
Vergaderjaar 2025-2026

- 36 703** Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de introductie van een tweestatusstelsel en het aanscherpen van de vereisten bij nareis (Wet invoering tweestatusstelsel)

I NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET TWEEDE VERSLAG

Ontvangen 18 februari 2026

Met veel belangstelling heb ik kennisgenomen van het tweede verslag van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-raad. Ik dank de leden van de verschillende fracties voor hun inbreng. De gestelde vragen worden hierna samengevat weergegeven en waar mogelijk thematisch beantwoord. Voor het overige is de volgorde van het verslag aangehouden. De vragen zijn opgenomen in cursieve tekst, en de beantwoording daarvan in gewone typografie.

2. Aanleiding en hoofdlijnen

*De leden van de fracties van **GroenLinks-PvdA** en de **SP** constateren dat de regering verwacht dat de maatregelen uit het onderhavige wetsvoorstel ervoor zullen zorgen dat Nederland minder aantrekkelijk wordt in vergelijking met andere lidstaten. Zij vragen hoe de regering kan onderbouwen dat het effect van de maatregelen niet kwantificeerbaar is, terwijl zij wel stelt dat deze maatregelen Nederland minder aantrekkelijk zullen maken. Ook vragen zij hoe dit zich verhoudt tot de resultaten uit het verleden, waar een tweestatusstelsel tot langere procedures leidde.*

Het verband tussen het gevoerde asielbeleid en het aantal asielaanvragen komt naar voren uit verschillende kwantitatieve studies. Het meest van invloed lijken de kans op toekenning van een asielaanvraag en de mogelijkheden voor gezinshereniging. Dat het niet mogelijk is om tot een cijfermatige doorrekening te komen van de effecten van de voorgestelde maatregelen, neemt dan ook niet weg dat een belangrijk instroomeffect mag worden verwacht. Een verminderde instroom zal vervolgens helpen om de druk op de asielopvang en de daarmee samenhangende sociale voorzieningen te verlichten en geeft ruimte voor het op orde brengen van de asielketen.

Dit wetsvoorstel is onderdeel van een breder pakket aan structurele maatregelen en wetsvoorstellen, met als doel om meer bevoegdheden en maatregelen in te zetten om de asielinstroom te beperken en zo de asiel- en opvangketen per direct en duurzaam te ontlasten. De invoering van het tweestatusstelsel (met de nareisvoorwaarden die daarin zijn opgenomen) vormt in eerste instantie een verzwaring voor de uitvoeringspraktijk en rechtspraak. De regering meent echter dat de maatregelen in sterke mate kunnen bijdragen aan de verlaging van de instroom. Hoewel de werklust per ingediende aanvraag op onderdelen zwaarder wordt, zal de totale werklust daardoor naar verwachting op termijn structureel afnemen omdat er minder aanvragen worden gedaan. Gezien de reeds bestaande voorraden bij de IND, zal deze verlichting niet onmiddellijk ontstaan. De regering benadrukt verder dat de wetsvoorstellen, zoals de Asielnoodmaatregelenwet, niet alleen maatregelen bevatten die leiden tot een verzwaring van de werklust, maar ook maatregelen die de IND kunnen ontlasten, bijvoorbeeld door de nieuwe mogelijkheden opvolgende aanvragen efficiënter af te kunnen doen of het schrappen van het voornemen.

De leden van deze fracties constateren verder dat de maatregelen moeten bijdragen aan snellere integratie. Zij vragen welke concrete indicatoren de regering heeft om deze 'snellere integratie' te meten en wanneer de regering de maatregelen succesvol vindt. Ook vragen zij op welke empirische gegevens, onderzoeken of evaluaties de regering haar aanname baseert dat de (cumulatieve) maatregelen van de wachttermijn, het middelenvereiste en het huisvestingsvereiste bijdragen aan de integratie, temeer omdat VluchtelingenWerk Nederland juist stelt dat deze maatregelen de integratie belemmeren.

De voornaamste doelen van de regering met onderhavig wetsvoorstel zijn het efficiënter maken van de asielpprocedure, de vreemdeling sneller duidelijkheid bieden over zijn (nareis)aanvraag en de asielinstroom beperken. Dit moet op de lange termijn bijdragen aan een afname van de druk op de migratieketen en de voorzieningen.

Gelet op deze doelen van het onderhavige wetsvoorstel heeft de regering niet voorzien in het bijhouden en meten van bijkomende effecten, zoals een snellere integratie, die verwacht kunnen worden met het invoeren van de aanvullende voorwaarden voor nareis van gezinsleden van subsidiair beschermden. Desalniettemin verwacht de regering dat de genoemde maatregelen uiteindelijk een positieve stimulans zullen betekenen voor de integratie van statushouders en hun familieleden, doordat met het middelenvereiste en het huisvestingsvereiste het meedoen en bijdragen aan de samenleving wordt gestimuleerd.

*De leden van de fracties van **GroenLinks-PvdA, SP, de CU en D66** vragen waarom de regering het onderhavige voorstel van wet niet intrekt. Zij wijzen erop dat de IND in zijn brief van 27 januari 2026 heeft aangegeven het wetsvoorstel niet uit te kunnen voeren voordat het Asiel- en Migratiepact in werking treedt, dat het onderhavige tweestatusstelsel bovendien vervalt als het Asiel- en Migratiepact in werking treedt, en dat het inmiddels niet meer haalbaar is dit wetsvoorstel in te voeren voor het Asiel- en Migratiepact.*

De regering blijft erop inzetten het onderhavige voorstel voor een Wet invoering tweestatusstelsel en het voorstel voor een Asielnoodmaatregelwet zo spoedig mogelijk in te voeren. Vanwege de noodzaak om direct en met urgentie de asielketen te ontlasten kiest de regering ervoor de inwerkingtreding van het Asiel- en Migratiepact niet af te wachten. Daarbij is het belang dat na aanvaarding van deze wetsvoorstellen er enige implementatietijd voor de Immigratie- en Naturalisatiedienst (hierna: IND) nodig is om alle maatregelen in te voeren en in de praktijk tot uitvoer te kunnen brengen. Om die reden blijft het dan ook van belang dat er zo snel mogelijk duidelijkheid komt omtrent deze wetsvoorstellen, zodat de IND na aanvaarding en inwerkingtreding daarvan zo snel mogelijk met de implementatie kan beginnen. Ook voor toepassing onder het Asiel- en Migratiepact heeft de IND deze duidelijkheid en implementatietijd nodig.

*De leden van de **D66**-fractie wijzen erop dat het tweestatusstelsel eerder juist is afgeschaft omdat het tot doorprocederen leidde. Zij vragen waarom de regering hier niet van heeft geleerd.*

In 2001 is met de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 in het kader van een bredere stelselwijziging de keuze gemaakt om een eenstatusstelsel in te voeren. De voornaamste reden was om te komen tot een vereenvoudiging en daarmee een mogelijke verkorting van de periode die IND nodig heeft om te beoordelen of een asielaanvraag kan worden ingewilligd, en het voorkomen van het zogenaamde doorprocederen. De situatie van 2001 is echter niet goed meer te vergelijken met de huidige situatie. Zo was er in 2001 nog geen gemeenschappelijk Europees asielsysteem met verregaande harmonisatie, en verschilden ook de aard en omvang van de asiel- en nareisinstroom. In dat kader is ook van belang dat onder het Asiel- en Migratiepact een tweestatusstelsel een gegeven zal zijn. De regering wil echter vooruitlopend op het Asiel- en Migratiepact alvast overgaan tot de invoering van een tweestatusstelsel, om reeds nu al striktere nareisvoorwaarden te kunnen stellen aan de nareis van gezinsleden van subsidiair beschermden, en het kerngezin te beperken.

*De leden van de fracties van **GroenLinks-PvdA, SP, CU, D66** en het lid van de fractie-**Visseren-Hamakers** vragen of de Kwalificatieverordening en het overige Unierecht eraan in de weg staat dat vluchtelingen en subsidiair beschermden dezelfde rechten krijgen, en of daaruit een verplichting volgt tot een tweestatusstelsel. Ook de leden van de fracties van **Volt** en de **PvdD** vragen hiernaar.¹*

Zowel de Kwalificatieverordening² als het overige Unierecht staan er niet aan in de weg dat een lidstaat aan de vluchtelingenstatus en de subsidiairebeschermingsstatus dezelfde rechten koppelt. Dat neemt echter niet weg dat de nationale wetgever onder de Kwalificatieverordening niet meer de ruimte heeft om één uniforme asielvergunning te verlenen. Het handhaven van het eenstatusstelsel is daarmee niet langer mogelijk onder de Kwalificatieverordening. Dit wordt onderstreept door het

¹ Deze vraag van de leden van de fracties van Volt en de PvdD was kennelijk abusievelijk opgenomen in het verslag (Kamerstukken I 2025/26, 36855, nr. A, p. 9) van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel/JBZ-raad bij de novelle aanpassing strafbaarstelling illegaal verblijf.

² Verordening (EU) 2024/1347 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voorpersonen die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komen, en voor de inhoud van de verleende bescherming, tot wijziging van Richtlijn 2003/109/EG van de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad.

feit dat de Procedureverordening³ (anders dan artikel 46, tweede lid, van de Procedurerichtlijn)⁴ geen grond meer bevat om het beroep van een subsidiair beschermde tegen de afwijzing van de vluchtelingenstatus niet-ontvankelijk te verklaren wegens onvoldoende belang bij het voortzetten daarvan, zo antwoord ik de leden van de fracties van **GroenLinks-PvdA** en de **SP**. Deze ruimte verdwijnt onder de Kwalificatieverordening. Ook de criteria voor de toekenning van de beide statussen en de gronden voor intrekking zijn daarin vastgelegd, in verschillende beoordelingskaders. Omdat deze twee beoordelingskaders uit de Kwalificatieverordening rechtstreeks zullen werken, zal het voortaan dus wel uitmaken welke status een vreemdeling krijgt, ongeacht of er aan beide statussen dezelfde rechten zouden worden verbonden.⁵

*De leden van de **PVV**-fractie vragen voorts met welke aantallen de asielinstroom en het aantal nareizigers wordt verlaagd, en of hiervan inmiddels een cijfermatige doorrekening beschikbaar is in de Meerjaren Productie Prognose (MPP). Ook vragen zij hoeveel asielzoekerscentra en opvangplaatsen minder nodig zullen zijn, en of het budget voor asielopvang structureel omlaag kan.*

Een belangrijk doel van dit wetsvoorstel is het terugdringen van de asielinstroom. Het is nog niet te zeggen op welke manier dat invloed zal hebben op het aantal benodigde opvanglocaties en plekken. In de meest recente Meerjarige Productie Prognose (MPP) zijn de effecten van dit wetsvoorstel nog niet verwerkt. Wet- en regelgeving die nog niet door het parlement is aangenomen wordt in dit prognosemodel niet meegenomen, om zo objectief mogelijk tot een prognose te komen gestoeld op de huidige realiteit en de daadwerkelijk geldende wet- en regelgeving. Als dit wetsvoorstel wordt aanvaard en in werking treedt, kan het gevolg inderdaad zijn dat de opvangdruk afneemt. De opvangbehoefte is echter afhankelijk van meer factoren dan enkel het instroomcijfer.

Deze leden vragen hoe het streven naar een lagere asielinstroom zich verhoudt tot het voornemen uit het coalitieakkoord om de IND en het COA structureel te financieren.

Het is niet aan het huidige kabinet om te oordelen over het voorgenomen beleid van het aankomende kabinet. Overigens zijn er meerdere factoren die invloed hebben op de benodigde capaciteit van de verschillende ketenpartners. Hierbij valt te denken aan de zaakvoorraad van asielaanvragen en de beschikbare woningvoorraad.

*De leden van de **PVV**-fractie merken voorts op dat alleenstaande minderjarige asielzoekers zijn uitgezonderd van het huisvestingsvereiste en het middelenvereiste. Zij vragen of deze groep niet alsnog onder de Gezinsherenigingsrichtlijn valt en via deze weg niet alsnog nareis kan afdwingen.*

Zoals ook hierna wordt toegelicht, vallen (alleenstaande minderjarige) vreemdelingen met een subsidiaire beschermingsstatus niet onder de Gezinsherenigingsrichtlijn.⁶ De Gezinsherenigingsrichtlijn is volgens artikel 3, tweede lid, aanhef en onder c, daarvan niet van toepassing op subsidiair beschermde. Tot op heden heeft Nederland er voor gekozen de Gezinsherenigingsrichtlijn niet alleen op vluchtelingen toe te passen, maar ook op subsidiair beschermde. Met het onderhavige wetsvoorstel bepaalt de regering dat Nederland de Gezinsherenigingsrichtlijn niet langer analoog toepast op subsidiair beschermde. Alleenstaande minderjarige vreemdelingen met subsidiaire bescherming kunnen daarom, ondanks de uitzondering op het huisvestingsvereiste en het middelenvereiste, de Gezinsherenigingsrichtlijn dus ook niet gebruiken om nareis af te dwingen.

Deze leden vragen tot slot hoe wordt voorkomen dat alleenstaande minderjarige asielzoekers vooruit worden gestuurd omdat zij zijn uitgezonderd van het huisvestingsvereiste en het middelenvereiste, en hoe dit wordt voorkomen.

Van een alleenstaande minderjarige vreemdelingen met een subsidiaire beschermingsstatus wordt niet verwacht dat aan het inkomens- en huisvestingsvereiste wordt voldaan. De regering heeft daarentegen wel besloten om de wachttermijn van twee jaar als aanvullende voorwaarde te handhaven. Het handhaven van dit vereiste is van belang zodat het niet aantrekkelijker wordt om alleenstaande minderjarige vreemdelingen met een subsidiaire beschermingsstatus vooruit te laten reizen. Het voormelde laat onverlet dat bij de (ambtshalve) toets aan artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden

³ Verordening (EU) 2024/1348 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot vaststelling van een gemeenschappelijke procedure voor internationale bescherming in de Unie en tot intrekking van Richtlijn 2013/32/EU.

⁴ Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming.

⁵ Zie nader Kamerstukken II 2025/26, 36871, nr. 4, p. 29-31.

⁶ Richtlijn 2003/86/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging.

(hierna: EVRM) ook aandacht is voor de individuele omstandigheden van het geval, waaronder de minderjarigheid van de vreemdeling.

*De leden van de **CU**-fractie vragen welke lidstaten op dit moment een tweestatusstelsel hanteren, en of die lidstaten ook een materieel onderscheid maken tussen beide statussen.*

Voor zover bij het ministerie van Asiel en Migratie bekend, zijn er geen andere lidstaten die eenzelfde éénstatusstelsel hanteren zoals thans in Nederland wordt gehanteerd. Daarnaast zal Nederland met de aanvullende voorwaarden op nareis meer in de pas lopen met meerdere geconsulteerde lidstaten. Voor een overzicht van het in dit kader gevoerde beleid in meerdere lidstaten wordt verwezen naar de brief van 10 juli 2023, die door de toenmalige Minister van Justitie en Veiligheid aan de Tweede Kamer is gestuurd. Hierin staan de openbaar gemaakte stukken die ambtelijk zijn ingebracht ten behoeve van verschillende bewindspersonenoverleggen over migratie.⁷

*De leden van de fracties van **GroenLinks-PvdA**, **SP** en de **CU** vragen of de Vreemdelingenwet 2000 en lagere regelgeving op dit moment onderscheid maakt tussen vluchtelingen en subsidiair beschermden, en waaruit dat onderscheid dan bestaat.*

De huidige Vreemdelingenwet 2000 maakt dit onderscheid nu niet, omdat daarin een éénstatusstelsel wordt gehanteerd. Vluchtelingen en subsidiair beschermden krijgen daarmee eenzelfde verblijfsvergunning asiel, met dezelfde rechten – waaronder op het gebied van nareis.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat het huidige Vreemdelingenbesluit 2000 op een enkel thema wél onderscheid maakt. In het Vreemdelingenbesluit 2000 zijn regels opgenomen over het weigeren en/of intrekken van een verblijfsvergunning asiel in het geval de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde wegens het plegen van een of meerdere misdrijven. Voor de vreemdeling die aannemelijk heeft gemaakt dat hij verdragsvluchteling is, geldt in dat kader een strengere toets ('bijzonder ernstig misdrijf') dan voor de vreemdeling die aannemelijk heeft gemaakt dat hij te vrezen heeft voor ernstige schade in de zin van artikel 3 EVRM ('ernstig misdrijf'). In de Vreemdelingencirculaire is dit nader uitgewerkt. Dit onderscheid volgt overigens rechtstreeks uit de huidige Kwalificatierichtlijn. Zie voor een nadere uiteenzetting hiervan ook de brief die is gestuurd aan de Tweede Kamer in december 2024.⁸

*De leden van de **CU**-fractie lezen in de nota naar aanleiding van het verslag dat de Kwalificatieverordening, die van kracht wordt met het aankomende Asiel- en Migratiepact, in algemene zin minder rechten verbindt aan de subsidiaire beschermingsstatus dan aan het vluchtelingschap. Zij vragen of dit klopt, en welke concrete verschillen er dan zijn.*

Europeesrechtelijk zullen de rechtsgevolgen die kunnen en soms moeten worden verbonden aan deze twee statussen inderdaad gaan verschillen: de Kwalificatieverordening stelt verschillende regels ter zake van de minimumduur van de verblijfstitel die moet worden verstrekt aan vreemdelingen die de vluchtelingenstatus respectievelijk de subsidiairebeschermingsstatus hebben. Verder is er verschil tussen de verlening- en intrekkinggronden, de aard van het reisdocument dat de vreemdeling krijgt en het recht op sociale bijstand. Ook in andere regels van Unierecht wordt onderscheid gemaakt tussen vluchtelingen en subsidiair beschermden. Zo differentieert de Gezinsherenigingsrichtlijn in de voorwaarden die aan gezinshereniging kunnen worden gesteld ten aanzien van de nareis van gezinsleden van vluchtelingen enerzijds en subsidiair beschermden anderzijds: aan de nareis van gezinsleden van subsidiair beschermden kunnen strengere voorwaarden worden gesteld dan aan de nareis van gezinsleden van vluchtelingen.⁹

*De leden van de fracties van **Volt** en de **PvdD** vragen of de regering bereid is te erkennen dat de juridische houdbaarheid van het onderhavige wetsvoorstel afhankelijk wordt van rechterlijke uitspraken. Zij vragen of de regering dit wenselijk vindt.*

Voor (vrijwel) alle wet- en regelgeving geldt dat een besluit van een bestuursorgaan kan worden getoetst door een rechter, als tegen dat besluit beroep wordt ingesteld. Dat is bij (de uitvoering van) het onderhavige wetsvoorstel niet anders. Zoals eerder opgemerkt is de regering van oordeel dat dit wetsvoorstel in overeenstemming is met het (internationale) recht, in het bijzonder het Unierecht en het EVRM.

*Het lid van de **50PLUS**-fractie vraagt of de regering kan bevestigen dat de mogelijkheid bestaat dat delen van de Wet invoering tweestatusstelsel gefaseerd in werking treden. Ook vraagt hij hoe de gefaseerde inwerkingtreding van de maatregelen dan zal gebeuren, mede gelet op de samenhang met het Asiel- en Migratiepact.*

⁷ Kamerstukken II 2022/23, 30573, nr. 202

⁸ Kamerstukken II 2024/25, 19637, nr. 3327

⁹ Zie hierover ook Kamerstukken II 2025/26, 36871, nr. 3, p. 23 en Kamerstukken II 2025/26, 36871, nr. 4, p. 18 e.v.

Het voorstel voor de Wet invoering tweestatusstelsel voorziet in de mogelijkheid van gedifferentieerde inwerkingtreding. Hiervoor is gekozen omdat de beperking tot het kerngezin ook is opgenomen in het voorstel voor de Asielnoodmaatregelenwet, en het daarom nodig kan zijn om de inwerkingtreding van deze onderdelen op elkaar af te stemmen. Voor de overige onderdelen van het onderhavige voorstel van wet, het tweestatusstelsel met de daaraan gekoppelde nareisvoorwaarden, is geen gedifferentieerde inwerkingtreding mogelijk omdat die onderdelen onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. De regering zet onverkort in op een zo spoedig mogelijke aanvaarding en inwerkingtreding van de Wet invoering tweestatusstelsel. De precieze inwerkingtredingsdatum van de wet zal op een later moment bij koninklijk besluit, in afstemming met de IND en andere relevante organisaties, worden bepaald.

Dit lid merkt voorts op dat in de technische briefing door een ambtenaar is opgemerkt dat een aantal onderdelen uit de Asielnoodmaatregelenwet die niet in het Asiel- en Migratiepact zijn opgenomen, afzonderlijk in werking kunnen treden. Hij vraagt hoe de inwerkingtreding van die onderdelen zal plaatsvinden en welke onderdelen, of een gedeelte daarvan, inderdaad voor het Asiel- en Migratiepact in werking kunnen treden.

De regering zal deze vraag over de Asielnoodmaatregelenwet beantwoorden in de nota naar aanleiding van het tweede verslag bij dat wetsvoorstel.

*De fracties van **PVV**, **50PLUS** en **D66** vragen wat de gevolgen zijn als de Wet invoering tweestatusstelsel nog niet in werking is getreden op 12 juni 2026.*

De regering zet onverkort in op een zo snel mogelijke aanvaarding en inwerkingtreding van de Wet invoering tweestatusstelsel, vanwege de noodzaak om direct en met urgentie de asielketen te ontlasten. Het onderhavige voorstel van wet heeft, na aanvaarding en inwerkingtreding daarvan, werking tot het moment van invoering van het Asiel- en Migratiepact, op 12 juni 2026. Daarna is de wet- en regelgeving van het Asiel- en Migratiepact van toepassing, met inbegrip van het in de uitvoeringswet opgenomen tweestatusstelsel en de daaraan gekoppelde nareisvoorwaarden. Na aanvaarding van de Wet invoering tweestatusstelsel is er enige implementatietijd voor de IND nodig om alle maatregelen in te voeren en in de praktijk tot uitvoer te kunnen brengen. Om die reden blijft het dan ook van belang dat er zo snel mogelijk duidelijkheid komt omtrent deze wetsvoorstellen, zodat de IND na aanvaarding ook zo snel mogelijk met de implementatie daarvan kan beginnen. Ook voor toepassing onder het Asiel- en Migratiepact heeft de IND deze duidelijkheid en implementatietijd nodig.

*Voorts vraagt het lid van de **50PLUS**-fractie welke feitelijke volgorde van inwerkingtreding de regering voor ogen heeft. Treedt eerst de Asielnoodmaatregelenwet, daarna de Wet invoering tweestatusstelsel en tot slot de (uitvoeringswetgeving bij) het Asiel- en Migratiepact in werking?*

De regering streeft ernaar dat zowel de Asielnoodmaatregelenwet als de Wet invoering tweestatusstelsel in werking treden voordat (de uitvoeringswet bij) het Asiel- en Migratiepact van kracht wordt.

Dit lid vraagt ten slotte naar de stand van zaken rond de Terugkeerverordening, omdat deze van belang is voor de effectiviteit van het Asiel- en Migratiepact en het onderhavige voorstel van wet.

In december 2025 heeft de Raad van de Europese Unie ingestemd met een compromisvoorstel van het Deens Voorzitterschap voor een algemene oriëntatie (hierna raadspositie) ten aanzien van het voorstel voor een Terugkeerverordening. Allereerst verwijs ik u naar de Kamerbrief en het bijhorende verslag van de JBZ-raad op 9 en 10 december 2025.¹⁰ In dit verslag zijn de belangrijkste punten van de raadspositie uiteengezet en is tevens opgenomen dat de raadspositie tegemoet komt aan de inzet van Nederland voor de raadsonderhandelingen zoals bepaald in het BNC-fiche. Nederland heeft er vanaf het begin voor gepleit dat het aanpassen van de terugkeerregels tot minder administratieve en/of uitvoeringslasten moet leiden en moet zorgen voor een eenvoudiger en efficiënter Europees terugkeerproces. De Nederlandse inzet in de raadsonderhandelingen is succesvol geweest, en in de raadspositie is veel van de Nederlandse inzet overgenomen.

Op dit moment wordt in het Europees Parlement onderhandeld over een positie. Nadat het Europees Parlement positie heeft bepaald, kan – hopelijk op korte termijn – de triloog tussen Commissie, Raad van de Europese Unie en het Europees Parlement starten. De inwerkingtreding van de terugkeerverordening is afhankelijk van het verloop van deze onderhandeling. Vervolgens geldt er nog een implementatietermijn van twee jaar.

¹⁰ Kamerstukken I 2025/26, 32317, nr. PU.

*Het lid van de fractie-**Visseren-Hamakers** wijst erop dat de Inspectie JenV meermaals zorgen heeft geuit over het onderhavige voorstel van wet. Zij vraagt welke stappen de regering heeft ondernomen, en ontvangt graag een overzicht. Voor zover er geen, of niet op alle onderdelen, stappen zijn ondernomen ontvangt het lid graag een toelichting daarop.*

In antwoord op verzoek van de Tweede Kamer heeft de Inspectie Justitie en Veiligheid op 23 mei 2025 een reactie gegeven op beide onderhavige wetsvoorstellen.¹¹ De Inspectie uit daarin zorgen met betrekking tot de uitvoering, de verhouding tussen de verschillende wetgevingstrajecten, de onderbouwing bij het verwachte instroom beperkende effect en de uitvoeringstoetsen. De regering is de Inspectie erkentelijk voor haar inbreng. Het is goed dat de inspectie vanuit de eigen rol en verantwoordelijkheid deze zorgen en kanttekeningen hebben gedeeld. De in mei geuite zorgen van de Inspectie sluiten aan bij de vragen die door de Tweede Kamer en uw Kamer zijn gesteld. De regering verwijst naar de beantwoording daarvan voor de inhoudelijke reactie op deze punten. De regering benadrukt in algemene zin dat bij elk van de benoemde thema's het belang van onmiddellijke verlichting van de asielketen als doorslaggevend wordt gezien, waarmee de noodzakelijkheid om de maatregelen zo snel als mogelijk in te voeren prevaleert.

*Het lid van de fractie-**Visseren-Hamakers** vraagt verder om een reactie op de Commissie-Meijers, die stelt dat de invoering van een tweestatusstelsel leidt tot een verlenging van de beslisprocedure, doorprocederen en uiteindelijk een grotere belasting van de asielketen.*

Zoals genoemd in de memorie van toelichting heeft de regering de inbreng van de Commissie-Meijers betrokken bij de nadere motivering van onderhavige wetsvoorstel.¹² De regering begrijpt de zorgen van de commissie-Meijers, maar is desalniettemin voorstander van invoering van deze maatregelen, waarbij de gevolgen voor de uitvoering worden onderkend en de keten bij de implementatie wordt ondersteund.

Dit wetsvoorstel is onderdeel van een breder pakket aan structurele maatregelen en wetsvoorstellen, met als doel om meer bevoegdheden en maatregelen in te zetten om de asielinstroom te beperken en zo de asiel- en opvangcrisis te bestrijden. De invoering van het tweestatusstelsel (met de nareisvoorwaarden die daarin zijn opgenomen) vormt inderdaad een verzwarende voor de uitvoeringspraktijk en rechtspraak. De regering meent echter dat de maatregelen in sterke mate kunnen bijdragen aan de verlaging van de instroom en de druk op de asielopvang en de voorzieningen. Hoewel de werklast per ingediende aanvraag op onderdelen zwaarder wordt, zal de totale werklast daardoor kunnen afnemen omdat er minder aanvragen worden gedaan. Gezien de reeds bestaande voorraden bij de IND, zal deze verlichting niet onmiddellijk ontstaan. De regering benadrukt verder dat de wetsvoorstellen, zoals de Asielnoodmaatregelenwet, niet alleen maatregelen bevatten die leiden tot een verzwarende van de werklast, maar ook maatregelen die de IND kunnen ontlasten, bijvoorbeeld door de nieuwe mogelijkheden opvolgende aanvragen efficiënter af te kunnen doen of het schrappen van het voornemen.

Ten slotte wijst dit lid erop dat een éénstatusstelsel leidt tot minder juridische procedures omdat doorprocederen minder plaatsvindt. Zij vraagt of de regering de mogelijke extra werkdruk voor de rechtspraak door de invoering van een tweestatusstelsel heeft voorzien.

De regering heeft bij de voorbereiding van het tweestatusstelsel nadrukkelijk gezien welke gevolgen dit kan hebben voor de werkdruk binnen de rechtspraak. Voor de implementatie van dit wetsvoorstel en het wetsvoorstel Asielnoodmaatregelenwet is structureel 25,2 miljoen euro beschikbaar gesteld voor de rechtspraak. Met de invoering van het tweestatusstelsel wordt verwacht dat een deel van de personen aan wie subsidiaire bescherming wordt verleend, beroep zal instellen tegen het niet toekennen van de vluchtelingenstatus. De Raad voor de Rechtspraak heeft in haar advies rekening gehouden met een toename van de werklast, zowel door een mogelijk hoger aantal zaken als door een grotere complexiteit daarvan. Daar staat tegenover dat het onderscheid tussen de vluchtelingenstatus en subsidiaire bescherming het mogelijk maakt om strengere voorwaarden te stellen aan nareis van subsidiair beschermden. In samenhang met de maatregel om de definitie van het kerngezin voor beide statussen te beperken, wordt de groep die in aanmerking komt voor nareis verkleind. Dit kan leiden tot een afname van vervolgpcedures op dit terrein. In algemene zin verwacht de regering dat de invoering van het tweestatusstelsel, gezien in samenhang met het bredere pakket aan maatregelen, bijdraagt aan een substantiële beperking van zowel de asielinstroom als de nareis. De daarmee samenhangende afname van procedures kan op termijn leiden tot verlichting van de druk op de rechtspraak.

¹¹ Kamerstukken II 2024/25, 36703, nr. 4.

¹² Kamerstukken II 2024/25, 36703, nr. 3, hoofdstuk 5.

3. Verhouding tot hoger recht

*De leden van de fracties van **GroenLinks-PvdA** en de **SP** vragen of het Asiel- en Migratiepact weliswaar vereist dat er onderscheid wordt gemaakt tussen vluchtelingen en subsidiair beschermden, maar dat het invoeren van strengere aanvullende beperkingen, zoals de nareisvoorwaarden voor subsidiair beschermden, primair een nationale politieke keuze is. Deze leden wijzen op de brief van 30 juni 2025 waarin staat dat de nareisvoorwaarden geen onderdeel zijn van het Asiel- en Migratiepact. Zij vragen de regering toe te lichten hoe deze voorwaarden voldoen aan de Europeesrechtelijke vereisten. Ook vragen zij de regering toe te lichten welke onderdelen van het onderhavige wetsvoorstel noodzakelijk zijn ter implementatie van het Asiel- en Migratiepact, en of de regering per maatregel (het afschaffen van de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, het verkorten van de geldigheidsduur van de asielvergunning, de invoering van het tweestatusstelsel en de beperkingen van nareis) kan toelichten of de invoering daarvan voortvloeit uit het Unierecht?*

De aan het woord zijnde leden stellen terecht dat het Asiel- en Migratiepact onderscheid maakt tussen vluchtelingen en subsidiair beschermden. Korthedshalve wordt terugverwezen naar het antwoord op de eerdere soortgelijke vraag hierover van (onder meer) deze leden. De nareisvoorwaarden zijn geen onderdeel van het Asiel- en Migratiepact, maar een nationale invulling die is toegestaan binnen de Europese kaders en erop is gericht de asielinstroom te reguleren. Dat is anders voor de invoering van het tweestatusstelsel, omdat uit de Kwalificatieverordening volgt dat de invoering daarvan noodzakelijk is; anders dan nu het geval is, heeft een lidstaat onder de Kwalificatieverordening niet meer de ruimte om één uniforme asielvergunning te verlenen waarbij het uiteindelijk niet uitmaakt welke precieze internationale beschermingsstatus de vreemdeling verkrijgt.

De maatregelen tot afschaffing van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd en het verkorten van de geldigheidsduur van de asielvergunning voor bepaalde tijd zijn opgenomen in het voorstel voor de Asielnoodmaatregelenwet. De regering zal deze vraag daarover in zoverre beantwoorden in de nota naar aanleiding van het tweede verslag bij dat wetsvoorstel.

Over het afschaffen van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd vragen deze leden of de regering ervan uitgaat dat de meeste lidstaten binnen tien jaar vaste verblijfsvergunningen of het burgerschap verlenen aan internationaal beschermden, en of er een verplichting bestaat om deze verblijfsvergunning op grond van het Unierecht af te schaffen.

De regering zal deze vraag over de Asielnoodmaatregelenwet beantwoorden in de nota naar aanleiding van het tweede verslag bij dat wetsvoorstel.

*De leden van de fracties van **GroenLinks-PvdA** en de **SP** vragen hoeveel subsidiair beschermden na de wachttermijn van twee jaar aan het middelenvereiste zullen voldoen. Ook vragen zij of er een vrijstelling is voor statushouders die vanwege lichamelijke of geestelijke beperkingen niet in staat zijn om aan het werk te komen.*

Het is de verwachting van de regering dat de aanvullende voorwaarden voor gezinshereniging van subsidiair beschermden minder snel zullen leiden tot een inwilliging van de aanvraag voor nareis. Het is echter niet te voorspellen hoeveel personen met een subsidiaire beschermingsstatus na de wachttermijn aan het middelenvereiste zullen voldoen.

Het wetsvoorstel voorziet niet in een vrijstelling voor kwetsbare personen, zoals mensen met een lichamelijke of geestelijke beperking. De regering heeft hiervoor gekozen omdat een toetsing aan artikel 8 EVRM mogelijk blijft en zij daarin genoeg ruimte ziet om, indien nodig, het belang van de Nederlandse staat en de vreemdeling te wegen en in uitzonderlijke gevallen de nareisaanvraag toch in te willigen.

Deze leden wijzen er voorts op dat de drie cumulatieve vereisten voor een deel van de statushouders structureel onhaalbaar is. Zij vragen of de regering dit in overeenstemming acht met artikel 8 van het EVRM.

De regering is van oordeel dat de voorgestelde nareisvoorwaarden, ook cumulatief bezien, rechtmatig zijn. Het doel van deze maatregelen is het beperken van de instroom en daarmee ontlasten van de asielopvang en voorzieningen door een strenger asiel- en migratiebeleid te voeren. Dit laat onverlet dat in alle gevallen waarin niet aan de voorgestelde nareisvoorwaarden wordt voldaan en dus geen afgeleide verblijfsvergunning asiel wordt verleend, ambtshalve wordt doorgetoetst aan artikel 8 EVRM. In dat verband wordt een belangenafweging verricht tussen het belang van de vreemdeling tot gezinshereniging en het belang van de Nederlandse staat.

Voorts vragen deze leden of het huisvestingsvereiste een reële voorwaarde is, gelet op de beschikbare woningvoorraad in Nederland, en of een prognose kan worden gegeven van de verwachte woningvoorraad tussen nu, vijf en tien jaar en hoe dit zich verhoudt tot het huisvestingsvereiste. Ook vragen zij hoe het huisvestingsvereiste zich verhoudt tot het verbod op voorrang voor statushouders voor huisvesting.

In de huidige situatie is het moeilijk om statushouders en hun nareizende gezinsleden te huisvesten, met als gevolg dat zij langer moeten verblijven in de asielopvang van het COA. Met de invoering van het huisvestingsvereiste voor (gezinsleden van) vreemdelingen met subsidiaire bescherming heeft de regering daarom als doel dat de vreemdeling met subsidiaire bescherming en diens gezinsleden minder afhankelijk worden van de Nederlandse verzorgingsstaat. Ook verlicht dit de druk op de opvang van het COA. Het is echter niet mogelijk om tot een cijfermatige doorrekening te komen van de verwachte woningvoorraad, in verhouding tot het huisvestingsvereiste.

*De leden van de fracties van **GroenLinks-PvdA** en de **SP** vragen waarom in het wetsvoorstel geen hardheidsclausule is opgenomen ten aanzien van de drie vereisten van gezinshereniging. Ook vragen zij of in lagere regelgeving alsnog een vrijstelling van het huisvestingsvereiste komt als aantoonbare inspanningen zijn verricht om hieraan te voldoen.*

Er is niet voorzien in een hardheidsclausule, omdat als uitgangspunt geldt dat gezinshereniging voor gezinsleden van subsidiair beschermden slechts mogelijk is als cumulatief aan de wachttermijn, het middelenvereiste en het huisvestingsvereiste is voldaan. Dit laat onverlet dat (gezinsleden van) de vreemdeling zich nog steeds kunnen beroepen op het recht op eerbiediging van het gezinsleven zoals neergelegd in artikel 8 EVRM. De IND toetst hier ambtshalve aan. Daarbij wordt telkens een individuele belangenafweging verricht.

De aan het woord zijnde leden vragen voorts of de regering voornemens is om bij subsidiair beschermden niet af te wijken van de hoogte van de inkomenseis, terwijl deze mogelijkheid wel blijft bestaan voor andere vreemdelingen. Zij vragen of er geen soepeler inkomensvereiste zou moeten gelden, gelet op de zwakkere arbeidsmarktpositie van statushouders, gecombineerd met een tijdslimiet en inspanningsverplichting.

Met de invoering van het middelenvereiste wordt verzekerd dat de gezinshereniger in staat zal zijn in de behoeften van hemzelf en zijn gezinsleden te voorzien, voordat die gezinsleden zich bij hem voegen. Daarmee wordt geborgd dat vreemdelingen met subsidiaire bescherming en hun gezinsleden zelfredzaam zijn en in een zo klein mogelijk aantal gevallen een beroep doen op de publieke middelen. Om deze reden is er niet voor gekozen om een nareisaanvraag van een gezinslid van een subsidiair beschermde in te willigen als het inkomen van de vreemdeling met subsidiaire bescherming lager ligt dan het normbedrag, bedoeld in artikel 3.74, eerste lid, Vreemdelingenbesluit 2000.¹³

*De leden van de fracties van **GroenLinks-PvdA** en de **SP** vragen of de IND voornemens is om reeds vóór inwerkingtreding van het wetsvoorstel een aantal zaken te behandelen op basis van de nieuwe wetgeving, waarbij de definitieve beslissing pas na inwerkingtreding wordt genomen. Zij vragen hoe dit zich verhoudt tot het feit dat de Eerste Kamer dit wetsvoorstel nog kan verwerpen, en in hoeveel gevallen deze werkwijze reeds is toegepast.*

De IND zal ná inwerkingtreding van het onderhavige voorstel van wet de nieuwe werkwijze eerst in een zeer beperkt aantal nareiszaken uitprocederen. De IND treft daartoe enkel voorbereidende werkzaamheden. Er worden dus geen besluiten in aanhangige zaken genomen op basis van de beoogde nieuwe wet- en regelgeving voordat het wetsvoorstel is aangenomen en in werking is getreden.

*De leden van de **D66**-fractie stellen vast dat de IND ná inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel een beperkt aantal zaken in behandeling wil nemen om de juridische houdbaarheid te toetsen. Zij vragen of daar uitsluitel over zal bestaan voordat het Asiel- en Migratiepact op 12 juni 2026 in werking treedt.*

De IND heeft tijd nodig om de Wet invoering tweestatusstelsel en de Asielnoodmaatregelenwet te implementeren. Om die reden heeft de IND ook opgeroepen om het tweestatusstelsel en de maatregelen die zien op nareis tezamen met het Asiel- en Migratiepact op 12 juni 2026 in werking te laten treden. Zoals hierboven is toegelicht zal de IND na inwerkingtreding van het onderhavige voorstel van wet de nieuwe werkwijze eerst in een zeer beperkt aantal nareiszaken uitprocederen.

¹³ Die mogelijkheid is destijds voor andere vreemdelingen (Stb. 2010, 306) in artikel 3.74, eerste lid, Vreemdelingenbesluit 2000 ingevoegd om uitvoering te geven aan het arrest Chakroun (HvJ EU 4 maart 2010, ECLI:EU:C:2010:117). Dit arrest is niet van toepassing op de nareis van gezinsleden van subsidiair beschermden en voor de onderhavige situatie niet relevant.

Hoe lang het daarna duurt voor de door deze leden gevraagde juridische duidelijkheid er zal zijn, laat zich lastig voorspellen. Dat is immers afhankelijk van de vraag hoe snel de rechtbanken en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak kunnen doen.

*De leden van de **PVV**-fractie vragen of de invulling van de normen uit de Gezinsherenigingsrichtlijn met het onderhavige voorstel van wet zo minimaal mogelijk is, en hoe die invulling zich verhoudt tot andere lidstaten, met name tot de ons omringende landen.*

Met dit wetsvoorstel kiest de regering ervoor om het nareisbeleid terug te brengen naar het Europese minimum. De verwachting is dat het beperken van de nareismogelijkheden – in combinatie met de overige maatregelen die het kabinet treft – uiteindelijk leidt tot een lagere instroom. Bovendien zal Nederland met de aanvullende voorwaarden op nareis meer in pas lopen met meerdere andere lidstaten. Voor een overzicht van het in dit kader gevoerde beleid in meerdere lidstaten wordt verwezen naar voornoemde Kamerbrief van 10 juli 2023.

*De leden van de **PVV**-fractie vragen verder wat de huidige stand van zaken is bij de inzet op terugkeer naar (deels) veilige landen en het naleven van de Dublin-verordening.*

Na uitspraken van het Hof van Justitie van de Europese Unie is het Nederlandse nationale beleid inzake veilige landen van herkomst opgeschort tot in ieder geval 12 juni 2026, de datum waarop het Asiel- en Migratiepact van toepassing wordt.¹⁴ De Dienst Terugkeer en Vertrek (DTenV) heeft zich als uitvoerder van het terugkeerbeleid onverminderd ingespannen om de terugkeer te realiseren van vreemdelingen naar een veilig land of naar landen waarvoor voorheen het beleid inzake veilige landen van herkomst van toepassing was. DTenV begeleidt en ondersteunt vreemdelingen bij hun vertrek uit Nederland. Indien vreemdelingen niet zelfstandig vertrekken en geen hulp aanvaarden van DTenV, kan gedwongen vertrek naar het land van herkomst in beeld komen.

Ten aanzien van het Dublinsysteem geldt dat het kabinet zich consequent inzet voor het goed functioneren daarvan, en is het hierover continu in gesprek met betrokken lidstaten en de Europese Commissie. Lidstaten zoals Griekenland en Italië hebben zich gecommitteerd om hun asiel- en opvangsystemen op orde te krijgen en de Dublinregels weer volledig toe te passen bij de inwerkingtreding van het Asiel- en Migratiepact op 12 juni 2026.

Status van het Unierecht t.o.v. verwijzing naar EVRM

*De leden van de fracties van **Volt** en de **PvdD** vragen waarom de regering herhaaldelijk verwijst naar artikel 8 EVRM als vangnet voor uitzonderingssituaties bij gezinshereniging, en niet naar het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie?*

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

In dat verband vragen zij ook of de regering kan bevestigen dat het Handvest voorrang heeft boven nationaal recht, en hoe de toepassing daarvan in het onderhavige wetsvoorstel is geborgd.

Vanzelfsprekend heeft het Unierecht voorrang boven het nationale recht.¹⁵ Zoals hierboven is toegelicht, is dit in het onderhavige voorstel van wet geborgd door de (mogelijkheid tot een) ambtshalve toets aan artikel 8 EVRM, en daarmee artikel 7 Handvest.

*De leden van de fracties van **Volt** en de **PvdD** vragen verder waarom de regering het houdbaar vindt om uitzonderingen uitsluitend via een toetsing aan artikel 8 EVRM te laten plaatsvinden. Waarom wordt dat niet expliciet opgenomen in het onderhavige voorstel van wet?*

Zoals hiervoor is geantwoord op vergelijkbare vragen van de leden van de fracties van **GroenLinks-PvdA** en de **SP** bevat het onderhavige wetsvoorstel geen hardheidsclausule. De regering heeft hiervoor gekozen omdat zij artikel 8 EVRM als voldoende ondergrens beschouwt en in deze bepaling genoeg ruimte ziet om, indien nodig, het belang van de Nederlandse staat en de vreemdeling te wegen en in uitzonderlijke gevallen een nareisaanvraag toch in te willigen.

Definitie kerngezin en Handvestconformiteit

¹⁴ Overigens heeft het Europees Parlement op 10 februari 2026 ingestemd met de Verordeningen inzake Veilige derde landen en Veilige landen van herkomst.

¹⁵ Zie ook artikel 94 van de Grondwet.

*De leden van de fracties van **Volt** en de **PvdD** vragen voorts hoe de nationale invulling van het kerngezin zich verhoudt tot de rechtspraak van het Hof van Justitie. Ook vragen zij of hiermee nog wordt voldaan aan de in artikel 52, eerste lid, van het Handvest neergelegde vereisten (noodzakelijkheid, proportionaliteit en wezenlijke inhoud van het recht).*

Zoals ook in de memorie van toelichting en de nota naar aanleiding van het verslag is toegelicht, is zowel het wetsvoorstel als de toepassing daarvan in individuele gevallen in overeenstemming met de Grondwet, de grondrechten en het internationale en EU-recht.¹⁶ Voor wat betreft de beperking van de nareismogelijkheden geldt dat de proportionaliteit van deze maatregelen ook geborgd wordt door de individuele afweging in iedere zaak, waaronder de toetsing aan artikel 8 EVRM.

Ongelijke behandeling en indirecte discriminatie

*De leden van de fracties van **Volt** en de **PvdD** lezen dat de regering zich aansluit bij de EU-minimumnormen. Zij vragen of de regering kan toelichten hoe dit zich verhoudt tot het verbod op indirecte discriminatie in artikel 21 Handvest.*

In deze situatie is er geen sprake van gelijke gevallen. Vluchtelingen zijn vreemdelingen wier vrees om vervolging is te herleiden tot één van de gronden van het Vluchtelingenverdrag (vervolging wegens ras, godsdienst, geloof, politieke overtuiging of nationaliteit). Subsidiair beschermden zijn vreemdelingen die niet onder de reikwijdte van het Vluchtelingenverdrag vallen, maar op andere gronden gerechtvaardigd vrezen voor een behandeling in strijd met artikel 3 EVRM.¹⁷ Zoals hiervoor is toegelicht in antwoord op vragen van de CU-fractie verbindt het Unierecht, waaronder de Kwalificatieverordening en de Gezinsherenigingsrichtlijn, in algemene zin minder rechten aan de subsidiaire beschermingsstatus dan aan het vluchtelingschap.

Deze leden vragen voorts of de uitsluiting van ongehuwde partners niet feitelijk leidt tot een onderscheid op grond van seksuele gerichtheid, omdat in veel landen van herkomst een huwelijk juridisch onmogelijk is. Deze leden vragen verder of het Unierechtelijk aanvaardbaar is dat de toegang tot gezinshereniging daardoor mede afhankelijk wordt van de familierechtelijke inrichting van een land van herkomst.

Het Unierecht, in het bijzonder de Gezinsherenigingsrichtlijn, verplicht tot de mogelijkheid van nareis van gehuwde partners en minderjarige kinderen. De mogelijkheid om in aanvulling daarop ook gezinshereniging toe te staan aan onder andere ongehuwde partners, is uitdrukkelijk facultatief en derhalve geen verplichting. De beperking laat bovendien onverlet dat vreemdelingen die niet onder de definitie vallen van het kerngezin, maar die feitelijk tot het gezin van de vergunninghouder behoren, zich nog steeds kunnen beroepen op het recht op eerbiediging van het gezinsleven zoals neergelegd in artikel 8 EVRM. In dat verband wordt telkens een belangenafweging verricht waarbij de individuele feiten en omstandigheden centraal staan. Die afweging ziet op het belang van de vreemdeling tot gezinshereniging en het belang van de Nederlandse staat. De omstandigheid dat de vreemdeling een ongehuwde partner is wordt in deze afweging betrokken. Dat betekent dat het mogelijk blijft voor deze groep om alsnog voor gezinshereniging in aanmerking te komen.

Kinderrechten onder EU-recht

*De leden van de fracties van **Volt** en de **PvdD** vragen hoe het wetsvoorstel borgt dat het belang van het kind een eerste overweging is, nu het wetsvoorstel uitgaat van een onderscheid in verblijfsstatus. Is het denkbaar dat hierdoor voor kinderen met verschillende statussen onderscheid ontstaat in toegang tot zekerheid, stabiliteit en toekomstperspectief?*

Artikel 3 van het Verdrag inzake de rechten van het kind (hierna: IVRK) bepaalt dat het belang van het kind de eerste overweging moet zijn in alle maatregelen die kinderen betreffen. Zoals in de memorie van toelichting en de nota naar aanleiding van het verslag is opgenomen, is met het belang van het kind terdege rekening gehouden.¹⁸ Daarnaast hebben alle kinderen in Nederland onder de 18 jaar, ongeacht verblijfstatus, recht op basisvoorzieningen zoals zorg en onderwijs.

Deze leden vragen voorts of de regering kan toelichten hoe artikel 24 van het Handvest, waaruit volgt dat het belang van het kind een eerste overweging moet zijn, concreet wordt toegepast bij beslissingen op een verzoek om nareis. Ook vragen zij of dit wetsvoorstel, dat aansluit bij de minimumnormen uit het Unierecht, zich verhoudt tot de verplichting uit het Handvest om voor kinderen het hoogst haalbare beschermingsniveau te bieden.

Het wetsvoorstel regelt dat twee van de drie voorwaarden die worden gesteld bij de nareis van gezinsleden van subsidiair beschermden niet gelden voor alleenstaande minderjarige

¹⁶ Zie bijvoorbeeld Kamerstukken I 2025/26, 36703, nr. F, p. 31-33.

¹⁷ Zie artikel 2 van de Kwalificatierichtlijn.

¹⁸ Onder meer Kamerstukken II 2025/26, 36703, nr. 3, p. 17, Kamerstukken II 2025/26, 36703, nr. 24, p. 56 en Kamerstukken I 2025/26, 36703, nr. F, p. 34-35.

vreemdelingen.¹⁹ De aanvullende voorwaarden voor nareis laten bovendien onverlet dat er een beroep op artikel 8 EVRM kan worden gedaan waarbij een individuele belangenafweging wordt gemaakt en de belangen van het kind meegewogen worden. Volgens de regering is met de belangen van het kind daarom terdege rekening gehouden en is het voorstel daarmee in overeenstemming met artikel 24 Handvest.

Deze leden vragen voorts of de regering wil erkennen dat een louter procedurele belangenafweging onvoldoende kan zijn onder het Unierecht, als deze ertoe leidt dat bepaalde gezinsleden structureel worden uitgesloten van gezinshereniging. Ook vragen zij of het belang van het kind hiermee niet ondergeschikt raakt aan beleidsmatige doelen zoals instroombeperking.

Het vorenstaande is niet aan de orde, omdat (ambtshalve) toetsing aan artikel 8 EVRM mogelijk blijft waarbij een individuele belangenafweging moet worden gemaakt. Deze toets is naar aard en strekking gelijk aan de toets onder artikel 7 Handvest. Het is daarom niet zo dat bepaalde gezinsleden structureel worden uitgesloten van gezinshereniging. Zoals hiervoor reeds is opgemerkt, is en wordt ook met het belang van het kind terdege rekening gehouden.

*Onder verwijzing naar uitspraken van de Kinderombudsman vragen de leden van de fracties van **Volt** en de **PvdD** verder welk effect tijdelijke en intrekbare verblijfsstatussen hebben op de ontwikkeling en het welzijn van kinderen. Deze leden vragen ook waarom in het wetsvoorstel geen begrenzing is opgenomen aan de duur waarin kinderen in onzekerheid mogen verblijven door deze tijdelijke en intrekbare verblijfsstatussen en het recht op gezinshereniging. Ook vragen zij waarom het wetsvoorstel geen uitzonderingspositie of aanvullende waarborgen bevat voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen.*

Voor zover deze leden vragen naar de gevolgen van tijdelijke en intrekbare verblijfsstatussen en daarmee op de Asielnoodmaatregelenwet, wordt deze vraag beantwoordt in de nota naar aanleiding van het tweede verslag bij dat wetsvoorstel.

In onderhavige wetgeving is niet expliciet voorzien in een uitzonderingspositie voor kwetsbare personen, zoals minderjarige kinderen, bij een verzoek tot nareis. De regering heeft hiervoor gekozen omdat zij artikel 8 EVRM als voldoende ondergrens beschouwt en daarin genoeg ruimte ziet om, indien nodig, het belang van de Nederlandse staat en de vreemdeling te wegen en in uitzonderlijke gevallen een nareisaanvraag toch in te willigen, ook als niet aan de voorwaarden daarvoor is voldaan.

Deze leden vragen voorts hoe wordt geborgd dat minderjarige vreemdelingen toegang houden tot onderwijs, zonder dat hun status leidt tot feitelijke uitsluiting of verminderde opleidingskansen.

Alle minderjarigen in Nederland hebben recht op onderwijs. Dit geldt ook voor minderjarige vreemdelingen, ongeacht of zij een verblijfsvergunning hebben en ongeacht het soort en de duur van de verblijfsvergunning. In lijn hiermee is voor de toegang tot onderwijs ook niet relevant of een minderjarige over de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus beschikt.

Kinderrechten onder internationaal recht

De leden van de fracties van Volt en de PvdD wijzen erop dat de Adviesraad Migratie en het VN-Kinderrechtencomité hebben benadrukt dat gezinshereniging cruciaal is voor de ontwikkeling van kinderen, en vragen hoe wordt voorkomen dat kinderen langdurig van ouders of gezinsleden gescheiden blijven.

De regering is van mening dat de aanvullende voorwaarden voor de nareis van gezinsleden van subsidiaire beschermden en de beperking tot het kerngezin proportioneel zijn. Dit laat onverlet dat indien een aanvraag tot nareis wordt afgewezen omdat niet aan de aanvullende voorwaarden wordt voldaan, ambtshalve aan artikel 8 EVRM wordt getoetst. Bij deze toets wordt – als er gezinsleven is – een belangenafweging verricht waarbij de individuele feiten en omstandigheden centraal staan. Hoe zwaar die belangen wegen wordt steeds per concreet geval bepaald.

Deze leden vragen verder hoe het tweestatusstelsel zich verhoudt tot artikel 2 van het Verdrag inzake de rechten van het kind, dat discriminatie op grond van status verbiedt.

Zoals hiervoor is toegelicht is er een in het Unierecht geaccepteerd onderscheid tussen vluchtelingen en subsidiair beschermden. In zoverre is er geen sprake van gelijke gevallen, zodat de invoering van een tweestatusstelsel niet leidt tot discriminatie op grond van status.

*De leden van de fracties van **Volt** en de **PvdD** en het lid van de fractie-**Visseren-Hamakers** vragen of is onderzocht of de beperkingen die voortvloeien uit het tweestatusstelsel verenigbaar zijn met artikel 10 IVRK.*

¹⁹ Voorgesteld artikel 29a, vierde lid, Vreemdelingenwet 2000.

Ja. Zoals is toegelicht in de nota naar aanleiding van het verslag,²⁰ verplicht artikel 10 IVRK ertoe om gezinsherenigingsverzoeken met welwillendheid, menselijkheid en spoed te behandelen en het contact tussen ouders en kinderen over landsgrenzen te faciliteren. Het artikel biedt geen absoluut recht op toelating, maar waarborgt een zorgvuldige en kindgerichte procedure, waarbij het belang van het kind een eerste overweging moet zijn. In Nederland gelden procedurele waarborgen voor minderjarige asielzoekers in de procedure. Daar brengt dit wetsvoorstel geen verandering in. Zoals eerder aangegeven is terdege rekening gehouden met het belang van het kind, reeds omdat twee van de drie maatregelen niet worden gesteld bij alleenstaande minderjarige vreemdelingen. De aanvullende voorwaarden voor nareis laten bovendien onverlet dat er een beroep op artikel 8 EVRM kan worden gedaan waarbij in de belangenafweging de belangen van het kind ook meegewogen worden. Het belang van het kind is een zwaarwegend belang binnen deze beoordeling, maar is niet reeds op zichzelf doorslaggevend.

De leden van deze fracties vragen verder of kinderen daadwerkelijk worden gehoord bij de herbeoordeling van hun verblijfsstatus, conform artikel 12 IVRK en daarbij toegang hebben tot effectieve rechtsmiddelen.

Het onderhavige voorstel van wet ziet louter op de invoering van een tweestatusstelsel en het stellen van aanvullende voorwaarden aan de nareis. De regering zal deze vraag over de Asielnoodmaatregelenwet beantwoorden in de nota naar aanleiding van het tweede verslag bij dat wetsvoorstel.

*De leden van de fracties van **Volt** en de **PvdD** stellen dat de Raad van State en de Adviesraad Migratie hebben gewaarschuwd dat een tweestatusstelsel afbreuk kan doen aan rechtszekerheid en mensenrechten. Zij vragen waarom de regering dit aanvaardbaar vindt, zeker als het gaat om kinderrechten.*

De regering wil personen die vluchten voor vervolging, oorlog of anderszins en een gerechtvaardigd asielmotief hebben, bescherming blijven bieden overeenkomstig de verplichtingen uit het zowel het Unierecht als ander (internationaal) recht. De maatregelen in het onderhavige wetsvoorstel brengen het Nederlandse asielbeleid meer in lijn met zowel de Europese regelgeving als met het beleid van andere lidstaten. Vanzelfsprekend moeten die maatregelen verenigbaar zijn met de grondrechten, het Europese en internationale recht, waaronder kinderrechten, en rechtsbeginselen. Zoals hiervoor is toegelicht in reactie op andere vragen, is dat ook het geval.

Deze leden vragen verder waarom het wetsvoorstel aan de Eerste Kamer is voorgelegd zonder een expliciete toets aan het IVRK.

In de memorie van toelichting is toegelicht dat met het belang van het kind terdege rekening is gehouden. Zo gelden twee van de drie voorwaarden die worden gesteld bij de nareis van gezinsleden van subsidiair beschermden niet voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen. In antwoord op vergelijkbare vragen van de aan het woord zijnde leden, is hiervoor en in de nota naar aanleiding van het verslag toegelicht dat en waarom de regering geen strijd ziet met het IVRK.²¹

Zij vragen voorts of de regering het verantwoord vindt als de Eerste Kamer instemt met het onderhavige wetsvoorstel, terwijl meerdere gezaghebbende instanties hebben gewaarschuwd voor strijdigheid met kinderrechtenverdragen.

Met dit wetsvoorstel sluit de regering aan bij de minimumnormen uit het Unierecht. De regering is van oordeel dat deze maatregelen in lijn zijn met het Kinderrechtenverdrag.

Samenloop met Gezinsherenigingsrichtlijn

*De leden van de fracties van **Volt** en de **PvdD** vragen om een toelichting op de keuze om af te zien van de ruimte die artikel 4, derde lid, van de Gezinsherenigingsrichtlijn biedt. Zij vragen of deze benadering niet in strijd komt met de doelstelling en het nuttig effect van deze richtlijn, en of de regering onderschrijft dat minimumnormen geen vrijbrief zijn om af te wijken van het Handvest.*

De Gezinsherenigingsrichtlijn is, blijkens artikel 3, tweede lid, aanhef en onder c, daarvan niet van toepassing op subsidiair beschermden en hun gezinsleden. De regering ziet daarom niet in waarom de keuze om de Gezinsherenigingsrichtlijn niet langer analoog toe te passen op deze groep, in strijd komt met de doelstelling en het nuttig effect van deze richtlijn.

Nationale rechter en buiten toepassing laten wet

²⁰ Kamerstukken I 2025/26, 36703, nr. F, p. 35.

²¹ Kamerstukken I 2025/26, 36703, nr. F, p. 34 t/m 37.

*De leden van de fracties van **Volt** en de **PvdD** vragen of de nationale rechter bevoegd is om bepalingen uit het onderhavige wetsvoorstel buiten toepassing te laten bij strijd met het Handvest.*

De nationale rechter is verplicht om een bepaling van nationaal recht buiten toepassing te laten als (onverkorte) toepassing daarvan niet verenigbaar is met een ieder verbindende bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties.

Zij vragen voorts of de regering heeft onderzocht wat de gevolgen zijn als rechters op structurele basis Handvestconforme correcties moeten toepassen, en of is gezien of hierdoor geen rechtsongelijkheid ontstaat.

Zoals opgemerkt gaat de regering ervan uit dat dit wetsvoorstel in overeenstemming is met zowel het Unierecht als het EVRM.

Verhouding tot aankomend Migratiepact

*De leden van de fracties van **Volt** en de **PvdD** stellen vast dat het onderhavige wetsvoorstel volgens de regering materieel aansluit bij de uitvoeringswet bij het Asiel- en Migratiepact. Zij vragen om een toelichting.*

Het onderhavige tweestatusstelsel is ingericht op de huidige wet- en regelgeving. Die wet- en regelgeving wordt met de invoering van het Asiel- en Migratiepact ingrijpend gewijzigd. Het onderhavige voorstel van wet heeft dus uiterlijk werking tot het moment van invoering van het Asiel- en Migratiepact, op 12 juni 2026. Daarna is de wet- en regelgeving van het Asiel- en Migratiepact van toepassing, met inbegrip van het in de uitvoeringswet opgenomen tweestatusstelsel. Materieel zijn er geen verschillen: in beide tweestatusstelsels wordt onderscheid gemaakt tussen vluchtelingen en subsidiaire statushouders, worden dezelfde voorwaarden gesteld aan de nareis van (gezinsleden van) subsidiair beschermden, en wordt voorzien in een beperking van het kerngezin.

Deze leden vragen voorts hoe wordt voorkomen dat het onderhavige wetsvoorstel binnen enkele jaren strijdig blijkt met rechtstreeks werkende verordeningen. Ook vragen zij of de regering het zorgvuldig vindt om nu nationaal recht vast te stellen dat mogelijk op korte termijn weer moet worden aangepast of ingetrokken.

De regering is van oordeel dat dit wetsvoorstel in overeenstemming is met zowel het Unierecht als het EVRM. Het door deze leden geschetste risico wordt daarom niet herkend.

Inbreukrisico en verantwoordelijkheid wetgever

*De leden van de fracties van **Volt** en de **PvdD** vragen of de regering signalen heeft ontvangen van de Europese Commissie over mogelijke Unierechtelijke aandachtspunten, en of de regering bereid is deze signalen met de Eerste Kamer te delen. Ook vragen zij hoe de regering haar eigen verantwoordelijkheid beoordeelt als wetgever indien Nederland later door het Hof van Justitie wordt gecorrigeerd.*

De regering heeft geen van de genoemde signalen ontvangen van de Europese Commissie.

4. Financiële- en uitvoeringsgevolgen

*De leden van de **D66**-fractie merken op dat de IND ruim 600fte extra nodig heeft voor de invoering van het tweestatusstelsel zonder overgangsrecht. Zij vragen of er voldoende financiering beschikbaar is en of het voor de IND haalbaar is om deze vacatures in te vullen en nieuw personeel tijdig in te werken.*

De IND heeft het afgelopen jaar middelen ontvangen voor de invoering van het Asiel- en Migratiepact en de asielwetten. De middelen lopen op tot structureel 35 miljoen voor zowel het Asiel- en Migratiepact, de Asielnoodmaatregelenwet als het onderhavige voorstel van wet.

*De leden van de **PVV**-fractie wijzen op een passage uit de nota naar aanleiding van het verslag²² waarin de regering heeft aangegeven dat het schrappen van de taakstelling bij de huisvesting van statushouders, het voorgenomen verbod op voorrang voor statushouders bij de toewijzing van sociale huurwoningen en het intrekken van de Spreidingswet een samenhangend pakket vormt. Deze leden vragen hoe het nieuwe coalitieakkoord zich tot deze passage verhoudt. Ook vragen zij of het nieuwe coalitieakkoord het beoogde effect van deze maatregelen niet tegenwerkt.*

Ten aanzien van het nieuwe coalitieakkoord acht ik het niet aan het huidige kabinet om te oordelen over het voorgenomen beleid van het aankomende kabinet.

²² Kamerstukken I 2025/26, 36703, nr. F, p. 50-51.

*De leden van de fracties van **Volt** en de **PvdD** vragen hoe de IND het Handvest toepast bij individuele nareisbesluiten, en of dit is opgenomen in werkinstructies. Ook vragen zij hoe wordt voorkomen dat de toets aan artikel 8 EVRM leidt tot een hogere drempel tot maatwerk, terwijl het Unierecht een bredere rechtsbescherming vereist.*

Zoals hiervoor is toegelicht heeft artikel 7 Handvest een vergelijkbare inhoud en reikwijdte als artikel 8 EVRM. De toetsing aan artikel 8 EVRM komt derhalve overeen met de toetsing aan het Handvest, **en is** waar relevant reeds in de beoordeling meegenomen.

5. Ontvangen adviezen

*Het lid van de fractie-**Visseren-Hamakers** vraagt of het onderhavige wetsvoorstel ter advies is voorgelegd aan adviescommissies, zoals de Adviesraad Migratie, de Raad voor de Rechtspraak en de Nederlandse Orde van Advocaten.*

De regering is van mening dat het Nederlandse asielsysteem in de huidige vorm onhoudbaar is. Daarom was het noodzakelijk het onderhavige voorstel van wet snel tot stand te brengen. Mede om die reden heeft er geen uitgebreide consultatie plaatsgevonden. Tegelijkertijd hecht de regering wel belang aan zorgvuldigheid, zodat een aantal direct betrokken organisaties is geconsulteerd. De adviezen van de door deze leden genoemde organisaties, alsook andere organisaties, zijn betrokken bij de vormgeving van het wetsvoorstel.²³ Voorts zijn er impactanalyses en uitvoeringstoetsen uitgevoerd, onder meer door de IND, om de uitvoeringsgevolgen in beeld te krijgen. Deze uitvoeringstoetsen zijn gedaan in een vroeg stadium op basis van de op dat moment bekende informatie en geven een eerste beeld wat het betekent als deze maatregelen worden ingevoerd.

Ook andere organisaties hebben de gelegenheid gehad om gedurende de periode dat het concept wetsvoorstel voorlag voor advies bij de Raad van State de impact van de voorstellen voor hun uitvoering te bepalen. Deze inbreng is betrokken bij het opstellen van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting. Mede naar aanleiding van deze adviezen is het wetsvoorstel waar nodig nader toegelicht en gemotiveerd.

De Minister voor Asiel en Migratie,

M.C.G. Keijzer

²³ Kamerstukken II 2025/26, 36703, nr. 3, hoofdstuk 5.