle betreffende zaken. Daarbij is het een overweging om in de eerste periode tevens de bezwaarfase over te slaan om direct rechters te laten oordelen over de juridische houdbaarheid van de beschikkingen, waar de aanvullende voorwaarden en geen overgangsrecht zij toegepast. Dit beperkt het risico op potentieel vele juridische vervolgpcedures en mogelijk meerdere hersteloperaties.*
- *Duidelijkheid over de uitwerking van de wachttermijn, inkomenseis en huisvestingseis;*
- *Vb aanpassen (onder andere met betrekking tot veronderstelde afsluiting reguliere gezinsmigratie); en*
- *Een manier vinden om de bijbehorende aanzienlijke werklast te dragen middels het vinden van fte of het accepteren van fors oplopende doorlooptijden en werkvoorraden. Het zal voor de IND en de rechtspraak niet mogelijk zijn om op korte termijn veel nieuwe fte te werven en op te leiden.*

De betreffende risico's zien op:

- ! *Ook wanneer er duidelijkheid is over de juridische houdbaarheid, zullen de nareisvoorstellen een toename aan werklast met zich meebrengen. Of deze toename aan werklast draagbaar is, is onzeker. De werkwijze na de pilot en dus de bijbehorende verwachte aanvragen en werklast zijn op dit moment namelijk nog niet bekend. Dit brengt het risico met zich mee dat ook de werkwijze na de pilot een hogere werklast met zich meebrengt dan de IND en mogelijk rechtsbijstand en rechtbanken aankunnen.*
- ! *Indien de huisvestingseis juridisch houdbaar is, vormt de naar verwachting lastige handhaafbaarheid en potentiële fraudegevoeligheid van het gestelde huisvestingsvereiste een risico (zie §5.2.2 en §5.3). Een toets van of er een huurovereenkomst of koopakte aanwezig is, is niet noodzakelijk een betrouwbare indicatie van of er daadwerkelijke huisvesting is. Indien er wel huisvesting is, is de vraag of de huisvesting geschikt is voor niet alleen de statushouder maar ook diens gezinsleden (en of zij er daadwerkelijk gaan samenwonen). Indien er geen (geschikte) huisvesting blijkt te zijn, zouden nareizigers alsnog in COA-opvang terecht kunnen komen en/of worden er de nodige nadelige implicaties verwacht voor statushouders, gezinsleden, hun bureaus en gemeenten (zie hs. 9).*

Voor statushouders geldt dat de aanvullende voorwaarden ervoor zorgen dat zij en hun familie langer van elkaar gescheiden zullen leven. Door de wachttermijn is dit in principe minimaal twee jaar na verlening van de asielstatus aan de referent. Bovendien zullen er naar verwachting slechts weinig statushouders die geen amv zijn, aan de inkomenseis kunnen voldoen ($\pm 5\%$). Hierdoor kan de periode van gescheiden leven verder oplopen. Statushouders zullen zich vermoedelijk zorgen maken om familieleden die mogelijk jaren in mogelijk onveilig gebied verblijven.

Om te zorgen dat statushouders en hun gezinsleden kunnen voldoen aan de beoogde werkwijze qua aanvragen, is duidelijke communicatie over de werkwijze – inclusief benodigde documenten met betrekking tot de aanvullende voorwaarden – relevant, evenals het bieden van begeleiding waar nodig.

10.3 Implementatie(termijn)

Wanneer de implementatie van de wijzigingen met betrekking tot gezinsleden die voor nareis in aanmerking komen prioriteit krijgt en er aan andere randvoorwaarden is voldaan, is er voor deze implementatie enkele maanden nodig voor het in het Vb wijzigen van de mogelijkheden wat betreft reguliere gezinsmigratie door statushouders. Voor de andere wijzigingen is wanneer deze prioriteit krijgen en houden naar verwachting twee à tweeënhalve maand nodig nadat relevante lagere regelgeving vast is komen te staan.

De aanvullende voorwaarden – in aanvulling op de wijzigingen met betrekking tot gezinsleden – zouden op zijn vroegst in kunnen gaan wanneer er een tweestatusstelsel ingevoerd is.³³² Voor andere benodigde voorbereiding geldt dezelfde verwachte implementatietermijn voor de Vb-wijziging als voor alleen de wijzigingen met betrekking tot gezinsleden. De genoemde implementatietermijn voor overige voorbereidingen zou drie maanden in plaats van twee à tweeënhalve maand zijn. Het wijzigen van toevoegingen voor de advocatuur om hen de juiste vergoeding voor hun werk te geven, vraagt doorgaans zes tot negen maanden na het ontvangen van de opdracht door het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

³³² Zie meer info hierover: IND, 2025, Uitvoeringstoets Invoering tweestatusstelsel (concept).

Bijlage I - Methodologische verantwoording

In deze bijlage staat een uitwerking van de gebruikte onderzoeksmethoden (zie §1.4): literatuuronderzoek, (groeps)interviews, schriftelijke uitvraag, berekeningen IND.

A. Literatuuronderzoek

In het literatuuronderzoek zijn documenten meegenomen waarin de wetsveranderingen zijn toegelicht en waarin de verwachte gevolgen op papier zijn gezet. Denk hierbij aan de memorie van toelichting, adviezen van (keten)organisaties, uitvoeringstoetsen, antwoorden op Kamervragen en reacties van ketenorganisaties. Veel impact is al in kaart gebracht in op papier gezet.

B. Interviews

De semigestructureerde (groeps)interviews is dieper ingegaan op wat er in het literatuuronderzoek naar boven is gekomen. De topiclist van de interviews staan in Bijlage II. De interviews en de nadruk op bepaalde onderwerpen van de topiclist kunnen per interview verschillen afhankelijk van de functie van de afdeling en ketenonderdeel. Om de impact van de wetsvoorstellen goed in kaart te brengen zijn niet alleen medewerkers van de IND geïnterviewd, maar ook medewerkers van ketenpartners. Tussen de IND en ketenpartners is een dynamische wisselwerking, en hetgeen impact heeft op de IND zal doorwerken in de keten. Andersom geldt dat in bepaalde gevallen ook. Om de impact in kaart te brengen is een breed perspectief van belang.

Iedere organisatie heeft zelf bepaald welke medewerkers namens de organisatie medewerking verlenen aan deze uitvoeringstoets. Onderzoekers hebben de organisaties benaderd. Alleen advocaten zijn via de afdeling Juridische Zaken van de IND benaderd. Indien respondenten verhinderd waren, hebben zij dikwijls zelf voor achtervang gezorgd.

Binnen de IND zijn respondenten gegroepeerd in verschillende interviews. Zo zijn interviewvragen die betrekking hebben op de communicatie met de klant uitgevraagd in het interview dat we hebben gehouden met de verschillende afdelingen die daarover gaan. De interviews met ketenpartners hebben afzonderlijk van elkaar plaatsgevonden. Alleen het in het interview met de advocatuur en de Raad voor Rechtsbijstand hebben gezamenlijk plaatsgevonden.

De volgende ketenorganisaties, op wie deze wijzigingen betrekking hebben, zijn betrokken bij het onderzoek:

- **Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND):** voor de IND zijn verschillende afdeling betrokken bij het onderzoek. Het betreft Juridische Zaken (JZ), Strategisch uitvoeringsadvies (SUA), Informatievoorziening (IV), Dienstverlening (DV), DRV, Klantcommunicatie, Bureau Documenten, T&I, loketten, ketenservice, Regulier verblijf en Nederlanderschap (RVN), Handhaving.
- **Advocatuur** en de **Raad voor Rechtsbijstand (RvR):** zij zijn betrokken om de impact op de rechtsbijstand in kaart te brengen. Advocaten vertegenwoordigen aanvragers wanneer deze in beroep gaan tegen een beslissing. De RvR kent toevoegingen toe. Wanneer nareismaatregelen impact hebben op de advocatuur zal dat ook bij de RvR zo zijn.
- **Raad voor de Rechtspraak (Rvdr):** deze heeft aangegeven alleen schriftelijk antwoord te geven op het tweede concept. Omdat uit de literatuurstudie vrijwel geen unieke impact op de Rvdr blijkt is gekozen om de

Rvdr op te nemen in het hoofdstuk over de rechtsbijstand, omdat impact die daarop van toepassing is deels ook van toepassing is op de Rvdr.

- **Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA):** het COA is betrokken, omdat de huisvestingseis ook betrekking heeft wie wanneer al dien niet opgevangen wordt op een COA-locatie.
- **Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG):** deze is betrokken, omdat zij als vereniging namens de gemeenten kunnen spreken over de impact van met name de huisvestingseis op de gemeenten.
- **Nidos:** Nidos is betrokken omdat zij de voogdij hebben over amv's. Als voogd hebben zij goed inzicht in de impact die de nareismaatregelen op amv's hebben.
- **VluchtelingenWerk Nederland (VWN)** is betrokken om de impact op de aanvrager in kaart te brengen. Als vertegenwoordiger en van aanvragers heeft VWN een goed beeld wat dit voor hen betekent. De impact op de organisatie VWN is niet meegenomen.
- **Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV):** voor het UWV is de impact van toetsing van de inkomenseis in kaart gebracht. Dit ziet op gegevensuitwisseling tussen de IND en het UWV (via Suwinet).

C. Berekeningen

Om de verwachte personele en financiële impact te bepalen en de omvang van de groep statushouders en gezinsleden op wie de wijzigingen van invloed zijn, zijn diverse berekeningen gemaakt.

Groepen referenten en gezinsleden

Relevante groepen referenten en gezinsleden zijn met behulp van SQL bepaald waarbij de volgende uitgangspunten gelden:

- Status van de referent (a of b): status van referent na eerst ingewilligde asielzaak. Als deze ontbreekt, is er gekeken naar de status na de eerst ingewilligde mvv-zaak of niet-ingewilligde zaken.
- Of de referent een amv'er is of niet: referenten zijn als amv'er gerekend als hun werksoort 'amv' of 'amv piva' betreffen. Referenten met een andere werksoort³³³ zijn als amv'er gerekend wanneer ze op het peilmoment een actuele amv-indicatie hadden.
- Minderjarige broers/zussen van amv's bij nareizende ouders: iedereen met een aanvraag op kwalificatie 517. Ondanks dat deze kwalificatie specifiek voor deze categorie aanvragers bestaat, wekte de specificatie van enkele rollen erbinnen de indruk dat er ook andere dan deze broers/zussen onder deze aanvraagcategorie vallen. Een kleine steekproefsgewijze controle van een paar wat vaker voorkomende categorieën gaf echter de indruk dat deze toch logischerwijs onder deze aanvraag vallen. Andere onverwachte rollen zijn dusdanig minimaal dat ze de totaalcijfers nauwelijks beïnvloeden.
- Minderjarige pleegkinderen en meerderjarige, afhankelijke kinderen: de minder-/meerderjarigheid (jonger dan 18 jaar/18 jaar of ouder) is bepaald op het moment dat de referent diens asielaanvraag deed.
- Geen bijzonderheden ten aanzien van de bepaling van ongehuwde partners als gezinsleden.

Omvang gezinsleden in werkvoorraad

Om een indruk te geven van het aantal statushouders en gezinsleden dat te maken krijgt met de wijzigingen omdat de wijzigingen per direct in werking zullen treden, heeft de IND³³⁴ de werkvoorraden voor de betreffende aanvragers op 30 juni 2025 in beeld gebracht. Vervolgens hebben de onderzoekers deze aantallen waar nodig omgezet naar de relevante categorieën indien de wetsvoorstellen in werking zouden treden

³³³ Herhaalde asielaanvraag, herhaalde asielaanvraag PIVA, asiel zij-instroom na beroep AC of Asiel zij-instroom na beroep RB

³³⁴ Afdeling BIC.

(bijv. minderjarige broers/zussen van amv's bij nareizende ouders niet meer als kwalificatie 517 8 EVRM nareis tellen maar als kwalificatie 647 nareis).

Aantallen aanvragen in eerste aanleg

De verwachte aantallen aanvragen na inwerkingtreding zijn ingeschat op basis van bestaande IND-prognoses voor de betreffende aantallen aanvragen en historische gegevens van de IND over de verhouding van diverse groepen aanvragers daarbinnen. Voor aanvragen waarvoor geen afzonderlijke prognoses bestaan, is waar mogelijk een alternatieve inschatting gemaakt. Bij de historische gegevens is gekeken naar de periode 2015 tot en met 2024. Waar nodig is in de berekening rekening gehouden met eventuele fluctuaties binnen deze periode. Voor de aanvragen in eerste aanleg in de werkvoorraad is gekeken naar de werkvoorraad op 30 juni 2025.

Bij de berekeningen van de aantallen aanvragen in eerste aanleg zijn de volgende uitgangspunten gebruikt:

- De wetsvoorstellen treden op 1 januari 2026 in werking zodat er berekeningen voor gehele jaren gemaakt konden worden op basis van onder meer huidige jaarprognoses. De pragmatische keuze voor inschattingen vanaf 2026 zegt niet noodzakelijk iets over de verwachte implementatietermijn (zie §10.3).
- Alle gezinsleden waarvoor geen verblijfskader meer geldt, dienen een 8 EVRM-aanvraag in.
- Alle b-statushouders dienen voordat de wachttermijn van twee jaar verstreken is één nareisaanvraag in zonder te voldoen aan de wachttermijn. Dit zou ook een 8 EVRM-aanvraag kunnen betreffen, maar de behandeling daarvan in een dergelijk geval is vergelijkbaar met die van een nareisaanvraag (zie §2.1.3). Uit interviews bleek dat de verwachting is dat aanvragers zullen proberen eerder verblijfsrecht te ontvangen. Mogelijk is dit vaker dan één keer binnen twee jaar, maar mede gezien de huidige doorlooptijden is gekozen om te rekenen met één aanvraag binnen de wachttermijn. Iedereen voor wie deze aanvraag (plus eventuele juridische vervolgpcedures, zie volgende paragraaf) geen verblijfsrecht opgeleverd heeft, dient na (minimaal) twee jaar, als de wachttermijn verstreken is, een nieuwe nareisaanvraag in.
- Als b-statushouders in beroep gaan voor een a-status hoeven zij niet uit voorzorg binnen drie maanden na inwilliging van de b-status een nareisaanvraag in te dienen. Mochten ze na het beroep alsnog een a-status krijgen, dan start de driemaandentermijn voor nareis bij a-statushouders op het moment van verlening van de a-status in beroep.
- De verwachte instroom van eerste asielaanvragen van personen die de behoefte hebben gezinsleden te laten nareizen blijft gelijk aan de bestaande prognoses daarvoor. (Op het moment van schrijven is de nieuwe meerjaren productie prognose (MPP) nog niet beschikbaar.)
- De werkvoorraad op 30 juni 2025 geeft een goede indicatie van de werkvoorraad op het moment van inwerkingtreding.

Aantallen bezwaren en beroepen na inwerkingtreding

Omdat het aantal juridische vervolgpcedures met name afhangt van het aantal (afwijzende) besluiten dat de IND neemt, zijn deze aantallen met name per aanvraagcohort, en niet op jaarbasis, berekend. Ook de werkvoorraad is als cohort behandeld. In de berekeningen zijn historische en geschatte percentages gebruikt van aanvragers die later in bezwaar en mogelijk ook in beroep gaan.

Bij deze berekening zijn de volgende aannames gemaakt:

- 75% van de nieuwe 8 EVRM-aanvragen voor gezinsleden waarvoor geen verblijfskaders meer bestaan, wordt afgewezen, evenals 75% van de nareisaanvragen voor b-statushouders binnen de wachttermijn. De redenering hierachter is dat er meer dan nu afgewezen zal worden en dat ook niet alle zaken afgewezen zullen worden na een belangenafweging.³³⁵

- Nareisaanvragen bij b-statushouders die geen amv zijn en voldoen aan de wachttermijn, worden in 95% van de gevallen afgewezen op één of meerdere van de aanvullende voorwaarden. Vervolgens volgt voor 75% een afwijzing in de ambtshalve belangenafweging.
- 94% van de aanvragers van wie de aanvraag in eerste aanleg is afgewezen, gaat in bezwaar tegen deze afwijzing. Naarmate er meer juridische duidelijkheid komt, daalt dit aantal mogelijk.
- In bezwaar houdt 75% van de betreffende afwijzingen stand.
- 47% van de gezinsleden waarvoor geen verblijfskader meer geldt en van wie het bezwaar op een afgewezen 8EVRM-aanvraag ongegrond is verklaard, gaat in beroep tegen dit ongegronde bezwaar. In de eerste periode na inwerkingtreding zal dit naar verwachting hoger liggen.
- 73% van de gezinsleden bij b-statushouders van wie het bezwaar op een afgewezen nareisaanvraag i.v.m. aanvullende voorwaarden ongegrond is verklaard, gaat in beroep.
- Van de werkvoorraad voldoet 15% van de zaken in eerste aanleg aan de wachttermijn op het moment van behandelen, 85% niet. Dit is een ruwe inschatting op basis van de werkvoorraad op 31 augustus 2025.
- Nareis van ouders en minderjarige broers/zussen van amv's met een b-status die aan de wachttermijn voldoen, worden hoogstwaarschijnlijk niet anders beoordeeld dan in de huidige werkwijze, aangezien de wachttermijn de enige voor hen geldende aanvullende voorwaarden betreft. Voor deze aanvragen zijn daarom de huidige bezwaar- en beroepspercentages gebruikt.
- De werkvoorraad op 30 juni 2025 geeft een goede indicatie van de werkvoorraad op het moment van inwerkingtreding.

Werklast IND in fte

Op basis van de geschatte aantallen (zie vorige twee paragrafen), bestaande en geschatte normtijden, en de netto productiviteit per fte is berekend hoeveel fte er nodig zijn om de geschatte werkzaamheden uit te voeren. Dit is zonder indirect personeel. Enkele uitgangspunten hierbij zijn:

- Er is gerekend met de volgende normtijden:
 - gemiddelde nareisaanvraag in eerste aanleg: bijna zeven uur per zaak. Vermoedelijk neemt de gemiddelde normtijd voor de behandeling van nareisaanvragen af doordat de groep die voor nareis in aanmerking kan komen de relatief gemakkelijk te beoordelen gezinsleden zijn.³³⁶ Dit is in deze uitvoeringstoets niet uitgewerkt en doorberekend.
 - nareisaanvraag in eerste aanleg voor categorieën gezinsleden voor wie geen verblijfskader meer zal bestaan: bij benadering bijna tien uur.³³⁷
 - 8 EVRM-aanvraag in eerste aanleg: bijna achttien uur.³³⁸
 - wachttermijn: dertien minuten in eerste aanleg per referent, geen minuten in bezwaar
 - inkomenseis: ongeveer anderhalf uur in eerste aanleg per referent, 105 minuten in bezwaar;
 - huisvestingseis: bijna een halfuur in eerste aanleg per referent, 105 minuten in bezwaar;
 - doortoets 8 EVRM: twee uur per aanvrager in eerste aanleg
 - voor beroepen is geen extra benodigde tijd geschat, mede omdat onbekend is waar advocaten mee komen.³³⁹
- Ten aanzien van de normtijden is van belang dat de geschatte normtijd voor toetsing van de aanvullende voorwaarden geldt per referent en niet per gezinslid (zoals de rest van de toetsing van de aanvraag). Voor bijvoorbeeld

³³⁶ IND, augustus 2025, gesprek.

³³⁷ IND, september 2025, overleg.

³³⁸ Hierbij is de invloed van het aantal gezinsleden per referent op de behandelduur verrekend. Indien dit aantal verandert, zal dat ook invloed hebben op de normtijden. IND, augustus 2025, telefoongesprek.

³³⁹ IND, 2024, Update Impactanalyse nareis bij b-statushouders.

aanvragen voor drie gezinsleden, is toetsing aan de aanvullende voorwaarden dus eenmaal en niet driemaal nodig. Om hier rekening mee te houden is dit deel van de normtijd voor de berekeningen gedeeld door het gemiddeld aantal gezinsleden per referent³⁴⁰.

- Daarnaast wordt er gesproken over mogelijk gedeeltelijke toetsing wanneer bijvoorbeeld de eerst getoetste voorwaarde een afwijzing oplevert (zie §5.2.2). Voor aanvragen die voor het verstrijken van de wachttermijn zijn ingediend, is alleen de tijd benodigd voor het toetsen van de wachttermijn als extra benodigde tijd berekend ten opzichte van een huidige beoordeling. Voor aanvragen die aan de wachttermijn voldoen en waarvoor de overige voorwaarden ook gelden (bij niet-amv's), is als benadering gerekend met de helft van de benodigde tijd, zowel in eerste aanleg als in bezwaar. De haalbaarheid van de vereisten wordt namelijk klein geschat (zie §3.3.1) en dikwijls zal toetsing aan één van beide volstaan.
- Extra werklast als gevolg van het wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb voor een omvangrijk deel van de bezwaarzaken is *niet* meegenomen in de berekeningen.

Niet berekend

Een aantal onderdelen hebben naar verwachting gevolgen voor het aantal zaken, fte en de financiën, maar zijn in deze uitvoeringstoets niet berekend. Dit gaat om de volgende onderdelen:

- × impact van de aantallen minderjarige kinderen die niet ten laste van en onder gezag vallen bij ouder(s);
- × eventuele toename spoedverzoeken voor inwerkingtreding van de nareisvoorstellen bij IND;
- × toename IND/DRV bij meer aanvragen;
- × toename bij IND/HIK door mogelijk meer fraude-handhavingsignalen;
- × indirecte werklast voor IND (alleen directe werklast);
- × financiële gevolgen voor de IND, waaronder personeelskosten en leges;
- × eventuele kosten voor toevoegingen rechtsbijstand;
- × extra werklast als gevolg van het wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb voor een omvangrijk deel van de bezwaarzaken
- × impact op COA;
- × impact op Nidos; en
- × impact op gemeenten.

³⁴⁰ Ongeveer drie in de periode 2015 t/m 2024. Hiermee is geen rekening gehouden met eventueel verschil tussen het gemiddeld aantal gezinsleden bij een amv-referent en een niet-amv-referent.

Bijlage II – Topic lijst interviews

Verwachte impact van wijzigingen in de volgende combinaties van wijzigingen:

i) Wijzigingen gezinsleden per wijziging:

- Geen ongehuwde partners meer bij nareis
- „ meerderjarige kinderen „
- „ pleegkinderen „
- „ minderjarige kinderen die niet ten laste vallen van en onder gezag staan bij ouders „
- Geen minderjarige broertjes/zusjes van amv's meer bij 8EVRM, wel bij nareis

ii) Wijzigingen gezinsleden onder i) gezamenlijk

iii) Wijzigingen aanvullende voorwaarden nareis voor b-statushouders, aanvullende voorwaarden:

- Wachttermijn van twee jaar na inwilliging asielstatus referent
- Inkomensvereiste: bij invulling aansluiting zoeken bij inkomensvereiste reguliere vergunningen
- Huisvestingsvereiste: beschikken over woning

iv) wijzigingen aanvullende voorwaarden onder iii) gezamenlijk

v) wijzigingen gezinsleden (ii) en aanvullende voorwaarden (iv) gezamenlijk

NB. De verwachte impact ten aanzien van onderstaande onderwerpen dient dus voor alle bovenstaande afzonderlijke en combinaties van wijzigingen in kaart te worden gebracht.

Verwachte impact op aantallen, normtijden en doorlooptijden:

- aantal aanvragen nareis
- aantal aanvragen 8EVRM
- aantal aanvragen andere vergunningen (bijv. zelfstandige asielaanvragen, reguliere gezinsaanvragen)?
- aantal bezwaren nareis
- aantal 8EVRM
- aantal beroepen nareis
- aantal 8EVRM
- normtijd aanvraag nareis b-statushouders
- normtijd bezwaar nareis b-statushouders
- normtijd beroep nareis b-statushouders
- doorlooptijd aanvraag nareis b-statushouders
- doorlooptijd bezwaar nareis b-statushouders
- doorlooptijd beroep nareis b-statushouders
- dwangsommen

Verwachte impact op de volgende onderdelen van organisaties:

- Organisatie specifieke werkprocessen, kennis & kunde personeel (bijv. inhoudelijke behandeling, complexiteit werkzaamheden, beroep, huisvesting en juridische bijstand)
- Personeel: aantal fte, schalen, opleiding en werving
- IV/ICT-aanpassingen
- Financiën: structureel per jaar en incidenteel
- Handhaving
- Communicatie: intern en extern
- Implementatie van wijzigingen (haalbaarheid, op welke termijn)
- Inrichting organisatie

- Wat van impact betreft kansen?
- Welke randvoorwaarden gelden bij impact? Wat van impact betreffen risico's met eventuele oplossingsrichtingen?

Verwachte impact op statushouders en hun gezinsleden:

- Type statushouders o.a.:
 - Amv's
 - Amv's met b-status
 - Meegereisde minderjarige kinderen
 - LHBTIQ
 - Meerderjarige, niet lhbtq+'ers
- Type gezinsleden o.a.:
 - Gehuwde partners / evt. ook ouder(s) kinderen
 - Ongehuwde partners / evt. ook ouder(s) kinderen
 - Ouders van amv's
 - Meerderjarige kinderen / broers / zussen
 - Pleegkinderen (/broers /-zussen)
 - Minderjarige kinderen / broers / zussen
 - Minderjarige kinderen die niet ten laste vallen van of onder gezag staan van referent of echtgenoot.
- Persoonlijk welzijn statushouders en gezinsleden
- In staat om aanvragen te doen incl. benodigde stukken qua voorwaarden incl. soms leges?
- Indien nodig in staat om in bezwaar en evt. beroep te gaan?
- In staat om aan inhoudelijke voorwaarden te voldoen?
- Uitzonderingen / vrijstellingen mogelijk?
- Wat gevolgen en wat nodig van referent en/of gezinslid als vva van referent verloopt voordat besluit nareis genomen is? Realistisch?

Bijlage III – Overzicht kansen, risico's en randvoorwaarden voor ketenorganisaties

In deze bijlage staan de kansen, risico's, randvoorwaarden en aanbevelingen die door het rapport heen aan bod gekomen zijn, bijeen.

A. Kansen

- Een belangrijke kans voor de IND van de nareisvoorstellen is dat het behandelen van gezinsherenigingsaanvragen voor minderjarige broers/zussen van amv's bij nareizende ouders vereenvoudigt. Door de nareisvoorstellen hoeft er voor deze groep bijvoorbeeld niet standaard een belangenafweging plaats te vinden en ook andere onderdelen vereenvoudigen (zie verder §5.2.1).
- Mogelijke besparing opvangplekken COA. Door het huisvestingsvereiste hoeven nareizigers in principe niet meer in de COA-opvang te verblijven (zie ook risico's).

B. Randvoorwaarden en risico's

Randvoorwaarden

- Invoering van een tweestatusstelsel waarbij b-statushouders buiten de Gezinsherenigingsrichtlijn gaan vallen middels een wijziging van art. 29 Vw of het betreffende deel van het wetsvoorstel invoering tweestatusstelsel (waar ook de nareisvoorstellen in staan). Dit is alleen randvoorwaardelijk voor de aanvullende voorwaarden voor b-statushouders.
- Het in eerste instantie toepassen van de wetsvoorstellen op slechts een klein deel van de zaken vanwege juridische kwetsbaarheden. Bij deze pilot is het een overweging om de bezwaarfase over te slaan om rechters direct te laten oordelen over de juridische houdbaarheid van de voorstellen. Op deze manier worden de voorstellen getoetst aan het wettelijk kader en komt er duidelijkheid over de juridische houdbaarheid van diverse onderdelen van de voorstellen (zie §3.3.2).
- Het Vb dient gewijzigd te worden, in ieder geval om de route naar reguliere gezinsmigratie af te sluiten. Waar nodig moet ook de Vreemdelingencirculaire (Vc) worden aangepast.³⁴¹
- Voldoende implementatietijd voor de keten om zich voor te bereiden op de wijzigingen. Er zijn enkele maanden nodig om het Vb te wijzigen om de route naar reguliere gezinsmigratie af te sluiten. Voor het wijzigingen van toevoegingen voor advocaten is naar schatting ongeveer zes tot negen maanden nodig. Voor overige implementatie zijn bij prioriteit twee à tweeënhalve maanden nodig na vaststellen van lagere regelgeving voor alleen de wijzigingen met betrekking tot gezinsleden, en drie maanden voor ook de aanvullende voorwaarden.
- Duidelijkheid over de uitwerking van de aanvullende voorwaarden bij b-statushouders. Over bepaalde onderdelen is nog onvoldoende duidelijkheid over de maatregelen. Het gaat hierbij in ieder geval om:

³⁴¹ Met deze aanname is tijdens deze uitvoeringstoets gewerkt, zie §2.1.2 en TK, 2025, Nota naar aanleiding van het verslag, 36703, nr. 24).

- Wachttermijn: moet op het moment van aanvragen, of het moment van behandelen aan de wachttermijn zijn voldaan? En is dit anders voor zaken in de werkvoorraad dan voor nieuwe aanvragen?
- Inkomensvereiste: er is meer duidelijkheid nodig over hoe het inkomensvereiste getoetst moet gaan worden. Bij de uitwerking dient het UWV middels een eigen uitvoeringstoets betrokken te worden.
- Huisvestingsvereiste: bewoners van doorstroomlocaties hebben geen documenten die huisvesting aantonen. Daarnaast is ook meer duidelijkheid nodig hoe het huisvestingsvereiste getoetst moet gaan worden.
- Aanpassing Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen in verband met het vastleggen van wie wel/niet recht op COA-opvang heeft in de nieuwe werkwijze.
- Medewerkers van ketenorganisaties moeten worden opgeleid om werkzaamheden ten aanzien van de wijzigingen uit te kunnen voeren.
- Doordat de werklast bij de IND zal stijgen is extra personeel nodig (zie §5.7). Wanneer dit personeel niet helemaal of niet tijdig geworven kan worden zullen de doorlooptijden en werkvoorraden naar verwachting oplopen.
- Het IV-systeem van de IND moet worden aangepast.
- Werkinstructies moeten worden gewijzigd, zodat medewerkers de werkzaamheden ten gevolge van de wijzigingen kunnen uitvoeren. Speciale aandacht is hierbij vereist voor een belangenafweging voor nieuwe categorieën aanvragers in het kader van 8 EVRM.³⁴²
- Voor zover de verhoogde complexiteit leidt tot een verhoogde werklast voor advocaten, vraagt dit om een herijking van de punten (vergoeding) voor de verschillende procedures.³⁴³ Hiervoor dient het Besluit vergoedingen rechtsbijstand (Bvr) aangepast te worden. Wijziging vraagt doorgaans zes tot negen maanden implementatietijd.
- Communicatie naar aanvragers, ketenpartners en IND-medewerkers in het nareisproces over de toekomstige wijzigingen (zie §5.4.1 voor details). Zo is verzending van bulkbrieven naar aanvragers nodig en dienen ketenpartners op de hoogte gesteld te worden van de wijzigingen en wat deze voor hen betekenen. Gezien de verwachte impact van de nareisvoorstellen op bewoners van COA-opvanglocaties, is goede, volledige en begrijpelijke voorlichting aan bewoners over aanstaande wijzigingen essentieel (zie ook §5.4). Ook het tijdig informeren van COA-medewerkers is essentieel zodat zij kunnen anticiperen op verwachte reacties bij bewoners. Voor de implementatie hiervan heeft het COA een implementatietermijn van drie maanden nodig, zodat er voldoende tijd is om alle locaties voldoende te informeren.
- Of er wijzigingen komen ten aanzien van wanneer de IND wel/geen herstel verzuim dient te bieden (zie §2.3.5 en onderstaand Aanbevelingen).
- De DPIA-koppeling IND-SUWI moet worden geactualiseerd naar aanleiding van de nareisvoorwaarden. Waar nodig moet de overeenkomst tussen het UWV en de IND worden aangepast.

³⁴² Hierover is een motie aangenomen in de Tweede Kamer die stelt dat er spoedig een duidelijke en eenvoudige werkinstructie moet worden opgesteld voor verblijfsaanvragen op grond van artikel 8 EVRM, waarin de voorwaarden en beoordelingscriteria helder worden uiteengezet (36600-XX-18).

³⁴³ Elke zaak wordt ingedeeld in een bepaalde categorie, afhankelijk van de complexiteit en de verwachte tijdsinvestering. Elke categorie heeft een bepaald aantal punten toegekend. Een punt vertegenwoordigt een bepaalde waarde in euro's, die door de overheid wordt vastgesteld. De advocaat declareert de punten bij de Raad voor Rechtsbijstand, die vervolgens de vergoeding uitkeert op basis van het aantal punten dat aan de zaak is toegekend.

- Bij gegevensuitwisseling met nieuwe partijen (bijv. woningcoöperaties en het Kadaster) moet een AVG-check en wetgevingscheck plaatsvinden.

Risico's

- ! Ook na afronding van de pilot, wanneer er duidelijkheid is omtrent de juridische houdbaarheid van de voorstellen, blijft er een risico dat de werklust groter is dan de IND en mogelijk rechtsbijstand en rechtbanken aankunnen. De uitkomst van de pilot is onbekend en het is dus onduidelijk hoe de werkwijze er te zijner tijd uitziet en of wat dit vraagt van de keten³⁴⁴ en aanvragers.
- ! Lastige handhaafbaarheid en potentiële fraudegevoeligheid van het huisvestingsvereiste (zie §5.2.2 en §5.3). De aanwezigheid van een huurovereenkomst of koopakte is niet noodzakelijkerwijs een betrouwbare indicatie van huisvesting.
- ! Indien er huisvesting is zal dit veelal geschikt zijn voor één persoon. Er is een risico dat huisvesting hierdoor in de meeste gevallen niet geschikt is om ook gezinsleden te huisvesten. Hierdoor zouden schrijnende woonsituaties, overbewoning en overlast kunnen ontstaan. Daarnaast zou ook dak- en thuisloosheid in met name grote steden voor deze groep zou kunnen ontstaan. Bij meldingen van overlast door overbewoning of ten aanzien van veiligheid op straat zullen gemeenten hiernaar moeten handelen. Nareizigers zouden als gevolg van ongeschikte huisvesting alsnog in de COA-opvang terecht kunnen komen als ze hier recht op houden of via een zelfstandige asielaanvraag.
- ! De uitkomsten van belangenafwegingen zijn eigenlijk niet te voorspellen. Hoeveel bezwaar- en beroepsprocedures er zullen volgen op dergelijke afwijzingen is mede om die reden met onzekerheid omgeven. Dit heeft tot gevolg dat de inschattingen van de aantallen zaken en het benodigde personeel kunnen afwijken van de daadwerkelijke aantallen.
- ! Binnen drie jaar na inwerkingtreding dient er een evaluatie naar de wet plaats te vinden. Indien uit de uitkomst van de evaluatie blijkt dat het nodig is om de aanvullende maatregelen in te trekken dient de IND de werkwijze hierop aan te passen. Dit zal naar verwachting impact hebben op de capaciteit, tijd en financiën van de IND.
- ! Het risico bestaat dat het volgen van inburgeringscursussen niet samengaat met het voldoen aan het inkomensvereiste. Inburgeringscursussen vinden overdag plaats waardoor het elkaar in de weg zou kunnen zitten.
- ! Het voor statushouders afsluiten van verblijfskaders voor gezinshereniging zoals die voor personen met een reguliere verblijfsvergunning of Nederlands paspoort gelden, is nog niet uitgewerkt en niet op eventuele overige gevolgen onderzocht. Er bestaat een risico dat er onvoorziene, onwenselijke en/of onuitvoerbare (bij)gevolgen zijn.

Aanbevelingen

- Het is aan te bevelen overgangsrecht in te voeren om de IND, advocatuur en de Rechtspraak aanzienlijke werklust en oplopende doorlooptijden te besparen. Het meerwerk dat volgt uit de wijzigingen hoeft dan namelijk niet voor alle zaken in de voorraad verricht te worden.
- Het wordt aanbevolen om naar aanleiding van de nareismaatregelen de herstel verzuim procedure in de Vc op twee punten aan te passen³⁴⁵:

³⁴⁴ IND, augustus 2025, schriftelijke input.

³⁴⁵ B1/3.3.2 Vc.

- Op dit moment moet de IND herstel verzuim bieden wanneer blijkt dat aanvragers niet aan een van de voorwaarden voldoen. Elke voorwaarde is een individuele afwijzingsgrond en wanneer duidelijk is dat niet aan alle voorwaarden is voldaan is het niet efficiënt in die gevallen herstel verzuim te bieden.
 - Herstel verzuim wordt op dit moment ook gebruikt om aanvragers te vragen of er bijzonderheden spelen waardoor eventuele uitzonderingen van toepassing zijn. Het zou efficiënter zijn dit op het aanvraagformulier uit te vragen in plaats van via herstel verzuim.
- Het is aan te bevelen dat gedeeltelijke toetsing op de aanvullende voorwaarden mogelijk is. Dat wil zeggen dat wanneer duidelijk is dat aan één van de voorwaarden niet is voldaan, er niet aan de overige aanvullende voorwaarden meer getoetst hoeft te worden. Met deze aanname is in de berekeningen in deze uitvoeringstoets al gewerkt.
- Ondanks dat de reguliere route wordt afgesloten, en dat er standaard wordt doorgetoetst aan 8 EVRM bij nareisaanvragen indien er aan aanvullende voorwaarden niet voldaan is, bestaat de kans dat er alsnog meerdere aanvragen per persoon worden ingediend. Deze dubbele aanvragen zullen efficiënt behandeld moeten worden om dubbel werk te beperken.

Bijlage IV – Visuele opleggers

Zie volgende twee pagina's voor de visuele opleggers bij dit rapport.



Verwachte gevolgen nareisvoorstellen deel A

ketenbrede uitvoeringstoets voorstellen m.b.t. wijzigingen gezinsleden

Voorstellen om voor gezinshereniging van statushouders en een aantal gezinsleden geen verblijfskader meer te hebben en minderjarige broers/zussen voor nareis in aanmerking te kunnen laten komen. Aanneمة afsluiten reguliere verblijfskaders voor gezinsmigratie voor deze aanvragers. Onderdeel van Asielnoodmaatregelenwet en wet Invoering Tweestatusstelsel.

uitvoerbaarheid (en handhaafbaarheid)



op randvoorwaarden uitvoerbaar



randvoorwaarden, o.a.: ! **risico's, o.a.:**



voordelen:

- ❑ pilot om juridische houdbaarheid te toetsen
- ❑ extra werklast dragen*
- ❑ Vb aanpassen
- ❑ werkinstructies nieuwe belangenafwegingen

- ! juridische kwetsbaarheden, o.a.:
 - ! geen overgangsrecht
 - ! personen die in land van herkomst niet kunnen trouwen
 - ! enkele fraudegevoeligheden

- ❖ efficiëntere behandeling aanvragen van minderjarige broers/zussen van amv's bij nareizende ouder(s)
- ❖ besparing opvangplekken COA

*zie  en  en/of (fors) oplopende doorlooptijden en werkvoorraden

impact op statushouders en gezinsleden

- kleinere kans op verblijfsvergunning voor gezinsleden waarvoor geen verblijfskader meer zal bestaan



- ❑ communicatie over nieuwe werkwijze
- ❑ begeleiding bij aanvragen waar nodig



- ❖ verblijfskader minderjarige broers/zussen van amv's bij nareizende ouder(s)



- ! te weinig rechtsbijstand beschikbaar

impact op ketenorganisaties

- IND, rechtsbijstand en rechtspraak: (forse) toename werklast en inhoudelijke complexiteit



werklast IND in fte:
ong. +37 fte structureel;
+137 fte werkvoorraad



werklast rechtspraak in €:
+0,5 mln. structureel;
+2 mln. werkvoorraad



toename inhoudelijke complexiteit

- COA : besparing opvangplekken, passende begeleiding van personen die met wijzigingen te maken krijgen
- Nidos : passende begeleiding van personen die met wijzigingen te maken krijgen

implementatie-termijnen



- enkele maanden voor Vb-wijziging;
- zes tot negen maanden na opdracht wijzigen toevoegingen rechtsbijstand;
- overige implementatie twee à tweeënhalve maand bij prioriteit na vaststelling lagere regelgeving



Verwachte gevolgen nareisvoorstellen deel B

ketenbrede uitvoeringstoets voorstellen m.b.t. wijzigingen gezinsleden & aanvullende voorwaarden

Naast wijzigingen m.b.t. gezinsleden (zie deel A) voorstel om aanvullende voorwaarden voor nareis bij b-statushouders te stellen: wachttermijn, inkomenseis (behalve bij amv's) en huisvestingseis (behalve bij amv's). Aannee afsluiten reguliere verblijfskaders voor gezinsmigratie voor deze aanvragers. Onderdeel van wetsvoorstel Invoering Tweestatusstelsel.

uitvoerbaarheid (en handhaafbaarheid)



onuitvoerbaar, tenzij voldaan aan randvoorwaarden en acceptatie risico's

randvoorwaarden, o.a.: ! risico's, o.a.:

- ☐ pilot om juridische houdbaarheid te toetsen
- ☐ extra werklust dragen*
- ☐ duidelijkheid uitwerking aanvullende voorwaarden
- ☐ tweestatusstelsel met b-statushouders buiten Gezinsherenigingsrichtlijn
- ☐ Vb aanpassen
- ☐ werkinstructie belangenafweging

*zie  en  en/of (fors) oplopende doorlooptijden en werkvoorraden

- ! onbekende werkwijze en werklust na pilot
- ! ongeschikte huisvesting voor nareizende gezinsleden
- ! juridische kwetsbaarheden, o.a.:
 - ! geen overgangsrecht
 - ! huisvestingseis
 - ! geen vrijstellingen inkomenseis
 - ! combinatie aanvullende voorwaarden
 - ! startdatum wachttermijn
 - ! zie bovendien deel A
- ! enkele fraudegevoeligheden

voordelen

- ❖ (in principe) besparing opvangplekken COA (tenzij huisvesting van statushouder in gemeenten ongeschikt is voor nareizende gezinsleden en daardoor toch COA-opvang)

impact op statushouders en gezinsleden

- langer gescheiden van gezinsleden
- lastig haalbare voorwaarden;
- gemis, onbegrip, stress;
- zie deel A



- ☐ communicatie over nieuwe werkwijze
- ☐ begeleiding bij aanvragen waar nodig



- ! te weinig rechtsbijstand beschikbaar
- ! huisvesting ongeschikt voor ook gezinsleden

impact op ketenorganisaties

- IND, rechtsbijstand en rechtspraak: (forse) toename werklust en inhoudelijke complexiteit



werklust IND in fte:
eerst ong. +110 fte, later
ong. +215 fte structureel;
+462 fte werkvoorraad



werklust rechtspraak in €:
eerst +6 mln., later +9
mln. structureel;
+24,7 mln. werkvoorraad



toename
inhoudelijke
complexiteit

- COA : (in principe) besparing opvangplekken, passende begeleiding van personen die met wijzigingen te maken krijgen
- Nidos : passende begeleiding van personen die met wijzigingen te maken krijgen
- gemeenten: inburgeringstrajecten i.c.m. werk, risico op ongeschikte huisvesting incl. bijbehorende handhaving

implementatie-termijnen



- enkele maanden voor Vb-wijziging;
- zes tot negen maanden na opdracht wijzigen toevoegingen rechtsbijstand;
- afhankelijk van implementatie tweestatusstelsel; overige implementatie drie maanden bij prioriteit na vaststelling lagere regelgeving

Dit is een uitgave van de
Immigratie- en Naturalisatiedienst
www.ind.nl

september 2025