

WETSVOORSTELLEN

WET INVOERING TWEESTATUSSTELSEL

EN DE ASIELNOODMAATREGELENWET

DESKUNDIGENBIJEENKOMST EERSTE KAMER 7 OKTOBER 2025

Notitie

Inleiding

Met de [Wet invoering tweestatusstelsel](#) en de [Asielnoodmaatregelenwet](#) wil de regering de asielprocedure versoberen en de rechten van migranten met internationale bescherming beperken. Het doel hiervan is Nederland minder aantrekkelijk te maken dan andere EU-lidstaten, in de verwachting dat daardoor minder mensen hier asiel zullen aanvragen. Volgens de regering is dat de enige manier om de druk op de asielketen, de gezondheidszorg, de huisvesting en het onderwijs te verminderen.

De Adviesraad Migratie heeft beide wetsvoorstellen beoordeeld en daarover kritisch geadviseerd.¹ Op 3 juli 2025 heeft de Tweede Kamer beide wetsvoorstellen aangenomen. Daarbij heeft de Tweede Kamer ook ingestemd met [een amendement](#) dat onrechtmatig verblijf strafbaar stelt. De Adviesraad heeft dit sterk ontraden.²

De Adviesraad wil in deze bijeenkomst vier punten onder uw aandacht brengen:

- 1) De wetsvoorstellen zijn onvoldoende onderbouwd en botsen met de invoering van het EU Asiel- en Migratiepact.**
- 2) De uitvoering is nu al overbelast en de voorstellen vergroten de problemen.**
- 3) De beperkingen van gezinshereniging zijn juridisch uiterst kwetsbaar.**
- 4) De strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf is om meerdere redenen problematisch.**

1. Gebrek aan onderbouwing en botsing met invoering EU Pact

De wetsvoorstellen zijn ingediend zonder duidelijke onderbouwing van hun effectiviteit. Er is geen antwoord op de vraag of de maatregelen daadwerkelijk leiden tot het beoogde doel van de voorstellen, zijnde de asielketen per direct te ontlasten en het aantal asielzoekers dat naar Nederland komt te verminderen. Dit is een fundamenteel gebrek in de kwaliteit van de wetsvoorstellen.

Bovendien staat er een grote stelselwijziging voor de deur: de invoering van het EU Asiel- en Migratiepact (het Pact) op 12 juni 2026. Het doel van het Pact, dat ook door Nederland is vormgegeven, komt tegemoet aan de wensen van de regering om het asielbeleid effectiever te maken en procedures te stroomlijnen. De twee wetsvoorstellen doorkruisen deze Europese hervorming en dreigen de uitvoering in Nederland nodeloos te compliceren.³ Daarmee veroorzaken zij meer

¹ [Advies over tweestatusstelsel en aanscherpingen vereisten bij nareis](#) en [Advies over Asielnoodmaatregelenwet](#).

² [Notitie over verdere behandeling van asielwetsvoorstellen en het amendement 'strafbaarstelling onrechtmatig verblijf'](#)

³ De volgende maatregelen zijn niet vereist zijn voor de inwerkingtreding van het Pact en vormen een verzwaring van de werklast van de IND:

- verkorting van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd;
- afschaffing van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd;
- introductie tweestatusstelsel;
- beperking van de kring van gezinsleden die voor nareis in aanmerking komen tot het kerngezin;
- verruiming van de mogelijkheden tot ongewenstverklaring.

chaos dan oplossingen. De veronderstelling dat de maatregelen in de voorgestelde wetten voortvloeien uit het Pact is onjuist, omdat de maatregelen vallen onder de nationale bevoegdheid om op bepaalde thema's aanvullend op het EU-recht te reguleren (of niet). De invoering van de maatregelen geven dus ook geen 'voorsprong' op het Pact.

2. Uitvoering staat al onder grote druk

De Adviesraad heeft grote twijfels bij de uitvoerbaarheid van deze wetsvoorstellen. De asielketen is overbelast: de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en de rechtspraak kampen met grote achterstanden, en door de huidige inrichting van het opvangstelsel heeft het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) structureel onvoldoende geschikte en langjarige opvanglocaties beschikbaar. Mensen wachten nu gemiddeld twee jaar op een beslissing, wat schadelijk is voor henzelf én voor de samenleving: terugkeer wordt bemoeilijkt, integratie, werk en het leren van de taal worden uitgesteld. Alle relevante uitvoeringsorganisaties hebben zelf ook aangegeven dat deze nieuwe regelgeving [niet uitvoerbaar is](#).

Bovendien vergt de invoering van een tweestatusstelsel volgens de uitvoeringstoets minimaal negen tot vijftien maanden, terwijl de termijn tot inwerkingtreding van het Pact inmiddels korter is. Daarmee is invoering vóór het Pact onmogelijk. Aangezien de Wet introductie tweestatusstelsel komt te vervallen op de datum dat het Pact inwerking treedt, zal de aanname van de wet in de praktijk dus geen effect hebben. Het indienen van wetgeving die aantoonbaar onuitvoerbaar is, gaat in tegen eerdere lessen die getrokken zijn door de Staatscommissie Rechtsstaat en de Parlementaire Commissie Kinderopvangtoeslag.

3. Juridische kwetsbaarheid van de maatregelen die gezinshereniging beperken

De wetsvoorstellen beperken het recht op gezinshereniging van mensen met internationale bescherming. Voor zowel vluchtelingen als subsidiair beschermden komt alleen het kerngezin nog in aanmerking voor gezinshereniging. Dat betekent dat meerderjarige kinderen en ongehuwde partners worden uitgesloten van nareis. Daarnaast is er een stapeling van eisen bij gezinshereniging voor subsidiair beschermden (wachtijd van twee jaar voordat het nareisverzoek kan worden ingediend; middelenvereiste; huisvestingsvereiste). Dit houdt vermoedelijk voor de rechter geen stand: de Adviesraad denkt dat dit in strijd is met artikel 8 EVRM (recht op gezinsleven), het Kinderrechtenverdrag en het EU-Handvest. Hoewel rechters dit later kunnen corrigeren is het buitengewoon onwenselijk als de wetgever bij voorbaat gemankeerde en juridisch onhoudbare wetgeving maakt.

Het onderscheid tussen vluchtelingen en subsidiair beschermden is bovendien kunstmatig: beide groepen zijn niet in staat hun gezinsleven in het land van herkomst te realiseren. Toch wordt de laatste categorie mensen structureel benadeeld, en de gevolgen daarvan zijn groot. De duur van de scheiding beslaat minimaal de duur van de asielprocedure plus een wachttermijn van twee jaar. Daar

komt de duur van de nareisprocedure die op dit moment 15 maanden is nog bij. Alleen als de subsidiair beschermde daarna beschikt over voldoende middelen en huisvesting wordt de nareisaanvraag ingewilligd. Uit de [uitvoeringstoets nareis](#) van de IND blijkt dat slechts 5% van de subsidiair beschermden na de wachttijd aan die voorwaarden zal voldoen. Voor het overgrote deel betekent dit dus langdurige scheiding zonder maximale termijn.

Deze voorstellen treffen ook alle kinderen in nareiszaken – wiens belangen niet duidelijk in de maatregelen zijn meegewogen - en in het bijzonder alleenstaande minderjarige vreemdelingen die in een extra kwetsbare positie verkeren.

Beperking van het recht op gezinshereniging tot het kerngezin is ook problematisch voor partners uit de LHBTQI+-gemeenschap. De onmogelijkheid om een gezinsleven te hebben in het land van herkomst is vaak de reden om in Nederland asiel aan te vragen. De effectiviteit van deze bescherming wordt teniet gedaan als uitoefening van het gezinsleven in Nederland door uitsluiting van nareis onmogelijk wordt gemaakt.

4. Strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf onnodig en schadelijk

Tijdens de behandeling van de wetsvoorstellen in de Tweede Kamer is het amendement over strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf aangenomen. Hoewel de minister een [Novelle](#) heeft voorbereid om medeplichtigheid en medeplegen uit te sluiten, heeft de Adviesraad nog steeds grote bezwaren tegen de strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf. Deze strafbaarstelling is onnodig en schadelijk.

Onnodig, omdat er al voldoende wettelijke middelen zijn om onrechtmatig verblijf te beëindigen. Tegelijkertijd legt de maatregel extra druk op de politie, het OM en rechters, die nu al overbelast zijn. En schadelijk, omdat strafbaarstelling de kwetsbaarheid van migranten vergroot: uit angst voor straf zullen zij zorg en hulpverlening vermijden, wat hun positie verzwakt en de kans op maatschappelijke problemen vergroot. Ook kan de maatregel de terugkeerpraktijk juist bemoeilijken, omdat mensen vaker 'onder de radar' zullen verdwijnen. De strafbaarstelling is dus niet alleen overbodig, maar ook contraproductief.