de Rechtspraak

Raad voor de rechtspraak

De minister van Asiel en Migratie
Mevrouw M. Faber
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

www.rechtspraak.nl

datum 20 januari 2025
e-mail wetgeving.rvdr@rechtspraak.nl
cc De staatssecretaris Rechtsbescherming
onderwerp Advies wetsvoorstel Introductie van een tweestatusstelsel en het aanscherpen van de vereisten bij nareis

Geachte mevrouw Faber,

Bij brief van 25 november 2024, zonder kenmerk, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de 'Raad') binnen één week advies uit te brengen inzake de wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de introductie van een tweestatusstelsel en het aanscherpen van de vereisten bij nareis (hierna: het 'Wetsvoorstel').

De Raad heeft bij brief van 2 december 2024 een advies op hoofdlijnen uitgebracht over onder meer het nu ter advisering voorliggende wetsvoorstel. Dit advies op hoofdlijnen kon gezien de zeer korte adviestermijn niet, zoals wettelijk bepaald, na overleg met de gerechten worden opgesteld. Het in deze brief aangekondigde onderstaande wetgevingsadvies is na overleg met de gerechten tot stand gekomen en dient gelezen te worden als een aanvulling op het eerder uitgebrachte advies op hoofdlijnen.

HET WETSVOORSTEL

Met het Wetsvoorstel wordt door de regering beoogd om de asielinstroom en het aantal nareizigers in Nederland te verlagen. Daartoe worden door middel van wijzigingen in de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: de 'Vw 2000') verschillende maatregelen voorgesteld, te weten de herinvoering van een tweestatusstelsel en het beperken van de mogelijkheden om gezinsleden in aanmerking te laten komen voor nareis.

Herinvoeren tweestatusstelsel
Met de wijziging van het huidige artikel 29, en de introductie van een nieuw artikel 29a in de Vw 2000 wordt het huidige éénstatusstelsel, dat in 2001 in Nederland werd ingevoerd, weer omgezet naar een tweestatusstelsel.

Dit betekent dat bij de verlening van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd (artikel 28 Vw 2000) onderscheid wordt 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. Zo wordt aan de vreemdeling die vluchteling is, een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd verstrekt als bedoeld in artikel 28, gelezen in samenhang met artikel 29, eerste lid, Vw 2000. Aan de vreemdeling die de subsidiairebeschermingsstatus verkrijgt wordt een

verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd verstrekt als bedoeld in artikel 28, gelezen in samenhang met het nieuwe artikel 29a, eerste lid, Vw 2000.

Aanvullende voorwaarden nareis subsidiair beschermden
Een nareizend gezinslid van een houder van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 29a Vw 2000 van het Wetsvoorstel, wordt met het Wetsvoorstel slechts een afgeleide asielvergunning verstrekt als:

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

Deze voorwaarden worden niet gesteld aan nareizende gezinsleden van vluchtelingen die een verzoek om nareis binnen een termijn van drie maanden hebben ingediend.

Beperken kerngezin nareis
Met het Wetsvoorstel wordt de kring van vreemdelingen die in aanmerking komen voor gezinshereniging via nareis teruggebracht tot die gezinsleden die behoren tot het kerngezin. Deze beperking geldt zowel voor de nareis van gezinsleden van vluchtelingen, als voor de nareis van vreemdelingen met de subsidiaire beschermingsstatus.
Onder het kerngezin wordt verstaan:

a. de meerderjarige echtgenoot;
b. het biologische of geadopteerde kind;
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.

Deze definitie betekent dat de mogelijkheid voor meerderjarige kinderen, pleegkinderen en ongehuwde partners om te kunnen nareizen wordt geschrapt.

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 (hierna: het ‘EVRM’) . Daarbij moet telkens door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (hierna: de ‘IND’) een individuele belangenafweging worden verricht.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.[1]

HOOFDLIJNEN VAN HET ADVIES

- De Raad is van mening dat het logischer en minder belastend voor de Rechtspraak en de Migratieketen als geheel is, om eerst alle maatregelen uit het Asiel- en Migratiepact[2] - dat middels verordeningen merendeels rechtstreekse werking heeft - in samenhang in te voeren en de impact daarvan op de Rechtspraak maar ook op de gehele Migratieketen te bezien. Als de omvang van die impact duidelijk is kan zo nodig en zo mogelijk aanvullende nationale wetgeving worden opgesteld. De Raad adviseert dan ook om dit Wetsvoorstel nu niet in te dienen.
- De verwachte werklastconsequenties van dit Wetsvoorstel zijn op zichzelf al bijzonder groot, en worden nog verder vergroot door de maatregelen in het wetsvoorstel Asielnoodmaatrelenwet, dat ook bij de Raad ter advisering voorligt. Dit zal zeer aanzienlijke gevolgen hebben voor de uitvoering, werklast en doorlooptijden van de vreemdelingenrechtspraak bij de rechtbanken. Daarbij kan deze gesignaleerde verzwaring van de werklast van de Rechtspraak ook effect hebben op andere rechtsgebieden.

ADVIES

I Algemeen

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 volgens de regering naar verwachting de kosten en de benodigde capaciteit in de gehele migratieketen uiteindelijk af.[3] De Raad deelt deze verwachting niet op basis van de nu bekende informatie (zie ook de paragraaf ‘Werklast’). Gelet hierop is het extra van belang dat de keuze voor de invoering van deze maatregelen wordt voorzien van een goed onderbouwde motivering. Uit de Memorie van Toelichting (hierna: de ‘MvT’) blijkt daarnaast volgens de Raad niet (voldoende) of dit doel met andere minder ingrijpende middelen zou kunnen worden bereikt. De Raad adviseert een en ander in de MvT nader te verduidelijken.

Los van de vraag of de maatregelen passen binnen de internationale kaders constateert de Raad dat het Wetsvoorstel tot een verslechtering van de (rechts)positie van vreemdelingen binnen de asielprocedure leidt ten opzichte van de huidige situatie. De Raad erkent dat het de regering vrijstaat hierin een eigen keuze te maken, tegelijk wil de Raad benadrukken dat ook de in dit land verblijvende vreemdeling aanspraak moet kunnen (blijven) maken op toereikende rechtsbescherming.

---

[1] De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklast van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak,

[2] Asiel- en Migratiepact | Expertisecentrum Europees Recht

[3] Zie MvT, p. 5

II Aanvullende voorwaarden nareis subsidiair beschermden
De Raad merkt op dat de achterstanden bij de IND nu al zeer groot zijn en door de voorgenomen maatregelen naar verwachting nog verder zullen oplopen, waardoor de feitelijke wachttermijn langer dan twee jaar zal worden voordat nareis mogelijk is. Aan dit punt wordt geen aandacht besteed in de MvT. De Raad adviseert om dit alsnog te doen.

III Beperken kerngezin nareis
Met de voorgestelde beperking van de definitie van de term 'kerngezin' is het alleen mogelijk voor een gehuwde partner om na te reizen. Deze wijziging kan ertoe leiden dat dit onmogelijk wordt voor mensen die in hun land van herkomst niet mogen trouwen vanwege bijvoorbeeld hun seksuele geaardheid. Dat ongehuwde partners nog steeds een beroep kunnen doen op artikel 8 van het EVRM, laat onverlet dat voor hen hogere drempels dan voorheen worden opgeworpen. In de MvT wordt een toelichting hierop gemist. De Raad adviseert hier alsnog een toelichting over op te nemen in de MvT.

IV Tot slot
De Raad constateert dat het ter advisering voorliggende Wetsvoorstel gelijktijdig wordt gepresenteerd met andere wetsvoorstellen die – gedeeltelijk – eenzelfde bedoeling hebben, of die onderwerpen regelen die sterk met elkaar samenhangen. Gewezen wordt op het concept wetsvoorstel Asielnoodmaatregelenwet en het concept wetsvoorstel Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en Migratiepact 2026.[4]

Indien dit Wetsvoorstel en het wetsvoorstel Asielnoodmaatregelenwet op korte termijn tot wet worden verheven, zullen er grote veranderingen binnen de Rechtspraak en de Migratieketen als geheel optreden, terwijl kort daarna, in juni 2026, het Asiel- en Migratiepact al van kracht wordt. Naast de vele ingrijpende en kort na elkaar ingevoerde veranderingen die ook een grote impact zullen hebben op de uitvoering in de gehele Migratieketen, is het de vraag of de maatregelen in de voornoemde wetsvoorstellen voldoende in samenhang zijn bezien. Dit speelt zowel ten aanzien van de inhoudelijke samenhang tussen de maatregelen als ook ten aanzien van de vraag of deze samenhang leidt tot werklastgevolgen die op dit moment niet te voorzien en dus niet te becijferen zijn. Zo staat op p. 8 van de MvT bij het concept wetsvoorstel Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en Migratiepact 2026 het volgende:
- *'[…]Daarop geldt een aantal uitzonderingen voor onderwerpen waarvan de beleidswijziging rechtstreeks voortvloeit uit het Asiel- en Migratiepact, zoals de invoering van een tweestatusstelsel voor vluchtelingen en subsidiair beschermden en afschaffing van de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, dan wel de invulling vormt van facultatieve ruimte die het Asiel- en migratiepact laat voor beleidswijziging. […]'*

De Raad is van mening dat het logischer en minder belastend voor de Rechtspraak en de Migratieketen als geheel is, om eerst alle maatregelen uit het Asiel- en Migratiepact - dat middels verordeningen merendeels rechtstreekse werking heeft - in samenhang in te voeren en de impact daarvan op de Rechtspraak maar ook op de gehele Migratieketen te bezien. Als die impact duidelijk is kan zo nodig en

[4] Overheid.nl | Consultatie Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en Migratiepact 2026

zo mogelijk aanvullende nationale wetgeving worden opgesteld.

WERKLAST

De Raad verwacht vanwege het Wetsvoorstel een substantiële stijging van de werklast voor de Rechtspraak. Dit wordt veroorzaakt door een toename van het aantal zaken en een toename van de complexiteit en daarmee behandeltijd van zaken. In het eerste jaar is de omvang van de extra werklast incidenteel 47,8 miljoen euro, dit is hoger dan de structurele kosten in de jaren daaropvolgend die 46,8 miljoen euro jaarlijks bedragen. Hieronder volgt daarop een toelichting.

Gebruikte informatie
De Raad heeft bij het opstellen van de onderhavige raming zoveel mogelijk gebruik gemaakt van uitgangspunten en aantallen waar ketenpartners mee rekenen en die de MvT bij het Wetsvoorstel aangeeft. De Raad heeft geen aanleiding daarvan af te wijken, de werklast van de Rechtspraak hangt immers nauw samen met de financiële en personele mogelijkheden van ketenpartners en hun vooruitzichten, in het bijzonder de IND. De Raad heeft kennisgenomen van de Rapportage Impactanalyse IND ten aanzien van het tweestatusstelsel. Hieruit blijkt dat de IND fors moet investeren in personeel juist om een vergroting van de voorraden ten gevolge van de invoering van het tweestatusstelsel te voorkomen. De Raad baseert zich op deze rapportage waarin een hoog, midden en laag scenario wordt geschetst en gaat hierbij uit van het *midden*-scenario. Dit betekent een (zeer) significante verzwaring van de werklast voor de Rechtspraak.

Indien de instroom en/of het percentage inwilligingen significant afneemt ten opzichte van de huidige ketenprognoses en de maatregelen het beoogde effect sorteren, heeft dit ook betekenis voor de inschatting van de werklast voor de Rechtspraak en leidt dit automatisch tot een lagere vergoeding voor de Rechtspraak door de aard van de financieringssystematiek .

Structurele werklastgevolgen
Het invoeren van een tweestatusstelsel betekent dat de vereenvoudiging van het systeem dat met het éénstatusstelsel werd bereikt, wordt teruggedraaid. Bij het opstellen van de beschikking zal de IND bijvoorbeeld aandacht moeten geven aan de motivering waarom de vreemdeling wel voor de ene status in aanmerking komt, maar niet voor de andere. De MvT geeft ten aanzien van het tweestatusstelsel aan dat de IND op zaaksniveau verwacht uitgebreider te zullen gaan motiveren in die gevallen waarin geen vluchtelingenstatus wordt verleend. De Raad verwacht dat een vreemdeling in een tweestatusstelsel vaker een belang heeft bij het instellen van een rechtsmiddel tegen de verleende status. Zo biedt een subsidiaire status ten opzichte van een vluchtelingenstatus andere, beperktere mogelijkheden tot nareis van gezinsleden. De vluchtelingenstatus biedt ook meer bescherming bijvoorbeeld ten aanzien van intrekkingsmogelijkheden en rechten die daaruit voortvloeien. In de MvT bij het Wetsvoorstel staat dat naar verwachting 75% van de vreemdelingen die de subsidiaire status krijgen daartegen in beroep bij de rechtbank zullen gaan. Dit betekent een structurele en stevige toename van het aantal zaken. In al die beroepszaken zal de rechter een inhoudelijk oordeel moeten geven over de aard van de verleende verblijfsstatus, hetgeen een structurele verzwaring van de werklast betekent voor de Rechtspraak door een toename van de behandeltijd per zaak. Ook valt er meer zij-instroom te verwachten waarvan vermoedelijk ook weer een deel opnieuw terecht komt bij de Rechtspraak, omdat de IND om

moverende redenen kan persisteren in de afwijzing van de vluchtelingenstatus. De Raad voorziet verder dat de aanscherping van de voorwaarden voor nareis en het beperken van het kerngezin zal leiden tot meer afwijzende besluiten en daarmee een significante stijging van het aantal beroepen bij de rechtbanken. De toetsing aan artikel 8 EVRM, die van toepassing blijft in dergelijke situaties, is complexer en omvangrijker dan de nareistoets. Dit betekent een structurele toename van de behandeltijd van de beroepszaak bij de rechtbank.

Incidentele werklastgevolgen eerste jaar
De beoordeling waarom in een individueel geval geen vluchtelingenstatus wordt afgegeven maar een subsidiaire status wordt verleend is nieuw en zal zeker in het eerste jaar na inwerkingtreding van de wet ook de beoordeling van beroepen voor de Rechtspraak inhoudelijk complexer maken. Ook verwacht de Raad dat de voorgestelde maatregelen in het eerste jaar na inwerkingtreding tot extra (rechts)vragen zullen leiden, omdat de jurisprudentie op dat moment nog niet/onvoldoende is uitgekristalliseerd. Dit heeft tot gevolg dat de behandeling van de beroepen bij de rechtbanken in het eerste jaar na inwerkingtreding complexer en bewerkelijker zal zijn dan in de daaropvolgende jaren. De behandeling van de uit deze nieuwe wetgeving voortvloeiende beroepen brengt in het eerste jaar dan ook extra behandeltijd met zich mee.

In tabelvorm

Ingeschatte gevolgen kosten Rechtspraak na inwerkingtreding Wetsvoorstel

Tweestatusstelsel en nareisbeperkingen	2026	2027 en verder[5]
Toename kosten door stijging aantallen zaken	42,9 miljoen	42,9 miljoen
Toename kosten door toename behandeltijd per zaak	4,9 miljoen	3,9 miljoen
Totaal	47,8 miljoen	46,8 miljoen

De verwachte werklastconsequenties van dit Wetsvoorstel zijn op zichzelf al bijzonder groot en worden nog vergroot door de maatregelen in het wetsvoorstel Asielnoodmaatrelenwet dat ook bij de Raad ter advisering voorligt. Deze maatregelen zullen samen leiden tot veel meer zaken met vaak ook een grotere complexiteit binnen de vreemdelingenrechtspraak en daarmee tot een grotere behoefte aan rechters en gerechtsjuristen.

CONCLUSIE

De Raad voor de rechtspraak heeft, gezien de grote gevolgen voor de Rechtspraak en de Migratieketen,

[5] Jaarlijkse structurele kosten in euro's

de Rechtspraak

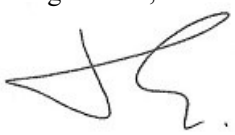
Raad voor de rechtspraak

ernstige bezwaren tegen het Wetsvoorstel. De Raad adviseert u dit Wetsvoorstel nu niet in te dienen, maar eerst alle maatregelen voortvloeiend uit het Asiel- en Migratiepact - dat middels verordeningen merendeels rechtstreekse werking heeft - in samenhang in te voeren en de omvang van de impact daarvan op de Rechtspraak maar ook op de gehele Migratieketen te bezien. Als die impact duidelijk is kan zo nodig en zo mogelijk aanvullende nationale wetgeving worden opgesteld.

TOT SLOT

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,



Henk Naves
Voorzitter Raad voor de rechtspraak