

De leden van de Eerste Kamer
Postbus 20017
2500 EA Den Haag

Datum

23 maart 2026

Contactpersoon

mr. drs. J.M.E. Smilde

Onderwerp

Wijziging Vreemdelingenbesluit in verband met tweestatusstelsel

Geachte leden van de Eerste Kamer,

Op 30 september 2025 is de internetconsultatie over het Besluit houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met de inwerkingtreding van de Wet invoering tweestatusstelsel (het besluit) gepubliceerd. De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) is – net als bij het wetsvoorstel Introductie van een tweestatusstelsel en het aanscherpen van de vereisten bij nareis (het wetsvoorstel) – niet om advies gevraagd.

De impact van de invoering van een tweestatusstelsel op de rechterlijke macht is niet te onderschatten. Daarom grijpt de Wetenschappelijke Commissie (WeCo) van de NVvR dit besluit alsnog aan om een advies uit te brengen. Daarbij sluit de WeCo aan bij haar advies van 14 februari 2025 over het wetsvoorstel.¹ Ook verwijst de WeCo naar het wetgevingsadvies dat de Raad voor de rechtspraak (Raad) op 20 januari 2025 uitbracht naar aanleiding van het wetsvoorstel.² De WeCo benadrukt wel dat zij een onafhankelijke positie heeft en zij in dit geval een eigen geluid wil laten horen. De WeCo stelt het dan ook op prijs om bij het vervolg van de behandeling van het wetsvoorstel betrokken te blijven.

Samenvatting

De WeCo adviseert **negatief** over het besluit, met als voornaamste bezwaren:

1. de invoering van een tweestatusstelsel betekent een verzwaring van de werklust voor de rechtspraak waarvoor de rechtspraak geen capaciteit heeft;
2. meerstatusstelsels zijn in het verleden in Nederland onhoudbaar gebleken en invoering ervan kan uiteindelijk leiden tot ondermijning van de rechtsstaat; en

¹ Uitvoerings- en implementatiewet van het Europese Asiel- en Migratiepact en het wetsvoorstel introductie van een tweestatusstelsel en het aanscherpen van de vereisten bij nareis, zie <https://www.nvvr.org/adviezen/implementatie-asiel-en-migratiepact-2026/>

² [Wetgevingsadvies introductie tweestatusstelsel en aanscherpen nareis](#), Raad voor de rechtspraak

3. er bestaan ernstige twijfels of de directe werking zich verdraagt met het rechtszekerheidsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel, zoals ook verankerd in Europees recht.

Daarmee sluit de WeCo (opnieuw) aan in een lange rij van instanties die hun bezwaren hebben geuit tegen de invoering van een tweestatusstel.³ Op 2 december 2024 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State al ‘haar grote zorgen’ geuit over de gevolgen van de voorgenomen wetgeving – waaronder het invoeren van een tweestatusstelsel – voor de rechtspraak.⁴ De IND heeft bovendien in een brief van 27 januari 2026 laten weten het wetsvoorstel niet uit te kunnen voeren voordat het Asiel- en Migratiepact in werking treedt, en dat het inmiddels niet meer haalbaar is het wetsvoorstel in te voeren voor het Asiel- en Migratiepact.⁵

1.1 Het wetsvoorstel

Volgens de nota van toelichting bij het wetsvoorstel voorziet het besluit in de wijzigingen waartoe de Wet invoering tweestatusstelsel noopt. Met de Wet invoering tweestatusstelsel wordt onderscheid gemaakt tussen de vreemdeling die in aanmerking komt voor de vluchtelingenstatus en de vreemdeling die in aanmerking komt voor subsidiaire bescherming. Er worden strengere voorwaarden verbonden aan de nareis van gezinsleden van subsidiair beschermden.

Concreet betekenen de strengere voorwaarden voor nareisaanvragen van subsidiair beschermden:

- een wachttijd van twee jaar na inwilliging;
- een inkomenseis; en
- een huisvestingseis.

Daarnaast komt alleen het kerngezin in aanmerking voor gezinshereniging via nareis. Deze eisen mogen op grond van de Gezinsherenigingsrichtlijn⁶ wel aan gezinsleden van subsidiair beschermden, maar niet aan die van vluchtelingen gesteld worden. De schatting is dat slechts 5% van gezinsleden van statushouders met subsidiaire bescherming aan deze voorwaarden voldoet. Alleenstaande minderjarige asielzoekers zijn uitgezonderd van het huisvestingsvereiste en het middelenvereiste, omdat zij niet onder de Gezinsherenigingsrichtlijn vallen.

De daartoe beoogde wijzigingen van het Vreemdelingenbesluit 2000 houden kort gezegd in dat:

³ Waaronder de Nationale Ombudsman, de Kinderombudsman, de IND, de Orde van Advocaten en de Afdeling advisering van de Raad van State. Een bundeling van de reacties op het wetsvoorstel is te vinden via deze link: open.overheid.nl.

⁴ Consultatierectie Wetsvoorstel tweestatusstelsel en wetsvoorstel Asielnoodmaatregelenwet met kenmerk 24-06388.

⁵ De brief is als bijlage bij deze stukken van de Tweede kamer gevoegd: [JBZ-Raad | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)

⁶ Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging.

- de regels over het middelenvereiste dat in de Vreemdelingenwet 2000 wordt opgenomen⁷, worden uitgewerkt door in het Vreemdelingenbesluit 2000 aan te sluiten bij reguliere vreemdelingenzaken;⁸
- bepaald wordt dat de maatregelen uit de Wet invoering tweestatusstelsel onmiddellijke werking hebben, in afwijking van de hoofdregel⁹ dat wordt getoetst aan het recht dat gold op het tijdstip waarop de (asiel)aanvraag is ontvangen.

I.2 Grote gevolgen voor de rechtspraak

Naar verwachting zal de invoering van een tweestatusstelsel leiden tot een toename van het aantal zaken waarvoor de rechtspraak niet geëquipeerd is. De beoogde wijzigingen, en het eveneens van kracht wordende Asiel- en Migratiepact¹⁰, vormen de meest ingrijpende wijzigingen van het asielstelsel van de afgelopen dertig jaar.

- **In de eerste plaats zullen vreemdelingen aan wie subsidiaire bescherming is verleend op grote schaal beroep instellen over de vraag of aan hen niet (ook) de vluchtelingenstatus moet worden toegekend.** Dat zijn voor de rechtspraak nieuwe procedures die nieuwe rechtsvragen oproepen. Naar verwachting zal 75% van de vreemdelingen die de subsidiaire status krijgen daartegen in beroep bij de rechtbank gaan¹¹. Het recht op bescherming van gezin en familie is een fundamenteel recht, vastgelegd in artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), artikel 7 van het EU Grondrechtenhandvest en artikel 17 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR). In al die beroepszaken zal de rechter een inhoudelijk oordeel moeten geven over de aard van de verleende verblijfsstatus.
- **Ten tweede zal op grote schaal beroep worden ingesteld tegen de negatieve besluiten op nareisaanvragen van gezinsleden van subsidiair beschermden.** De IND heeft op dit moment op 55.000 nareisvraagstukken nog niet beslist waarvan zeker in 50% van de gevallen de referent subsidiaire bescherming heeft. In het merendeel van die zaken zal de IND gaan beslissen dat niet aan de hiervoor genoemde nareisvoorwaarden is voldaan en vervolgens (waarschijnlijk) ambtshalve doortoetsen aan artikel 8 van het EVRM. Dit zal voor de IND maar ook voor de rechtspraak naar verwachting veel extra werk opleveren. In de meeste zaken zal sprake zijn van gezinsleden (ouders/minderjarige kinderen, partners) en zal de nadruk komen te liggen op de vraag of de individuele belangenafweging juist is verricht.

⁷ Met de Wet invoering tweestatusstelsel zijn de verleningsgronden voor het vluchtelingschap en subsidiaire bescherming niet langer gezamenlijk in artikel 29, eerste lid, opgenomen, maar in artikel 29, eerste lid (vluchtelingschap) respectievelijk artikel 29a, eerste lid (subsidiaire bescherming) van de Vreemdelingenwet 2000. Artikel 29a, derde lid, aanhef en onder b van de gewijzigde Vreemdelingenwet 2000 stelt als één van de voorwaarden voor nareis van familieleden van subsidiair beschermden dat zij zelfstandig en duurzaam beschikken over voldoende middelen van bestaan.

⁸ Artikelen 3.73 tot en met 3.75 van het Vreemdelingenbesluit 2000 worden van overeenkomstige toepassing verklaard.

⁹ Artikel 1.27 van het Vreemdelingenbesluit 2000 bepaalt dat een aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf wordt getoetst aan het recht dat gold op het tijdstip waarop de aanvraag is ontvangen, tenzij uit de Vreemdelingenwet 2000 anders voortvloeit.

¹⁰ Het Migratiepact treedt op 12 juni 2026 in werking en heeft een inhoudelijke overlap met de twee wetsvoorstellen. Dit is een onvermijdelijke Europese deadline die een heel nieuwe asielp proces betekent.

¹¹ Kamerstukken II 2024/25, 36 703, nr. 3 (Memorie van Toelichting Wet invoering tweestatusstelsel).

- **In de derde plaats zal de groep die straks geen recht meer heeft op nareis naar verwachting 8 EVRM-aanvragen gaan doen.** Het recht op nareis (voor zowel subsidiair beschermde als vluchtelingen) wordt beperkt tot het kerngezin. Meerderjarige (jongvolwassen) kinderen, pleegkinderen en ongehuwde partners vallen daar buiten. Deze groep zal naar verwachting aanvragen op grond van artikel 8 van het EVRM gaan indienen.

Alles bij elkaar komt hieruit een zorgelijk beeld voor de rechtspraak naar voren. Dit wordt bevestigd door de cijfers. De IND heeft in 2025 onder andere de 'Uitvoeringstoets Wet tweestatusstelsel' verricht. Aan hand van een aantal scenario's is berekend dat de IND voor de invoering van het tweestatusstelsel 84 tot 225 FTE extra nodig heeft. Afhankelijk van het scenario kost het tweestatusstelsel de overheid tussen de € 66 en € 83 miljoen euro meer per jaar dan het hanteren van een éénstatusstelsel. In elk van de gehanteerde scenario's in de uitvoeringstoets betekent het tweestatusstelsel een structurele en stevige toename van het aantal zaken en dus ook de werklast van de rechtspraak. De schatting is dat het de rechtspraak een extra € 38,6 miljoen extra per jaar zal kosten. Het aantal FTE is niet berekend.

De rechtspraak kampt al jaren met een structureel tekort aan rechters en een structureel te hoge werkdruk. Dit heeft al eens geleid tot het schrappen van zaken¹². De NVvR heeft bij voortdurende aandacht voor dit structurele werkdrukprobleem gevraagd. Het toezeggen van extra geld lost dit probleem niet op. Het is niet mogelijk om op korte termijn te voorzien in de forse toename van het aantal benodigde rechters dat in dit (relatief kleine) vakgebied is opgeleid.

De regering erkent dat de invoering van een tweestatusstelsel grote gevolgen heeft voor de rechtspraak¹³, maar rechtvaardigt dit telkens onder verwijzing naar het 'terugdringen van de asielinstroom'. Dit beoogde effect is echter niet onderzocht en dus ook niet onderbouwd. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft ook geconstateerd dat onduidelijk is of de invoering werkelijk zal leiden tot ontlasting van de keten. In de toelichting op het wetsvoorstel wordt niet aannemelijk gemaakt dat de maatregelen echt de beoogde effecten zullen hebben, aldus de Afdeling.¹⁴ Bovendien wijst de Afdeling er, volgens de WeCo heel terecht, op dat uit onderzoek blijkt dat de instroom van asielzoekers in grote mate afhankelijk is van internationale en geopolitieke ontwikkelingen en dat het nationale asielbeleid slechts een beperkte rol speelt bij de keuze van een bestemmingsland.¹⁵ Uit de reactie van de regering op het advies blijkt dat de regering het 'niet nuttig of mogelijk' vindt om een 'instroomeffect' per maatregel te bepalen omdat het geheel van maatregelen samen tot het strengst mogelijke toelatingsregime moet leiden. Ondertussen hebben vergelijkbare initiatieven in andere lidstaten niet geleid tot een significante afname van het aantal asielaanvragen, maar wel tot meer procedures (hierover meer in het volgende hoofdstuk). De kans dat de invoering van een tweestatusstelsel contraproductief zal blijken, acht de WeCo dan ook aanzienlijk.

¹² Bijvoorbeeld bij de rechtbank in Gelderland, waar 1.500 politierechterzaken die meer dan 1,5 jaar op de plank lagen zijn geseponneerd of afgedaan met een OM-strafbeschikking.

¹³ Bijvoorbeeld in de Antwoorden Kamervragen inzake ketenbrede uitvoeringstoetsen asielwetsvoorstellen van 27 november 2025.

¹⁴ Advies van 5 februari 2025, Kamerstukken II 2024/25, 36703, nr. 4.

¹⁵ Zie bijvoorbeeld IND, Literatuurstudie pullfactoren, september 2024; M. Kahmann, A. Hamdi & M. Verstappen, Invloed asielbeleid op migratie naar Nederland, Verwey Jonker Instituut/WODC 2023.

De WeCo constateert – kortom – dat vast staat dat de rechtspraak door de invoering van een tweestatusstelsel op korte termijn wordt belast met een enorme hoeveelheid extra zaken waarvoor de capaciteit ontbreekt, terwijl de afname op de lange termijn helemaal geen gegeven is.

1.3 Ervaring met tweestatusstelsels

De subsidiaire bescherming (ook de b-status genoemd) is in de eerste helft van de jaren zeventig ingevoerd in Nederland. Deze status werd verleend aan asielzoekers die volgens de Raad van State wél vluchtelingen waren in de zin van het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen (verdragsvluchteling), maar die de regering niet als zodanig wilde toelaten. Uiteindelijk werd de b-status alsnog vastgelegd in een uitspraak van de Raad van State. Daarna zijn er nog verschillende statussen bij gekomen, in de jaren negentig waren het er zelfs vier.

De WeCo herinnert eraan dat begin jaren negentig de toenmalige staatssecretaris niet aan de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State kon uitleggen wat het verschil was tussen de criteria voor een gedoogstatus en een verblijfsvergunning-asiel (a-status). Dat leidde ertoe dat de Afdeling oordeelde dat iedereen die voor de gedoogstatus in aanmerking kwam de a-status moest krijgen. Er waren bij de Afdeling op dat moment enkele duizenden beroepen aanhangig van vreemdelingen die een gedoogstatus was aangeboden, maar die voor een a-status in aanmerking meenden te komen. Ook nu is het de WeCo niet duidelijk welke criteria de wetgever voor ogen heeft als het gaat om het toekennen van de a-status of de b-status. Naast het reële gevaar dat er duizenden procedures worden gevoerd over de vraag voor welke status een vreemdeling in aanmerking komt, bestaat ook een risico dat de rechter, al dan niet na het stellen van vragen aan het Hof van justitie van de EU, zich genoodzaakt ziet geheel of gedeeltelijk een streep door het tweestatusstelsel te zetten. In beide gevallen leidt het tot (ernstige) schade aan het vertrouwen in het functioneren van de rechtsstaat en onvrede over het functioneren van de wetgever, het bestuur of juist de rechterlijke macht. De WeCo wijst in dit kader op recente ontwikkelingen in België, waar op 18 augustus 2025 vergelijkbare strengere regels voor gezinshereniging voor subsidiair beschermden¹⁶ zijn ingevoerd. Het Grondwettelijk Hof heeft die strengere regels bij uitspraak van 26 februari 2026¹⁷ geschorst en prejudiciële vragen gesteld aan het Hof van Justitie van de EU over het tweestatusstelsel, toegespitst op het recht op gezinsleven, de rechten van het kind, en non-discriminatie. Het is niet ondenkbaar dat dit rechterlijk ingrijpen, verankerd in het recht van eenieder om te worden beschermd tegen inbreuken op zijn of haar fundamentele vrijheden en grondrechten, wordt misbruikt om de rechterlijke macht en, naar inmiddels ook al is gebleken, individuele rechters in een kwaad daglicht te stellen, waardoor de maatschappelijke druk en de zwaarte van de functie toeneemt.¹⁸

Bij de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 in 2001 is juist voor een éénstatusstelsel gekozen: vluchtelingen, subsidiair beschermden en hun gezinsleden kregen dezelfde rechten. Blijkens de Memorie van Toelichting van de Vreemdelingenwet 2000 waren er twee redenen om van deze situatie afscheid te nemen en het éénstatusstelsel in te voeren:

¹⁶ Legesvereiste, een wachttijd van twee jaar en strengere bewijsregels betreffende de familierechtelijke relatie, evenals materiële voorwaarden inzake inkomen, huisvesting en ziektekostenverzekering.

¹⁷ nr. 24/2026, ECLI:BE:GHCC:2026:ARR.024.

¹⁸ Zie ook onder andere de [Reactie NVvR op Kamervragen JA21](#) –

1. vereenvoudiging, en daarmee een mogelijke verkorting van de periode die de IND nodig heeft om te beoordelen of de aanvraag kan worden ingewilligd; en
2. het voorkomen van doorprocederen.

Bepalen wie welke status krijgt ligt namelijk juridisch ingewikkeld.

Volgens de wetgever is de huidige situatie niet meer te vergelijken met die in 2001, vanwege de verre gaande Europese harmonisatie en de aard en omvang van de asiel- en nareisaanvragen. Daarnaast ziet de wetgever het tweestatusstelsel onder het Asiel- en Migratiepact als een gegeven.¹⁹ De WeCo ziet echter niet in hoe hiermee de bezwaren die destijds hebben geleid tot de invoering van een één-status-stelsel nu niet meer aan de orde zouden zijn. Ook bestrijdt de WeCo nadrukkelijk het standpunt dat het tweestatusstelsel in de voorgestelde vorm een gegeven is onder het Asiel- en Migratiepact. Het Asiel- en Migratiepact staat er niet aan in de weg om – zoals nu ook het geval – aan beide statussen dezelfde rechten te verbinden.

Duitsland kent ook meerdere statussen. Beperking van gezinshereniging voor vreemdelingen met subsidiaire bescherming in 2016 leidde tot tienduizenden rechtszaken en in meer dan 75% van de gevallen kreeg de vreemdeling gelijk.²⁰

1.4 Zonder deugdelijk overgangsrecht strijd met rechtszekerheid en gelijkheid

Daarnaast is relevant dat in het wetsvoorstel is gekozen voor onmiddellijke werking zonder overgangsrecht en dat het Vreemdelingenbesluit 2000 daarop zal worden aangepast. Dat betekent dat alle lopende aanvragen waarop nog geen beslissing is genomen op basis van de nieuwe (strengere) nareisregels worden beoordeeld. Een belangrijke rechtsvraag is of onmiddellijke werking in overeenstemming is met het vertrouwens- en rechtszekerheidsbeginsel. Statushouders met subsidiaire bescherming wachten namelijk al lange tijd op gezinshereniging, maar hebben niet kunnen procederen over de vraag of zij niet (ook) aanspraak maakten op de vluchtelingenstatus. Vreemdelingen die een nareisaanvraag hebben ingediend in de wetenschap dat zij daar recht op hadden, kunnen met een afwijzing worden geconfronteerd, terwijl andere, gelijktijdig ingediende aanvragen zijn ingewilligd omdat er vóór de inwerkingtreding van het wetsvoorstel op is beslist. De WeCo sluit zich op dit punt aan bij het advies van de Afdeling overgangsrecht in te voeren, zodat nareisaanvragen zullen worden behandeld op basis van het recht dat gold ten tijde van de aanvraag en om de keuze voor onmiddellijke werking te heroverwegen.

De Wetenschappelijke Commissie,

mr. dr. G.K. Schoep
voorzitter



¹⁹ Wet invoering tweestatusstelsel, Nota naar aanleiding van het tweede verslag, p. 2.

²⁰ AIDA, Country Report Germany, 2016 Update, March 2017, https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2017/03/report-download_aida_de_2016update.pdf, p. 11