Ministerie van Asiel en Migratie

Aan de Minister van Asiel en Migratie

Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Sector Staats- en Bestuursrecht

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

Datum
9 december 2024

Onze referentie
6218729

Bijlage(n)
9

nota

Wetsvoorstel tweestatusstelsel met nareisbeperkingen

1. Aanleiding

Tijdens de begrotingsbehandeling AenM op 7 november 2024 en bij brief van 14 november 2024 heeft u de Tweede Kamer laten weten dat dit wetsvoorstel nog in 2024 naar de Raad van State zal gaan. Om die toezegging gestand te kunnen doen, is het wetsvoorstel in de periode 25 november tot en met 2 december 2024 voor advies voorgelegd aan de meest direct betrokken organisaties (IND, ABRvS, Rvdr, en NOvA) en aangemeld voor de rijksbrede wetgevingstoets. Zie in dit verband ook de nota van 22 november 2024 (bijlage 6) waarmee het concept-wetsvoorstel aan u was aangeboden ter consultatie. Het onderhavige wetsvoorstel is de uitwerking van de politiek gemaakte afspraak om het voorstel nog in 2024 aan Afdeling advisering voor te leggen. Het is dan ook in zeer korte tijd tot stand gekomen.

Bijgaand vindt u de ontvangen reacties, het resultaat van de wetgevingstoets en de benodigde stukken om het wetsvoorstel te laten agenderen voor de ministerraad van 20 december 2024, zodat het nog in 2024 aan de Raad van State kan worden voorgelegd.

2. Geadviseerd besluit

Wij adviseren u kennis te nemen van de reacties van IND, ABRvS, Rvdr en NOvA (bijlage 3), het resultaat van de rijksbrede wetgevingstoets (bijlage 5) en de brief van de Inspectie JenV (bijlage 8).

Gegeven de politieke wens om het wetsvoorstel voor de ministerraad van 20 december 2024 te laten agenderen, adviseren wij u verder:

- in te stemmen met de voorgestelde verwerking van de ontvangen reacties in de memorie van toelichting en het wetsvoorstel (bijlagen 1 en 2);
- het aanbiedingsformulier aan de ministerraad (bijlage 4), de memorie van toelichting (bijlage 2) en de brief aan de vicepresident van de Raad van State en de Minister-President met het verzoek om spoedadvies (bijlagen 7a en 7b) te ondertekenen.

3. Kernpunten

De ontvangen reacties zijn kritisch over het gevoerde wetgevingsproces, de uitvoerbaarheid van het tweestatusstelsel en de mogelijke consequenties ervan voor de vreemdelingenketen en de rechtspraak:

- Kwaliteit van het proces: uit alle reacties spreken zorgen over de kwaliteit van het gevoerde proces, gezien de beperkte voorbereidingstijd en duur van de consultatieperiode.
- Gevolgen van het wetsvoorstel: de reacties zijn kritisch over de gevolgen van een tweestatusstelsel voor de werklast en doorlooptijden van de vreemdelingenketen, waaronder voor de rechtsbijstand en rechtspraak. Extra belasting van de rechtspraak betekent structureel meer en langere

procedures, in tegenstelling tot wat met het wetsvoorstel beoogd wordt, aldus de ABRvS en NOvA, en kan ook ten koste gaan van de beschikbare capaciteit van de rechtspraak buiten het vreemdelingenrecht, aldus de ABRvS en de Rvdr.
- Samenhang met het Asiel- en Migratiepact: De ABRvS, de IND en de Rvdr wijzen op de samenhang tussen dit wetsvoorstel en het Asiel- en Migratiepact, dat op 12 juni 2026 van kracht wordt en eveneens aanzienlijke gevolgen voor de uitvoering en de rechtspraak heeft. De ABRvS geeft de regering dringend in overweging het tweestatusstelsel niet in te voeren vooruitlopend op het Asiel- en Migratiepact. De IND ziet graag één verandermoment en vraagt om voldoende tijd om de wetsvoorstellen te implementeren.

De reacties maken bovendien duidelijk dat het om eerste, onvolledige inschattingen gaat en dat er nog uitvoeringstoetsen moeten worden uitgevoerd. De Rvdr zal in de tweede helft van januari 2025 een nader advies uitbrengen.

Nu ook na ontvangst van deze reacties niet kan worden vastgesteld wat de effecten voor de uitvoering zijn (zowel in negatieve als positieve zin) en of het wetsvoorstel juridisch houdbaar is, kan niet worden beoordeeld of en wanneer het doel van het wetsvoorstel – de asielketen per direct en duurzaam ontlasten en de instroom van asielzoekers in Nederland verminderen – zal worden bereikt. Voor zover dat het geval is, is niet duidelijk of eventuele voordelen opwegen tegen de inspanningen om voor korte tijd vooruit te lopen op de hervorming die gepaard gaat met het Asiel- en Migratiepact per medio 2026.

De kritiekpunten zijn in de meeste gevallen niet (goed) te weerleggen. We hebben ze in de consultatieparagraaf van de memorie van toelichting geadresseerd door te verwijzen naar de noodzaak en urgentie om maatregelen te nemen die het asielsysteem en voorzieningen per direct en duurzaam ontlasten en de instroom verminderen. Wat betreft de gevolgen voor de uitvoering wordt benadrukt dat de regering bij de invoering van de maatregelen rekening zal houden met de (on)mogelijkheden van de relevante uitvoeringsorganisaties en dat zij daartoe de nodige ex ante uitvoeringstoetsen zal laten verrichten. Ook wordt erkend dat de maatregelen (aanzienlijke) gevolgen kunnen hebben voor de rechtspraak. In de toelichting is opgemerkt dat dit moet worden afgezet tegen de beoogde fundamentele wijzing in het systeem, de uitstraling van deze maatregelen en de langjarige effecten hiervan op de gehele asielketen.

De toetsopmerkingen van J&V (JZW) zijn vandaag (10 december) ontvangen en konden vanwege de strakke planning niet meer worden verwerkt. Op het MR-formulier is onder het kopje "Overeenstemming met JenV inzake wetgevingstoets en Effectenanalyse" daarom "nee, zonder bijlage" aangevinkt.

Overigens heeft ook de Inspectie JenV u bij brief van 4 december 2024 verzocht ook haar als toezichthouder op de vreemdelingenketen te consulteren over alle wetsvoorstellen ter uitvoering van hoofdstuk 2 van het regeerprogramma (bijlage 8). Deze ongevraagde reactie is niet in de memorie van toelichting verwerkt.

Het wetsvoorstel wordt openbaar op het moment van aanhangigmaking bij de Raad van State.

4. Toelichting

De belangrijkste inhoudelijke en procedurele aandachtspunten bij het wetsvoorstel zijn toegelicht in de nota van 22 november 2024 (bijlage 6).

4.1 Samenvatting wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel introduceert een tweestatusstelsel. Dat betekent dat aan een verdragsvluchteling een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd met andere

rechtsgevolgen wordt verleend dan aan een vreemdeling met de subsidiairebeschermingsstatus. De introductie van het tweestatusstelsel maakt het mogelijk om aan de nareis van gezinsleden van vreemdelingen met de subsidiairebeschermingsstatus, strengere voorwaarden te verbinden dan aan de nareis van gezinsleden van vluchtelingen.

Aanvullende voorwaarden nareis subsidiair beschermden
Aan een nareizend gezinslid van een vreemdeling met de subsidiaire beschermingsstatus wordt voortaan slechts een afgeleide asielvergunning verstrekt als:

a. twee jaar zijn verstreken gerekend vanaf de datum waarop de asielaanvraag van de vreemdeling met subsidiaire bescherming is ingewilligd;
b. de vreemdeling met subsidiaire bescherming zelfstandig en duurzaam beschikt over voldoende middelen van bestaan; en
c. de vreemdeling met subsidiaire bescherming beschikt over huisvesting.

Beperken kerngezin voor zowel vluchtelingen als subsidiair beschermden
In het verlengde van het invoeren van aanvullende voorwaarden voor de nareis van gezinsleden van subsidiair beschermden, wordt de kring van vreemdelingen die in aanmerking komen voor gezinshereniging via nareis teruggebracht tot die gezinsleden die behoren tot het kerngezin. Gelet op de tekst in het regeerprogramma geldt deze beperking enkel voor nareizende gezinsleden, en niet voor meereizende meerderjarige kinderen en ongehuwde partners.

4.2 Consultatiereacties

De belangrijkste inbreng is hieronder op hoofdlijnen weergegeven, met daaronder een samenvatting van de reactie daarop zoals deze is opgenomen in hoofdstuk 5 van de memorie van toelichting (bijlage 2).

Tijd voor consultatie
Uit de verschillende reacties spreken zorgen over de snelheid waarmee het onderhavige wetgevingsproces wordt doorlopen, gezien de beperkte voorbereidingstijd van het wetsvoorstel en duur van de consultatieperiode. Alle reacties vermelden dat een adviestermijn van één week geen goede basis biedt voor een serieuze en zorgvuldige advisering. De Rvdr heeft aangekondigd in de tweede helft van januari 2025 een nader advies te zullen sturen (zoals te doen gebruikelijk 'gehoord de gerechten'). De NOvA heeft aangekondigd in gesprek te willen over de wijze waarop de consultatiefase is vormgegeven.

In reactie hierop is herhaald dat de regering het noodzakelijk acht om direct en met urgentie in te zetten op een breed pakket aan maatregelen om de asielketen per direct en duurzaam te ontlasten en de instroom te verminderen. Gelet op die urgentie acht de regering het noodzakelijk het wetgevingsproces versneld te doorlopen en dit wetsvoorstel nog dit jaar ter advisering voor te leggen aan de Afdeling advisering van de Raad van State.

Uitvoeringsgevolgen tweestatusstelsel
De geconsulteerde partijen vragen aandacht voor het risico dat een tweestatusstelsel tot een grote werkverzwaring en hoge kosten bij de rechtspraak zal leiden, terwijl de vreemdelingenrechtspraak nu al overbelast is en met personeelstekorten te maken heeft. Extra belasting betekent structureel meer en langere procedures, in tegenstelling tot wat met het wetsvoorstel beoogd wordt. Aangegeven wordt dat dit ook ten koste kan gaan van de inzet buiten het vreemdelingenrecht. De ABRvS, NOvA en Rvdr adviseren daarom van het wetsvoorstel af te zien. Ook de IND merkt op dat een tweestatusstelsel een grote impact heeft op de IND.

In reactie hierop is erkend dat de maatregelen in dit wetsvoorstel (aanzienlijke) consequenties kunnen hebben voor de werklast en doorlooptijden

van de vreemdelingenketen. Het Nederlandse asielsysteem is naar het oordeel van de regering in de huidige vorm echter onhoudbaar. Daarom zijn de maatregelen uit dit wetsvoorstel noodzakelijk. De uitvoeringsgevolgen en kosten zijn inderdaad nog niet volledig in beeld. Deze worden, waar mogelijk, op een later moment aangevuld.

Effecten tweestatusstelsel
De NOvA merkt op dat de effecten van een tweestatusstelsel niet duidelijk zijn. In dat verband stelt zij dat vergelijkbare initiatieven als het onderhavige wetstraject in andere lidstaten geenszins het effect hebben gehad dat het aantal asielaanvragen significant is gedaald, maar juist hebben geleid tot meer procedures.

De regering onderkent dat deze maatregel leidt tot meer beroepsprocedures, maar spreekt de verwachting uit dat de invoering van een tweestatusstelsel, samen met het bredere pakket aan maatregelen, wel degelijk leidt tot een beperking van de asielinstroom en de nareis van gezinsleden.

Nut en noodzaak
De NOvA merkt op dat de asielinstroom op dit moment niet uitzonderlijk hoog is en dat niet wordt gemotiveerd waarom de maatregelen uit het onderhavige voorstel noodzakelijk zijn, omdat het grootste gedeelte van de migratie afkomstig is uit arbeids- en andere vormen van migratie. In dit verband stelt de NOvA dat de overheid de tekorten in de asielopvang zelf gecreëerd heeft.

In reactie hierop is onder verwijzing naar het regeerprogramma opgemerkt dat de asielinstroom in Nederland reeds gedurende een langere periode hoger is dan de Migratieketen aan kan. Daarom zet de regering in op een breed pakket aan maatregelen om de asielketen per direct en duurzaam te ontlasten en de instroom te verminderen, waar dit wetsvoorstel onderdeel van is.

Samenloop met Migratiepact
De ABRvS, IND en de Rvdr wijzen op de samenhang tussen dit wetsvoorstel en het Asiel- en Migratiepact. De ABRvS geeft de regering dringend in overweging het wetsvoorstel niet in te voeren vooruitlopend op het Asiel- en Migratiepact. Ook de IND ziet graag één verandermoment en vraagt om voldoende tijd om het wetsvoorstel te implementeren.

In reactie hierop is opgemerkt dat deze samenloop is onderkend, maar er vanwege de noodzaak om de asielketen per direct en duurzaam te ontlasten, voor is gekozen om de inwerkingtreding van het Migratiepact niet af te wachten. Bij het bepalen van het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal zoveel mogelijk rekening worden gehouden met de (on)mogelijkheden van de relevante uitvoeringsorganisaties en de rechtspraak.

Nuttig effect nareisbeperkingen
De NOvA merkt op dat de beperking tot het kerngezin ertoe zal leiden dat het nog altijd mogelijk blijft om een reguliere verblijfsvergunning te verkrijgen op grond van artikel 8 van het EVRM. De NOvA betwijfelt daarom of de beperkende maatregelen enig nuttig effect zullen hebben.

In reactie hierop is bevestigd dat het voor gezinsleden van subsidiair beschermden die niet aan de voorwaarden voldoen of die buiten de aangescherpte doelgroep vallen, mogelijk blijft een beroep te doen op artikel 8 van het EVRM. De mogelijkheid vloeit voort uit het EVRM en kan niet worden beperkt. Het is daarom niet uitgesloten dat op basis van artikel 8 van het EVRM in individuele gevallen alsnog een verblijfsvergunning wordt verleend.

4.3 Politieke context

Met dit wetsvoorstel wordt uitvoering gegeven aan het regeerprogramma, de kamerbrief van 25 oktober 2025 met nadere afspraken over hoofdstuk 2 van het regeerprogramma, en de planning in de kamerbrief van 14 november 2024.

4.4 Financiële overwegingen
In bijlage 9 is het artikel 3.1 Comptabiliteitswet 2016 voorgeschreven afwegingskader opgenomen.

4.5 Juridische overwegingen
- Het wetsvoorstel wordt automatisch openbaar op het moment van aanhangigmaking bij de Raad van State. Het advies van de Afdeling advisering wordt door de Raad van State actief openbaar gemaakt.
- In het regeerprogramma staat dat de beperking tot het kerngezin bij nareis onderdeel is van het onderhavige wetsvoorstel. Volgens de brief van 25 oktober jl. komt dit onderwerp echter ook in de Asielnoodmaatregelenwet. Dat betekent dat één onderwerp in twee wetsvoorstellen, en dus dubbel, wordt geregeld. Indachtig uw wens om uitvoering te blijven geven aan het regeerakkoord én de latere kamerbrieven, is dat ook gebeurd. Deze doublure is om meerdere redenen onwenselijk en kan ook tot afstemmingsvragen tijdens de parlementaire behandeling leiden. Hiervoor zal op enig moment een oplossing moeten worden gevonden, bij voorkeur door dit onderwerp slechts in één van beide wetsvoorstellen te regelen.

4.6 Communicatie
DCOM is op de hoogte.

4.7 Bijlagen
1. Wetsvoorstel;
2. Memorie van toelichting;
3. Consultatiereacties;
4. MR-formulier;
5. Resultaat wetgevingstoets;
6. Eerdere nota van 22 november 2024;
7. Brieven spoedadvies
    a. Verzoek spoedadvies Raad van State;
    b. Verzoek spoedadvies MP;
8. Brief inspectie JenV;
9. Afwegingen 3.1 Comptabiliteitswet.

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

5.1. Toelichting
De persoonsgegevens van de ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

5.2. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
Geen.