

Algemeen deel

1. Inleiding

De asielinstroom in Nederland is hoger dan de migratieketen aan kan. De asielopvang is vol en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (hierna: IND) kampt met voorraden bij de behandeling van asiel- en nareisaanvragen. Daarnaast legt de toestroom van hoge aantallen asielzoekers en specifiek nareizende gezinsleden een te grote druk op de voorzieningen, waaronder de woningmarkt, het onderwijs en de zorg. Het kabinet streeft naar een meer beheersbare situatie en treft daarom maatregelen om de asielinstroom en het aantal nareizigers in Nederland te verlagen.

Eén van deze maatregelen is de invoering van een tweestatusstelsel. Daarmee komt er een duidelijker onderscheid tussen de status van vluchtelingen en subsidiair beschermden, waardoor er striktere nareisvoorwaarden gesteld kunnen worden aan deze laatste groep. Verder beperkt dit wetsvoorstel de gezinsleden die in aanmerking kunnen komen voor nareis, zowel voor personen met de vluchtelingenstatus als voor vreemdelingen met de subsidiairebeschermingsstatus. Daardoor wordt de doelgroep die in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning op grond van het huidige nareisbeleid, verkleind.

Deze maatregelen zijn aangekondigd in het regeerprogramma en nader uitgewerkt in de brief van 25 oktober 2024.¹ 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 maatregelen zoals voorgesteld in het onderhavige voorstel van wet zijn aanvullend op de maatregelen uit de Asielnoodmaatregelenwet.²

2. Aanleiding en hoofdlijnen

Nederland is een van de dichtst bevolkte landen in Europa, met circa 18 miljoen inwoners. Internationale migratie bepaalt momenteel de bevolkingsgroei in Nederland en Europa: de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 constateert dat het migratiesaldo over de jaren 1977-2022 voor het grootste deel wordt bepaald door de netto-instroom van vreemdelingen. De voortdurende oorlog op het Europese continent betekent een verlenging van de opvang van ontheemden uit Oekraïne, waardoor deze bijkomende druk langer duurt dan voorzien. Bij elkaar betekent dit een enorme instroom van mensen die in Nederland opvang en onderdak vragen.

De totale asielinstroom bestaat momenteel voor 25 procent uit nareizende gezinsleden van statushouders. Er is daarbij sprake van bijna 41.000 nareizigers die zich nog in het buitenland bevinden in afwachting van de mogelijkheid in te reizen.³ Het systeem loopt vast. De voorraden bij de IND lopen op evenals het aantal mensen dat wordt opgevangen door het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA). Er is een tekort aan voorzieningen als zorg en onderwijs. Daarnaast kan de woningmarkt de instroom van statushouders niet absorberen, met langere wachttijden voor woningzoekenden tot gevolg. Nareizende gezinsleden komen als gevolg hiervan met regelmaat in de asielopvang terecht.

Door de hoge asielinstroom en achterblijvende uitstroom zijn de reguliere opvanglocaties overbezet, waardoor onveilige situaties ontstaan voor zowel bewoners als medewerkers. Opvang vindt plaats in noodvoorzieningen die geen recht doen aan het gewenste voorzieningenniveau. De noodvoorzieningen, waaronder het plaatsen van statushouders in hotels zijn tevens relatief duur. De kosten in de gehele migratieketen zijn exceptioneel gestegen.

Inzet van deze regering is om grip te krijgen op migratie en de asielinstroom te beperken. Een belangrijk onderdeel hiervan is nareis. De voorgestelde maatregelen zullen naar verwachting tot gevolg hebben dat het aantal nareizigers beter beheersbaar wordt. Enerzijds wordt de nareis in tijd meer gereguleerd en anderzijds worden voorwaarden gesteld zodat minder mensen naar Nederland komen op grond van nareis. Hiermee zal de druk op de IND en de asielopvang afnemen, en daarmee ook de druk op de huisvesting, de zorg en het onderwijs. De wijzigingen

¹ Regeerprogramma, Hoofdstuk 2. Grip op asiel en migratie, p. 20.

² De beperking in dit wetsvoorstel van de gezinsleden die in aanmerking kunnen komen voor nareis, zowel voor personen met de vluchtelingenstatus als voor vreemdelingen met de subsidiairebeschermingsstatus, is ook opgenomen in de Asielnoodmaatregelenwet, ter uitvoering van de brief van 25 oktober 2024. Te zijner tijd wordt voorzien in een samenloopbepaling.

³ JenV (KMI+); peildatum 30 juni 2024 (cijfers APM).

zorgen er daarnaast voor dat het Nederlandse asielbeleid meer in lijn is met dat van andere lidstaten, met als doel niet aantrekkelijker te zijn dan de landen om ons heen.

Het onderhavige voorstel voert daarom een tweestatusstelsel in, waarbij aanvullende en strikte voorwaarden worden geïntroduceerd aan de nareis van gezinsleden van subsidiair beschermden. Tevens wordt de kring van vreemdelingen die in aanmerking komen voor gezinshereniging via nareis teruggebracht tot die gezinsleden die behoren tot het kerngezin.

2.1 Tweestatusstelsel

Met de invoering van de Vreemdelingenwet (hierna: Vw 2000) kreeg Nederland in 2001 een éénstatusstelsel. Dit houdt in dat krachtens artikel 29 van de Vw 2000 een vreemdeling die vluchteling is in de zin van het Vluchtelingenverdrag, eenzelfde verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd krijgt als de vreemdeling die in aanmerking komt voor subsidiaire bescherming. Ongeacht de gronden waarop de verblijfsvergunning asiel is verleend, zijn daarmee voor een ieder gelijke rechten en voorzieningen aan de vergunning verbonden, waaronder dezelfde mogelijkheden om gezinsleden te laten nareizen.

In onderhavig wetsvoorstel wordt afscheid genomen van het éénstatusstelsel. Voortaan wordt bij de verlening van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd, als bedoeld in artikel 28 van de Vw 2000, onderscheid gemaakt tussen de verlening van de verblijfsvergunning aan de vreemdeling die vluchteling is in de zin van het Vluchtelingenverdrag en de vreemdeling die in aanmerking komt voor subsidiaire bescherming. Dat gebeurt door een wijziging van het huidige artikel 29, en de introductie van een nieuw artikel 29a in de Vw 2000. Aan de vreemdeling die vluchteling is, wordt voortaan een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd verstrekt als bedoeld in artikel 28, gelezen in samenhang met artikel 29, eerste lid, van de Vw 2000. Aan de vreemdeling die de subsidiairebeschermingsstatus verkrijgt wordt voortaan een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd verstrekt als bedoeld in artikel 28, gelezen in samenhang met het nieuwe artikel 29a, eerste lid, van de Vw 2000.

De regering ziet deze maatregel als een noodzakelijk onderdeel van het voorgestane restrictieve migratiebeleid, dat noodzakelijk is voor het reguleren van de asielinstroom en het weer beheersbaar maken van de situatie in de migratieketen. Daarnaast zorgt de regering met deze maatregel dat zij haar grondwettelijke taken, zowel richting vreemdelingen als de Nederlandse bevolking, ook in de toekomst kan vervullen en kan blijven zorgdragen voor voldoende opvang, huisvesting, gezondheidszorg en onderwijs.

2.2 Aanvullende voorwaarden nareis subsidiair beschermden

De Gezinsherenigingsrichtlijn⁴ kent gunstiger voorwaarden toe aan vluchtelingen om gezinsleden spoedig over te laten komen, dan aan andere onderdanen van derde landen die wettig op het grondgebied van de lidstaten verblijven en die hun gezinsleden willen laten overkomen. Ingevolge de richtlijn mogen de in die richtlijn opgenomen voorwaarden voor de uitoefening van het recht op gezinshereniging, zoals het beschikken over huisvesting of stabiele inkomsten, niet worden gesteld aan de vluchteling mits het verzoek om gezinshereniging wordt ingediend binnen een termijn van drie maanden na de toekenning van de vluchtelingenstatus.

Voor subsidiair beschermden die het verzoek om gezinshereniging indienen binnen een termijn van drie maanden na toekenning van de subsidiaire beschermingsstatus, schrijft de Gezinsherenigingsrichtlijn de hierboven genoemde gunstiger voorwaarden niet voor, maar hanteert Nederland deze gunstiger voorwaarden nu wel vanwege het éénstatusstelsel.

De belangrijkste consequentie van de invoering van een tweestatusstelsel is daarom dat er strengere voorwaarden kunnen worden verbonden aan de nareis van gezinsleden van subsidiair beschermden, die zich nog in het buitenland bevinden op het moment dat de hoofdpersoon een verblijfsvergunning asiel verkrijgt. Deze nadere voorwaarden dienen vanzelfsprekend in overeenstemming te zijn met de relevante bepalingen van Unierecht, zoals de Gezinsherenigingsrichtlijn. Deze aangescherpte voorwaarden zijn daarom van toepassing op (gezinssleden van) een vreemdeling met de subsidiairebeschermingsstatus en worden niet gesteld aan gezinsleden van vluchtelingen die een verzoek om nareis binnen een termijn van drie maanden hebben ingediend.

⁴ Richtlijn 2003/86/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging.

Voortaan geldt dat aan een nareizend gezinslid van een houder van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 29a (nieuw), slechts een afgeleide asiolvergunning wordt 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.

Met het invoeren van een wachttermijn van twee jaar krijgt Nederland meer grip op migratie en wordt ruimte gecreëerd binnen de opvang van het COA. De wachttermijn zorgt voor een verminderde druk op de asielprocedure en de asielopvang. De maatregel reguleert de nareis en stelt voorwaarden aan de gezinshereniging. Het invoeren van deze wachttermijn van twee jaar valt binnen de mogelijkheden die de Gezinsherenigingsrichtlijn biedt, omdat deze niet wordt gesteld aan (gezinssleden van) vluchtelingen die binnen drie maanden nareizen. Essentieel voor een aanhoudende verlichting van de asielopvang blijft overigens dat statushouders ondanks de wachttermijn uit de asielopvang stromen.

Met het invoeren van een inkomensvereiste neemt de regering als uitgangspunt dat vreemdelingen met subsidiaire bescherming zelfredzaam zijn en geen (financieel) beroep hoeven te doen op de overheid. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over wat wordt verstaan onder het zelfstandig en duurzaam beschikken over voldoende middelen van bestaan. Daarbij wordt aansluiting gezocht bij de voorwaarden die gelden in reguliere zaken. Dit komt neer op een bedrag ten hoogste van het minimumloon. Hiermee wordt verzekerd dat de gezinshereniger in staat zal zijn in de behoeften van hemzelf en zijn gezinssleden te voorzien. Van een alleenstaande minderjarige vreemdeling met een (subsidiaire beschermings-) status wordt niet verwacht dat aan deze voorwaarde wordt voldaan.

De invoering van het huisvestingsvereiste voor vreemdelingen met subsidiaire bescherming heeft eveneens tot doel dat de vreemdeling met subsidiaire bescherming en diens gezinssleden minder afhankelijk worden van de Nederlandse verzorgingsstaat. Doordat de vreemdeling met subsidiaire bescherming zelf moet voorzien in huisvesting voordat gezinshereniging mogelijk is met gezinssleden, wordt voorkomen dat aan de nareizende gezinssleden opvang door het COA moet worden geboden, in afwachting van huisvesting. Van een alleenstaande minderjarige vreemdeling wordt niet verwacht dat aan deze voorwaarde wordt voldaan.

Deze aanvullende voorwaarden kunnen een vertragend en mogelijk ook een dempend effect hebben op de nareisinstroom. Deze maatregelen zullen naar verwachting tot gevolg hebben dat er minder (snel) mensen naar Nederland komen op grond van nareis. Als er minder mensen nareizen, zal de druk op de IND en de asielopvang afnemen. Bovendien neemt de aantrekkelijkheid van Nederland als bestemmingsland af en kan ook dat een dalend effect hebben op de asielinstroom, en daarmee minder druk leggen op de asielketen en voorzieningen.

2.3 Beperken kerngezin nareis

In het verlengde van het invoeren van aanvullende voorwaarden voor de nareis van gezinssleden van subsidiair beschermden, wordt de kring van vreemdelingen die in aanmerking komen voor gezinshereniging via nareis teruggebracht tot die gezinssleden die behoren tot het kerngezin. Deze beperking geldt zowel voor de nareis van gezinssleden van vluchtelingen, als voor de nareis van vreemdelingen met de subsidiairebeschermingsstatus.

In de loop der jaren is het nareisbeleid, onder andere als gevolg van jurisprudentie, verbreed en complexer geworden, wat met name voor de instroom en de uitvoeringspraktijk van de IND negatieve consequenties heeft. Ook is het beleid hierdoor op onderdelen niet meer in lijn met de oorspronkelijke ratio daarvan. Een voorbeeld hiervan is het beleid voor jongvolwassenen, dat inmiddels is uitgroeit tot beleid voor meerderjarige kinderen.

Ter verbetering hiervan wordt het nareisbeleid versimpeld en beperkt. De regering sluit met de nieuwe, beperktere definitie van het kerngezin aan bij de minimale normen van de Gezinsherenigingsrichtlijn en borgt dat nareis slechts nog mogelijk is bij gezinssleden die behoren tot het kerngezin van de vreemdeling. Onder het kerngezin wordt verstaan:

- a. de meerderjarige echtgenoot;

- b. het biologische of geadopteerde kind;⁵
- c. de ouders, indien de houder van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd een alleenstaande minderjarige vreemdeling is;
- d. de minderjarige broer of zus, indien die vreemdeling een alleenstaande minderjarige is, die broer of zus gelijktijdig met een ouder, bedoeld in onderdeel c, de aanvraag heeft ingediend en ten laste komt van die ouder.

Bovenstaande definitie van het kerngezin betekent dat de mogelijkheid voor meerderjarige kinderen en pleegkinderen om als nareizend gezinslid in aanmerking te komen voor een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd, wordt geschrapt. Ook wordt de mogelijkheid voor ongehuwde partners om te kunnen nareizen geschrapt. Deze categorieën zorgen voor druk op de migratieketen in het algemeen, en de uitvoering van de IND in het bijzonder.

Deze maatregel moet ervoor zorgen dat nareis zoveel mogelijk beperkt wordt tot het kerngezin met kinderen tot 18 jaar, uiteraard binnen de grenzen van de Grondwet, grondrechten, het Europese en internationale recht en ongeschreven rechtsbeginselen. Dit zal naar verwachting tot gevolg hebben dat er minder mensen naar Nederland komen op grond van nareis. Als er minder mensen nareizen, zal de druk op de IND en de asielopvang afnemen, en daarmee ook de druk op de huisvesting, de zorg en het onderwijs. Bovendien neemt de aantrekkelijkheid van Nederland als bestemmingsland af.

De beperking van de mogelijkheid tot nareis als gezinslid tot gehuwde partners en minderjarige kinderen laat onverlet dat ongehuwde levenspartners en meerderjarige kinderen 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 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Een dergelijk beroep wordt door de IND getoetst binnen het kader van de reguliere gezinshereniging. Daarbij wordt telkens een individuele belangenafweging verricht. Dit wordt hierna verder toegelicht.

Deze maatregel ziet louter op nareis, ter uitvoering van het regeerprogramma, en heeft geen betrekking op meereizende gezinsleden die een van de hoofdpersoon afgeleide verblijfsvergunning asiel verkrijgen.

3. Verhouding tot hoger recht

3.1 Gezinsherenigingsrichtlijn

De Gezinsherenigingsrichtlijn staat toe dat onderscheid wordt gemaakt tussen, enerzijds, de voorwaarden die gelden voor de nareis van gezinsleden van vluchtelingen, anderzijds van vreemdelingen met de subsidiairebeschermingsstatus.⁶ Artikel 7 van deze richtlijn bepaalt, voor zover thans van belang, dat het mogelijk is om alvorens een verzoek tot gezinshereniging wordt ingewilligd te vergen dat de gezinshereniger beschikt over huisvesting en over stabiele en regelmatige inkomsten. Deze voorwaarden mogen niet worden gesteld aan een vluchteling die het verzoek om gezinshereniging heeft ingediend binnen een termijn van drie maanden na de toekenning van de vluchtelingenstatus. Ingevolge artikel 8 van de Gezinsherenigingsrichtlijn is het tevens mogelijk te vergen dat twee jaar zijn verstreken sinds de verlening van de verblijfsvergunning asiel. Ingevolge artikel 12 mag deze wachttijd echter niet worden gesteld aan een vluchteling. Voor subsidiair beschermden die hun gezinsleden willen laten nareizen kunnen deze voorwaarden daarom wel worden gehanteerd. Nederland maakt hiermee maximaal gebruik van de ruimte die de Gezinsherenigingsrichtlijn biedt om strengere voorwaarden te verbinden aan de nareis van gezinsleden van subsidiair beschermden.

De voorgenomen beperking van de kring van vreemdelingen die in aanmerking komen voor gezinshereniging via nareis voor zowel vluchtelingen als subsidiair beschermden, is evenzeer in overeenstemming met de Gezinsherenigingsrichtlijn. Op dit moment wordt krachtens artikel 29, tweede lid, aanhef en onder b, van de Vw 2000 voorzien in de mogelijkheid tot nareis van een meerderjarig kind, indien dat kind zodanig afhankelijk is van de vergunninghouder dat hij om die reden behoort tot diens gezin. Dit is een invulling van artikel 10, tweede lid, van de Gezinsherenigingsrichtlijn. Dat is een facultatieve bepaling. Datzelfde geldt voor de mogelijkheid

⁵ Dit zijn kinderen die uit het huwelijk geboren zijn en kinderen die in het huwelijk geadopteerd zijn; kinderen, met inbegrip van geadopteerde kinderen, van de gezinshereniger, indien de gezinshereniger het gezag over de kinderen heeft en dezen te zijnen laste komen en kinderen, met inbegrip van geadopteerde kinderen, van de echtgenoot, indien de echtgenoot het gezag over de kinderen heeft en dezen te zijnen laste komen.

⁶ Zie ook artikel 3, tweede lid, onderdeel c, van de Gezinsherenigingsrichtlijn.

tot nareis door een ongehuwde partner. Met de onderhavige wetswijziging wordt derhalve gebruik gemaakt van de ruimte die de Gezinsherenigingsrichtlijn Nederland op dit punt biedt.

3.2 EVRM

Het schrappen van de mogelijkheid tot nareis van de ongehuwde partner en meerderjarige kinderen laat onverlet dat ongehuwde levenspartners en meerderjarige kinderen die tot het gezin van de vergunninghouder behoren, zich kunnen beroepen op het recht op eerbiediging van het gezinsleven zoals neergelegd in artikel 8 van het EVRM. Het is niet uitgesloten dat op basis van artikel 8 van het EVRM in individuele gevallen alsnog een verblijfsvergunning moet worden verleend aan ongehuwde partners en meerderjarige kinderen die zich beroepen op hun gezinsleven zoals beschermd in artikel 8 EVRM. Uit artikel 8 van het EVRM volgt evenwel geen algemeen recht tot gezinshereniging. Wel dient in elk individueel geval een belangenafweging te worden verricht. De lidstaten hebben hierbij een *margin of appreciation*. Ook een gezinslid van een vreemdeling met subsidiaire bescherming kan, indien niet wordt voldaan aan de voorwaarden in het voorgestelde artikel 29a, derde lid, een beroep doen op artikel 8 van het EVRM. Ook in dat geval wordt een individuele belangenafweging verricht.

Voor wat betreft het instellen van een wachttijd van twee jaar voor wordt gewezen op de uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in de zaak M.T. t. Zweden.⁷ In voormelde zaak is geoordeeld dat het tijdelijk opschorten van gezinshereniging bij een destijds minderjarige subsidiair beschermde van diens moeder en broer geen schending van artikel 8 van het EVRM was, en evenmin een schending van het in artikel 14 van het EVRM neergelegde discriminatieverbod.

4. Financiële- en uitvoeringsgevolgen

4.1 Tweestatusstelsel

De regering verwacht dat de invoering van een tweestatusstelsel, samen met het bredere pakket aan maatregelen, leidt tot een substantiële beperking van de asielinstroom en de nareis van gezinsleden. Als gevolg daarvan nemen naar verwachting de kosten en de benodigde capaciteit in de gehele migratieketen uiteindelijk af.

De introductie van het tweestatusstelsel leidt voor de IND echter tot zowel structurele als incidentele kosten. In een impactanalyse is een eerste, globale inschatting gemaakt van zowel de uitvoeringsgevolgen als de bijbehorende financiële consequenties. Daarbij is uitgegaan van drie mogelijk scenario's: laag, midden en hoog: in het lage scenario wordt van alle ingewilligde zaken 30% ingewilligd op een b-status, in het midden scenario is dat 50%, en in het hoge scenario is dat 70%. Deze percentages zijn van belang omdat een deel van de statushouders met subsidiaire bescherming zal doorprocederen tegen een weigering om de vluchtelingenstatus te verlenen. Geschat wordt dat 75% van de vreemdelingen met de subsidiairebeschermingsstatus statushouders in beroep zal gaan tegen de inwilligende beschikking, indien er strengere voorwaarden gaan gelden voor de nareis van gezinsleden van deze statushouders.

De additionele structurele belasting is ook zichtbaar op zaaksniveau. Deze wijziging betekent dat de IND uitgebreider zal motiveren waarom aan de vreemdeling niet de vluchtelingenstatus wordt verleend met gevolgen voor de benodigde tijd voor het afnemen van het gehoor en het te nemen besluit.

Met de mogelijkheid om door te procederen voor een sterkere status, is het waarschijnlijk dat er meer zij-instroom te verwachten valt omdat in beroep kan worden geoordeeld dat onvoldoende is gemotiveerd waarom er geen grond voor verlening van de vluchtelingenstatus. De kans is aanwezig dat de zaak terug wordt verwezen naar de IND voor herstel van motiveringsgebreken op dit punt. Dit zal een aanzienlijke werkbelasting voor de IND brengen, omdat dit in potentie veel extra zaken zijn. Hierdoor kunnen de doorlooptijden per zaak langer worden.

Uit de impactanalyse volgt dat de introductie van het tweestatusstelsel uitvoeringsconsequenties zal hebben op de IND en ketenpartners. De gevolgen zijn afhankelijk van hoe de wijziging wordt ingericht. Op basis van de huidige inzichten en scenario's zorgt het stelsel voor een structurele toename van de directe personele kosten tussen de €11,7 tot €27 miljoen per jaar (120 tot 279 extra FTE). Het ligt echter in de rede dat de uiteindelijke personele kosten hoger uitvallen, omdat dit bedrag enkel ziet op behandelend personeel. De inschatting is dat het totaal aan personele kosten tussen €25 tot €60 miljoen per jaar bedraagt. Naast deze structurele kosten zullen er ook

⁷ EHRM 20 oktober 2022, ECLI:CE:ECHR:2022:1020JUD002210518.

incidentele kosten zijn voor bijvoorbeeld de aanpassing van IV systemen. Deze benoemde personele kosten zijn wel exclusief de kosten van de toename van: zij-instroom beroepen op nareis, toename opvolgende aanvragen, toename ingebrekestellingen en niet tijdig beslissen, toename beroepen op nareis, bijkomende kosten voor verlengingsaanvragen als de termijnen van de vergunningen worden aangepast, dwangsommen indien doorlooptijden oplopen en beroepen op weigering verblijf gezinsleden op reguliere gronden.

In de komende periode worden aanvullende uitvoeringstoetsen gedaan om de financiële (en uitvoerings) consequenties van de verschillende maatregelen in kaart te brengen voor de uitvoering in de keten. De kosten van de maatregelen worden gedekt met de middelen op de aanvullende post uitvoering asielmaatregelen. Het komende jaar wordt gemonitord wat de effecten zijn voor de uitvoering. In 2025 zal een evaluatie van de daadwerkelijke kostenontwikkeling plaatsvinden en zal zo nodig bijstelling plaatsvinden van de gevraagde middelen. PM: kosten andere organisaties.

4.2 Aangescherpte nareisvereisten

Naast de introductie van het tweestatusstelsel leidt ook het stellen van aanvullende voorwaarden bij nareis van subsidiair beschermden tot uitvoeringsgevolgen en extra kosten voor de IND.

Zo betekent dit per zaak meer werk voor de IND. De IND zal immers in elke zaak – naast de voorwaarden waar al aan werd getoetst – ook aan deze aanvullende voorwaarden moeten toetsen. Dit zal in de praktijk ook betekenen dat de IND vaker herstel verzuim zal moeten bieden en de doorlooptijden op zullen lopen. De verwachting is bovendien dat veel aanvragen door de combinatie van voorwaarden zullen worden afgewezen (inschatting is boven de 90%). Dit heeft als gevolg dat de IND naast aan de nareisvoorwaarden ook ambtshalve zal moeten doortoetsen aan 8 EVRM. Dit is een vrij complexe toets waarbij door de IND een belangenafweging gemaakt zal moeten worden. Indien ook op basis van 8 EVRM niet tot een inwilliging wordt gekomen, zal er een definitieve afwijzing in eerste aanleg volgen. In de meeste gevallen zal er vervolgens een bezwaarprocedure volgen, waarbij de IND de vreemdelingen en/of diens gezinslid ook moet horen. Dit kost de IND veel extra tijd en capaciteit. Omdat de verwachting is dat in bezwaar ook vaak niet aan de voorwaarden wordt voldaan, is de verwachting dat veel van deze zaken in beroep terecht zullen komen. Dit betekent dat dit de IND ook veel extra capaciteit van Juridische Zaken zal kosten. De verwachting is eveneens dat er meer zij-instroomzaken zullen zijn, die maken dat weer opnieuw op zaken beslist moet worden. Dit zal ook extra tijd en capaciteit kosten. In brede zin wordt ook een waterbedeffect van nareisaanvragen naar 8 EVRM aanvragen verwacht.

De financiële impact voor de IND met het stellen van de gestelde voorwaarden voor nareis van subsidiair beschermden (inkomensvereiste, huisvestingsvereiste, wachttijd) wordt indicatief geschat op €25 miljoen per jaar.

PM: kosten andere organisaties.

5. Ontvangen adviezen

PM consultatie.

Artikelsgewijs deel

Artikel I (wijzigingen Vreemdelingenwet 2000)

Onderdeel A

Dit onderdeel bevat noodzakelijke wijzigingen als gevolg van de wijzigingen van artikel 29 en de introductie van het nieuwe artikel 29a. Ook is van de gelegenheid gebruikgemaakt om de definitiebepaling van *Onze Minister* te actualiseren.

Onderdeel B wijzigt de verwijzing in artikel 28, eerste lid, onderdeel d, zodat dat gezinsleden van een houder van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd die inreizen met een geldige mvv, direct na inreis en zonder een afzonderlijke aanvraag, in het bezit kunnen worden gesteld van een afgeleide asielvergunning.

Onderdeel C

Momenteel krijgt een vreemdeling die vluchteling is in de zin van het Vluchtelingenverdrag eenzelfde verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd als de vreemdeling die in aanmerking komt voor subsidiaire bescherming. Ongeacht de gronden waarop de verblijfsvergunning asiel is verleend, zijn voor een ieder gelijke rechten en voorzieningen aan de vergunning verbonden, waaronder dezelfde mogelijkheden om gezinsleden te laten nareizen. In het algemene deel van deze toelichting is uitgewerkt dat en waarom deze systematiek wijzigt.

Subonderdeel 1

Het eerste lid van deze bepaling bevat een grondslag voor verlening van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd in verband met de vluchtelingenstatus. Op de verstrekte vergunning wordt aangetekend dat deze is verstrekt omdat de desbetreffende vreemdeling de vluchtelingenstatus heeft.

Subonderdelen 2 en 3

Het huidige artikel 29, tweede lid, ziet zowel op gezinsleden die op het tijdstip van binnenkomst van de vreemdeling behoorden tot diens gezin en gelijktijdig met die vreemdeling Nederland zijn ingereisd (meereis), als op gezinsleden die zijn nagereisd binnen drie maanden nadat aan de vreemdeling de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd is verleend (nareis).

Met subonderdelen 2 en 3 wordt deze systematiek gewijzigd. Voortaan wordt een onderscheid gemaakt tussen meereizende (artikel 29, tweede lid (nieuw)) en nareizende gezinsleden van vluchtelingen (artikel 29, derde en vijfde lid (nieuw)). Dat onderscheid is noodzakelijk omdat de doelgroep van gezinsleden die gebruik kunnen maken van het nareisbeleid wordt beperkt.

Subonderdeel 2 wijzigt artikel 29, tweede lid en bevat, net als het huidige tweede lid, een grondslag voor ambtshalve verlening van de verblijfsvergunning asiel aan familieleden van de vreemdeling die deel uitmaken van diens gezin voordat hij zich op het grondgebied van een lidstaat begaf en die in verband met diens asielaanvraag op het grondgebied van dezelfde lidstaat aanwezig zijn (meereizende gezinsleden). Ten opzichten van de huidige situatie zijn de voorwaarden en systematiek ongewijzigd.

Subonderdeel 3 regelt het verblijfsrecht van een nareizend gezinslid van een vreemdeling die de vluchtelingenstatus heeft. Bij de vormgeving van deze bepaling is nauw aangesloten bij de minimale voorwaarden die de Gezinsherenigingsrichtlijn hieraan stelt. Onder het kerngezin wordt daarom verstaan:

- de meerderjarige echtgenoot;
- het biologische of geadopteerde minderjarige kind;
- de ouders, indien de vreemdeling een alleenstaande minderjarige is;
- de minderjarige broer of zus, indien de vreemdeling een alleenstaande minderjarige is en die broer of zus gelijktijdig met een ouder, bedoeld in onderdeel c, de aanvraag heeft ingediend en ten laste komt van die ouder.

Subonderdeel 4 wijzigt een verwijzing in het vijfde lid (nieuw).

Onderdeel D

Dit onderdeel introduceert een nieuw artikel 29a. Het eerste lid is ongewijzigd overgenomen van het huidige artikel 29, eerste lid, onderdeel b, Vw 2000 en bevat daarmee een grondslag voor verlening van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd in verband met de

subsidairebeschermingsstatus. Op de verstrekte vergunning wordt aangetekend dat deze is verstrekt omdat de vreemdeling de subsidiairebeschermingsstatus bezit.

Het tweede lid regelt een grondslag voor verlening van de asielvergunning voor bepaalde tijd aan gezinsleden die op het tijdstip van binnenkomst van de vreemdeling behoorden tot diens gezin en gelijktijdig met die vreemdeling Nederland zijn ingereisd. De doelgroep is gelijk aan artikel 29, tweede lid (nieuw). Ten opzichten van de huidige situatie zijn de voorwaarden en systematiek ongewijzigd.

Het derde lid maakt het mogelijk dat een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 wordt verleend aan een nagereisd gezinslid van een vreemdeling met de subsidiairebeschermingsstatus, indien dat gezinslid op het tijdstip van binnenkomst van de vreemdeling tot diens gezin behoorde en:

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

Ingevolge het vierde lid zijn het middelenvereiste als bedoeld in het derde lid, onderdeel b, en het huisvestingsvereiste als bedoeld in het derde lid, onderdeel c, niet van toepassing op een alleenstaande minderjarige vreemdeling.

In het vijfde lid is een delegatiegrondslag opgenomen. In de gedelegeerde regeling wordt, zoals thans het geval is, in elk geval bepaald in welke gevallen een verblijfsvergunning wordt verleend. Voorts wordt gedacht aan regels ter nadere invulling van de vereisten genoemd in het derde lid, onderdelen b en c (nieuw).

Onderdelen E tot en met J bevatten technische wijzigingen en aanpassingen van verschillende verwijzingen, die samenhangen met de onderdelen C en D.

Artikel II (samenloopbepalingen)

Onderdeel A
PM GEAS.

Onderdeel B
Het bij koninklijke boodschap van 25 april 2023 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met verlenging van de beslistermijnen in asiel- en nareiszaken⁸ wijzigt artikel 29, vierde lid. Dit artikel voorziet in de benodigde samenloopbepaling.

Onderdeel C
PM asielnoodmaatregelenwet.

Artikel III (inwerkingtreding)

Dit wetsvoorstel treedt zo spoedig mogelijk in werking. Indien noodzakelijk wordt daarbij afgeweken van het kabinetsbeleid inzake vaste verandermomenten voor regelgeving.

De Minister van Asiel en Migratie,

⁸ Kamerstukken II 2022/23, 36349, nr. A.