



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
22 november 2024

Onze referentie
5945642

Bijlage(n)
5

nota

Conceptwetsvoorstel tweestatusstelsel met
nareisbeperkingen

1. Aanleiding

Bij brief van 14 november jl. heeft u de Tweede Kamer toegezegd dat nog dit jaar een wetsvoorstel tot invoering van een tweestatusstelsel aan de Raad van State wordt voorgelegd.

2. Geadviseerd besluit

- Kennisnemen van het feit dat het wetsvoorstel zoals wij dit nu aan u aanbieden gelet op de beschikbare tijd niet kon worden voltooid. Concreet betekent dit dat de wettelijke regeling niet volledig kon worden doordacht. Dat geldt in het bijzonder voor de uitvoeringsgevolgen van die regeling. Ook de toelichting is daarom op onderdelen niet volledig. Hierdoor zullen de te consulteren partijen ook niet op alle punten kunnen overzien wat de gevolgen zijn;
- Kennisnemen van het feit dat, zoals eerder met u besproken, één week consultatie van enkele direct betrokken partijen naar verwachting onvoldoende is voor deze partijen om een goede inschatting te kunnen maken van de gevolgen van dit wetsvoorstel;
- Gelet op uw toezegging aan de Tweede Kamer en uw wens om deze gestand te doen, vragen wij uw akkoord om:
 - o de bijgaande consultatieversie in de periode 25 november tot en met 2 december 2024 voor een reactie voor te leggen aan de IND, de Raad voor de rechtspraak, ABRvS en de Nederlandse Orde van Advocaten;
 - o in dezelfde week een wetgevingskwaliteitstoets te laten verrichten; en
 - o in dezelfde periode af te stemmen, aan de hand van de financiële paragraaf, met de IRF over de financiële consequenties.

Eerder spraken wij met u af dat adviezen die wij te laat ontvangen nog kunnen worden nagezonden aan de Raad van State. Bovendien zullen wij nagekomen adviezen van te consulteren partijen voor zover mogelijk op een later moment in het wetgevingstraject betrekken.

3. Kernpunten

Conform het regeerprogramma en de brief van 25 oktober 2024 bevat dit wetsvoorstel:

1. de introductie van een tweestatusstelsel;
2. strengere voorwaarden bij de nareis van gezinsleden van vreemdelingen met de subsidiairebeschermingsstatus: een wachttermijn van twee jaar, inkomensvereiste, en het vereiste van huisvesting;
3. Het schrappen van de mogelijkheid tot nareis van meerderjarige kinderen, ongehuwde partners en pleegkinderen.

Op dit moment zijn niet alle beleidsmatige en juridische aspecten van het voorstel in beeld. Dat geldt in het bijzonder voor de uitvoeringsgevolgen. U ontvangt het

wetsvoorstel dus zoals dat tot op moment van verzending kon worden uitgewerkt. Die uitwerking is niet voltooid. Verder weten we nog niet van alle maatregelen wat precies het effect zal zijn. Uit de (korte) consultatie zal hier aanvulling op komen. Ook heeft geen interdepartementale afstemming kunnen plaatsvinden, waardoor onder meer niet is te overzien of eventuele wetten die onder andere ministeries vallen moeten worden aangepast. De toelichting is op onderdelen summier, wat tot extra vragen of kritiek van de Raad van State aanleiding kan geven. Dit alles zal bij gelegenheid van het verwerken van het advies van de Raad van State (het nader rapport) moeten worden hersteld.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Staats- en
bestuursrecht

Datum
22 november 2024

Onze referentie
5945642

U heeft aangegeven dit wetsvoorstel los van het wetsvoorstel tot uitvoering van het Asiel- en Migratiepact in procedure te willen brengen. Opgemerkt wordt dat het pact eveneens noopt tot de introductie van een tweestatusstelsel. Het Asiel- en Migratiepact treedt op 1 juli 2026 in werking. Dat betekent dat de regels uit dit wetsvoorstel naar verwachting een beperkte tijd zullen gelden, en op 1 juli 2026 zullen worden 'overschreven' door het Asiel- en Migratiepact. De IND ziet graag één verandermoment om zich zo goed als mogelijk te kunnen voorbereiden op alle aanpassing die er aan gaan komen, zeker ook in het licht van de nog steeds oplopende voorraden.

4. Toelichting

4.1 Introductie tweestatusstelsel

Dit wetsvoorstel geeft uitvoering aan het regeerprogramma, en introduceert daarom 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. Ter motivering van deze maatregel is opgemerkt dat deze een noodzakelijk onderdeel is van het voorgestane restrictieve migratiebeleid, om de asielinstroom te reguleren en de situatie in de migratieketen beter beheersbaar te maken. Daarbij is verwezen naar de probleemanalyse in het hoofdlijnenakkoord en het regeerprogramma, en de brief van 25 oktober 2024.

Vóór de inwerkingtreding van de huidige Vreemdelingenwet 2000 gold (een variant op) het tweestatusstelsel. Aan een vreemdeling die verdragsvluchteling was werd een andere verblijfstitel verstrekt dan aan een vreemdeling die subsidiaire bescherming genoot. Aan de vluchtelingenstatus was bovendien een ander pakket aan voorzieningen verbonden dan aan de subsidiairebeschermingsstatus.¹ Een vreemdeling die de subsidiairebeschermingsstatus verkreeg, had er daarom belang bij om te betogen dat ten onrechte niet de vluchtelingenstatus was verleend en daarom beroep in te stellen tegen een inwilligende asielbeschikking. Dat leidde tot druk op de IND, die ook bij inwilligingen moest motiveren waarom niet de vluchtelingenstatus werd vastgesteld. Ook de rechtspraak zag zich geconfronteerd met vele beroepsprocedures omdat in het merendeel van de zaken waarin een subsidiairebeschermingsstatus was verleend, de vreemdeling doorprocedeerde. Met de introductie van de Vw 2000 is daarom bewust gekozen voor een éénstatusstelsel. Sindsdien heeft een vreemdeling geen belang meer om door te procederen tegen een aan hem verstrekte asielvergunning.

De (her)introductie van een tweestatusstelsel heeft daarom significante gevolgen voor zowel de uitvoeringspraktijk (IND) als de rechtsbijstand (NOvA) en de rechtspraak (RvdR). Anders dan nu het geval is, zal de IND bij elke inwilligende beschikking moeten motiveren waarom niet de vluchtelingenstatus is verleend. Vreemdelingen die de subsidiairebeschermingsstatus verkrijgen, hebben er

¹ Of een andere status, zoals de toentertijd nog geldende vergunning tot verblijf op humanitaire gronden.

daardoor belang bij om beroep in te stellen tegen een inwilligende asielbeschikking. Geschat wordt dat 75% van de vreemdelingen met de subsidiairebeschermingsstatus in beroep zal gaan tegen de (inwilligende) beschikking, zeker indien er strengere voorwaarden gaan gelden voor nareis. Dit komt dan bovenop de huidige belasting van de IND. Geschat wordt dat dit 120 tot 279 extra fte vergt.

Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Sector Staats- en bestuursrecht

Datum
22 november 2024

Onze referentie
5945642

4.2 Aanscherping nareis

Ter uitvoering van de afspraak uit het regeerprogramma beperkt dit wetsvoorstel tevens de mogelijkheden tot nareis.

4.2.1 Aanvullende voorwaarden subsidiair beschermden

De introductie van het tweestatusstelsel maakt het mogelijk om aan de nareis van gezinsleden van vreemdelingen met de subsidiairebeschermingsstatus, aanvullende voorwaarden te stellen. Conform de eerdere beslisnota's hierover (bijlagen 4a en 4b) zijn in dit wetsvoorstel de volgende beperkingen opgenomen:

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

Deze voorwaarden kunnen niet worden gesteld aan (gezinsleden van) vluchtelingen die binnen drie maanden om nareis verzoeken, omdat de Gezinsherenigingsrichtlijn daaraan in de weg staat.

4.2.2 Beperking tot kerngezin

Het hoofdlijnenakkoord en regeerprogramma voorzien in het schrappen van nareis voor meerderjarige kinderen. Volgens de brief van 25 oktober 2024 worden in aanvulling daarop ook ongehuwde partners uitgesloten van nareis. Beide wijzigingen zijn zowel in de asielnoodmaatregelenwet als in dit wetsvoorstel opgenomen (zie hierover 4.5), en gelden zowel voor gezinsleden van vluchtelingen als voor gezinsleden van subsidiair beschermden. Gelet op de kwalificatieverordening en de tekst in het regeerprogramma geldt dit enkel voor nareizigers en niet voor meereizende meerderjarige kinderen en ongehuwde partners.

4.2.3 Consequenties

- Het blijft voor gezinsleden van subsidiair beschermden die niet aan de aangescherpte voorwaarden voldoen (4.2.1) of die buiten de aangescherpte doelgroep vallen (4.2.2) mogelijk om een beroep te doen op het beleid voor reguliere gezinshereniging². Het reguliere gezinsherenigingsbeleid kent deels minder strikte voorwaarden dan de voorwaarden die nu worden voorgesteld in dit wetsvoorstel. Daarnaast blijft het te allen tijde mogelijk een beroep te doen op artikel 8 van het EVRM. Deze laatste mogelijkheid vloeit voort uit het EVRM en kan daarom niet worden beperkt.
- DGM en de IND verwachten dat daardoor in de praktijk een verschuiving van nareis naar reguliere gezinshereniging dan wel artikel 8 EVRM-aanvragen zal plaatsvinden. Dit kan grote gevolgen hebben voor de IND in de vorm van extra en meer bewerkelijke aanvragen, die op dit moment nog niet voldoende in beeld zijn. Bovendien kan het nuttige effect van deze maatregel als het gaat om beperking van de instroom daarmee beperkt zijn. Gelet op de korte voorbereidingstijd is dit nog niet kwantificeerbaar.
- Ter illustratie: de afgelopen jaren zijn gemiddeld 350 nareisaanvragen voor ongehuwde partners per jaar ingediend. Bij ongeveer een derde van deze nareisaanvragen werd de aanvraag ingediend in combinatie met een of

² Artikelen 3.13 en verder van het Vreemdelingenbesluit.

meerdere nareisaanvragen voor minderjarige kinderen. In die gevallen komt het minderjarige kind in aanmerking voor nareis, ook in het aangescherpte stelsel, en kan de andere ouder (de ongehuwde partner) via artikel 8 EVRM³ gezinshereniging krijgen – ook als straks ongehuwde partners zijn uitgesloten van nareis. Daarmee wordt de procedure om in aanmerking te komen voor gezinshereniging in deze gevallen omslachtiger en complexer, terwijl het resultaat in veel gevallen hetzelfde is (verblijf in Nederland).

- Onder de uitsluiting van de ongehuwde partner valt ook de groep lhbtq-partners die willen herenigen. Het lid Rajkowski (VVD) heeft over deze groep bij de stemming over de AenM-begroting AenM op 12 november jl. in de Tweede Kamer opgemerkt: *“Het is voor de VVD belangrijk dat er bij de uitwerking van het beperken van het kerngezin tot gehuwden en minderjarigen ruimte blijft voor ongehuwde lhbtq’ers die in het land van herkomst simpelweg niet kunnen of mogen trouwen, om naar Nederland te komen. Die afspraak staat. Daar ga ik de minister ook aan houden. (...)”*
- In de huidige consultatieversie hebben we de maatregel opgenomen zoals verwoord in de brief van 25 oktober 2024: afgeleide asiolvergunningen voor ongehuwde partners worden zonder meer geschrapt, zonder uitzondering voor ongehuwde partners, waaronder lhbtq+’ers.

Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Sector Staats- en bestuursrecht

Datum
22 november 2024

Onze referentie
5945642

4.3 Politieke context

Met dit wetsvoorstel wordt uitvoering gegeven aan zowel het regeerprogramma⁴ als de planning in de Kamerbrief van 14 november 2024.

4.4 Financiële overwegingen

De financiële aspecten van het wetsvoorstel worden mede op basis van de te verkrijgen reacties verder in beeld gebracht.

4.5 Juridische overwegingen

- In het regeerprogramma staat dat de beperking tot het kerngezin bij nareis (4.2.2) 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. Hier moeten we nog naar kijken.

4.6 Communicatie

DCOM is op de hoogte.

4.7 Bijlagen

1. Wetsvoorstel;
2. Memorie van toelichting;
3. Consultatiebrief;
4. Nota’s DMB
 - a. Tweestatusstelsel en nareis;
 - b. Huisvestingsvereiste.

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

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

³ Of een beroep op het arrest C-560/20.

⁴ Paragraaf 4, onderdeel A.