

Kenmerk	W03.26.00090/II
Datum aanhangig	7 april 2026
Datum vastgesteld	13 mei 2026
Datum advies	13 mei 2026
Datum publicatie	18 mei 2026
Vindplaats	Staatscourant 2026, 20718

Volledige tekst

Bij Kabinetsmissive van 7 april 2026, no.2026000750, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Asiel en Migratie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000, het Uitvoeringsbesluit EU-verordeningen grenzen en veiligheid en enkele andere besluiten in verband met de uitvoering en implementatie van het EU-Asiel- en migratiepact 2026 (Uitvoerings- en implementatiebesluit Asiel- en migratiepact 2026), met nota van toelichting.

Met het ontwerpbesluit brengt de regering de Nederlandse regelgeving in overeenstemming met het Asiel- en migratiepact, dat op 12 juni van toepassing wordt. Het Asiel- en migratiepact schrijft veel regels dwingend voor, maar laat op een aantal punten ook ruimte voor nationale invulling. Deze keuzes zijn grotendeels gemaakt in het wetsvoorstel tot uitvoering en implementatie van het Asiel- en migratiepact en worden verder uitgewerkt in het voorliggende ontwerpbesluit.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt een opmerking over de wijze waarop in het ontwerpbesluit wordt uitgewerkt wanneer sprake is van een onderduikrisico naar aanleiding waarvan vrijheidsbeperking kan worden toegepast. Dat is het geval wanneer ten minste één van de gronden voor een onderduikrisico uit het Vreemdelingenbesluit 2000 zich voordoet. De Afdeling merkt op dat hier al snel sprake van zal zijn. Zij adviseert te motiveren waarom het in algemene zin noodzakelijk en evenredig is om een vrijheidsbeperkende maatregel op te leggen wanneer slechts één grond voor het bestaan van een onderduikrisico zich voordoet, en indien dit niet mogelijk is het ontwerpbesluit aan te passen.

Daarnaast valt op dat de begrippen 'openbare orde en nationale veiligheid' en 'onderduikrisico' niet consistent worden gebruikt. Waar het gaat om de voorwaarden voor een vrijheidsbeperkende maatregel, worden de begrippen gepresenteerd als onderscheiden, alternatieve criteria. Waar het gaat om de voorwaarden voor een vrijheidsontnemende maatregel, wordt het bestaan van een onderduikrisico gepresenteerd als invulling van het bestaan van een risico voor de openbare orde of nationale veiligheid. De Afdeling adviseert in het licht hiervan om toe te lichten hoe het criterium van het bestaan van een onderduikrisico

zich verhoudt tot de criteria van het belang van de openbare orde of nationale veiligheid, en zo nodig het ontwerpbesluit aan te passen.

De Afdeling gaat vervolgens in op het middelenvereiste voor subsidiair beschermde vreemdelingen die hun gezinsleden willen laten nareizen. Met het ontwerpbesluit kiest de regering ervoor om dit vereiste strenger te maken dan het middelenvereiste in de reguliere gezinsherenigingsprocedure. De toelichting bij het ontwerpbesluit legt niet uit hoe dit zich verhoudt tot de bijzondere positie van subsidiair beschermden, die in tegenstelling tot vreemdelingen met een reguliere verblijfsvergunning geen mogelijkheid hebben om terug te keren naar hun gezinsleden in het land van herkomst. De Afdeling adviseert daarom de keuze voor een strenger middelenvereiste nader te motiveren.

De Afdeling maakt ook een opmerking over de beleidsruimte die de minister met het ontwerpbesluit krijgt om al dan niet de gelegenheid te bieden tot het indienen van correcties en aanvullingen op het verslag van een gehoor. Met het schrappen van de voornemenprocedure worden de correcties en aanvullingen belangrijker. De Afdeling adviseert daarom in het ontwerpbesluit op te nemen dat de minister verplicht is om de gelegenheid te bieden voor het indienen van correcties en aanvullingen.

De Afdeling maakt tot slot een opmerking over de grondslag die met het ontwerpbesluit wordt geïntroduceerd voor de structurele verstrekking van politiegegevens aan de Immigratie- en Naturalisatiedienst en Koninklijke Marechaussee als screeningsautoriteiten. Bij het creëren van een dergelijke grondslag dient de regering te overwegen of sprake is van een zwaarwegend algemeen belang dat de verstrekking van deze gegevens noodzakelijk maakt, maar een dergelijke afweging ontbreekt in de toelichting bij het ontwerpbesluit. De Afdeling adviseert de toelichting hierop aan te vullen.

In verband met deze opmerkingen is aanpassing wenselijk van de toelichting, en zo nodig van het ontwerpbesluit.

1. Achtergrond en inhoud

In 2024 heeft de Europese Unie het zogenoemde 'Asiel- en migratiepact' vastgesteld, een pakket van negen verordeningen en een richtlijn waarmee het Europese asielrecht ingrijpend wordt gewijzigd. Het pact wordt van toepassing op 12 juni 2026. Dat betekent dat de Nederlandse wetgeving voor die datum met het pact in overeenstemming moet zijn gebracht.

Het wetsvoorstel waarmee de regering dit wenst te bewerkstelligen, ligt op dit moment in de Eerste Kamer. Aangezien het Asiel- en migratiepact op meerdere terreinen ruimte laat aan de lidstaten om de Europese regels op een eigen manier in te vullen, bevat het wetsvoorstel keuzes waarin het nationale beleid tot uitdrukking komt. (zie noot 1) Te denken valt aan de afschaffing van de voornemenprocedure, de afschaffing van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd, en de introductie van een tweestatusstelsel, waarin vreemdelingen met de vluchtelingenstatus meer rechten hebben dan vreemdelingen met de subsidiaire beschermingsstatus.

Met het voorliggende ontwerpbesluit beoogt de regering het Vreemdelingenbesluit 2000 en enkele andere algemene maatregelen van bestuur in overeenstemming te brengen met het voorstel voor de Uitvoerings- en implementatiewet.

In haar advies over dit wetsvoorstel is de Afdeling ingegaan op de hierboven genoemde keuzes. (zie noot 2) Aangezien het ontwerpbesluit de uitwerking is van het wetsvoorstel, neemt de Afdeling de kaders van het wetsvoorstel nu tot uitgangspunt.

2. Vrijheidsbeperkende maatregel bij onderduikrisico

Op grond van de herziene Opvangrichtlijn wordt het mogelijk om vreemdelingen tijdens de asielprocedure te beperken in hun bewegingsvrijheid wanneer sprake is van een onderduikrisico. (zie noot 3) Daarmee is sprake van een uitbreiding van de gronden voor vrijheidsbeperking ten aanzien van de huidige Opvangrichtlijn, die beperking van de bewegingsvrijheid uitsluitend toestaat om redenen van openbaar belang, openbare orde of indien nodig voor een snelle behandeling en een doeltreffende controle van het verzoek om internationale bescherming. (zie noot 4)

De regering kiest ervoor om gebruik te maken van deze uitgebreidere mogelijkheid tot het opleggen van vrijheidsbeperking en heeft daartoe in de Uitvoerings- en implementatiewet bij het Asiel- en migratiepact een grondslag opgenomen voor het opleggen van een vrijheidsbeperkende maatregel aan vreemdelingen wanneer sprake is van een onderduikrisico. (zie noot 5)

In het voorliggende ontwerpbesluit wordt uitgewerkt wanneer sprake is van een dergelijk onderduikrisico. Dat is volgens de regering het geval wanneer ten minste één van de gronden voor een onderduikrisico als bedoeld in artikel 5.6, tweede lid, van het Vreemdelingenbesluit 2000 zich voordoet. (zie noot 6) Voorbeelden van de gronden waarop een onderduikrisico kan worden aangenomen zijn dat de vreemdeling een aan hem verstrekt visum voor een ander doel heeft gebruikt dan waarvoor dit is verleend, meerdere aanvragen tot het verlenen van een verblijfsvergunning heeft ingediend die niet tot verlening van een verblijfsvergunning hebben geleid, geen vaste woon- of verblijfplaats heeft of niet beschikt over voldoende middelen van bestaan. (zie noot 7)

Uit de toelichting volgt dat bij het opleggen van een vrijheidsbeperkende maatregel altijd een beoordeling zal plaatsvinden of vrijheidsbeperking in de individuele situatie van een verzoeker noodzakelijk en evenredig is. Dit is ook vastgelegd in het ontwerpbesluit zelf. (zie noot 8) Daarmee wordt invulling gegeven aan het vereiste dat sprake is van evenredigheid in het concrete geval (evenredigheid in strikte zin). In de toelichting ontbreekt echter een uiteenzetting van de algemene evenredigheid en noodzakelijkheid van de mogelijkheid tot oplegging van een vrijheidsbeperkende maatregel wanneer sprake is van slechts één van de afzonderlijke gronden. Niet wordt gemotiveerd op welke wijze de aanwezigheid van de afzonderlijke gronden het aannemen van een onderduikrisico rechtvaardigt.

Gelet op de inbreuk die met het opleggen van een vrijheidsbeperkende maatregel wordt gemaakt op de grondrechten van vreemdelingen, is het wenselijk dat de toelichting hierop ingaat. Dit geldt temeer nu voor een groot deel van de gronden waarop een onderduikrisico kan worden aangenomen, geldt dat daar al snel sprake van zal zijn. Zo zullen veel vreemdelingen geen vaste woon- of verblijfplaats hebben of niet beschikken over voldoende middelen van bestaan.

De Afdeling adviseert te motiveren waarom het in algemene zin noodzakelijk en evenredig is om een vrijheidsbeperkende maatregel op te leggen wanneer slechts één grond voor het bestaan van een onderduikrisico zich voordoet, en indien dit niet mogelijk is het ontwerpbesluit aan te passen.

3. Betekenis onderduikrisico in relatie tot openbare orde en nationale veiligheid

Ingevolge artikel 59 van de Vreemdelingenwet 2000 kunnen vreemdelingen in vreemdelingenbewaring worden gesteld indien het belang van de openbare orde of de nationale veiligheid dit vordert. (zie noot 9) Volgens het Vreemdelingenbesluit 2000 wordt

hieraan onder meer voldaan als 'een risico bestaat dat de vreemdeling zich aan het toezicht zal onttrekken'. (zie noot 10) Het ontwerpbesluit wijzigt de formulering van dit criterium in het bestaan van een onderduikrisico. (zie noot 11)

De Afdeling merkt op dat hieruit zou kunnen worden afgeleid dat de openbare orde of nationale veiligheid in het geding is, wanneer er een onderduikrisico bestaat. (zie noot 12) Dat zou echter niet consistent zijn met de wettelijke grondslag voor vrijheidsbeperking. Daarin wordt het bestaan van een onderduikrisico genoemd als een zelfstandige aanleiding voor vrijheidsbeperking, náást het belang van de openbare orde en het belang van de nationale veiligheid. (zie noot 13)

In dat licht adviseert de Afdeling om toe te lichten hoe het criterium van het bestaan van een onderduikrisico zich verhoudt tot de criteria van het belang van de openbare orde of nationale veiligheid, en zo nodig het ontwerpbesluit aan te passen.

4. Middelenvereiste bij nareis

Ingevolge het voorstel voor de Uitvoerings- en implementatiewet bij het Asiel- en migratiepact moeten subsidiair beschermden, (zie noot 14) die een familielid willen laten nareizen, voldoen aan een wachttermijn van twee jaar, een huisvestingsvereiste, en een middelenvereiste. (zie noot 15) Het ontwerpbesluit kleurt dit middelenvereiste in door te bepalen dat dit hetzelfde vereiste is als dat waaraan reguliere, niet-asielgerechtigde verzoekers om gezinshereniging moeten voldoen. Het enige verschil is dat subsidiair beschermden hoe dan ook het minimumloon moeten verdienen en niet op een andere manier aan het middelenvereiste kunnen voldoen. (zie noot 16) De regering wijst erop dat de Gezinsherenigingsrichtlijn op deze manier in Nederland niet langer analoog zal worden toegepast op subsidiair beschermden. (zie noot 17)

Deze invulling van het middelenvereiste is gelijklopend aan die in het ontwerpbesluit onder het voorstel voor de Wet invoering tweestatusstelsel. Zoals de Afdeling destijds opmerkte, heeft dit tot gevolg dat het middelenvereiste in de nareisprocedure strenger is dan het middelenvereiste in de reguliere procedure voor gezinshereniging. Dit verhoudt zich slecht tot de ratio achter de nareisprocedure, die is bedoeld om het voor subsidiair beschermden gemakkelijker te maken hun gezinsleden te laten overkomen dan voor houders van een reguliere verblijfsvergunning. (zie noot 18)

Vreemdelingen met een subsidiaire beschermingsstatus hebben namelijk, anders dan vreemdelingen met een reguliere verblijfsvergunning, geen mogelijkheid om het recht op familie- en gezinsleven uit te oefenen in hun land van herkomst. Daar lopen zij een reëel risico op ernstige schade, zoals de doodstraf of onmenselijke behandeling. (zie noot 19) Vreemdelingen met een reguliere verblijfsvergunning lopen dit risico niet. Zij zijn vrijwillig naar Nederland gekomen en hebben er dus ook vrijwillig voor gekozen zich af te scheiden van hun familie in het land van herkomst. Tegen deze achtergrond bestaat er voor subsidiair beschermden, net als voor vluchtelingen, een speciale nareisregeling. Op grond daarvan kunnen zij tegen gunstigere voorwaarden hun familieleden laten overkomen, dan houders van een reguliere verblijfsvergunning.

Ook rijst de vraag welke betekenis nog aan een afzonderlijke nareisregeling toekomt wanneer de voorwaarden voor nareis strenger zijn dan de voorwaarden voor een reguliere gezinshereniging. Subsidiair beschermden kunnen namelijk in plaats van een nareisverzoek ook een regulier verzoek om gezinshereniging doen. In dat geval geldt voor hen geen wachttermijn en geen huisvestingsvereiste, (zie noot 20) en houdt het middelenvereiste geen harde eis in om in alle gevallen het minimumloon te verdienen. (zie noot 21) Het is raadzaam

hierover duidelijkheid te verschaffen in de toelichting bij het ontwerpbesluit, en dit niet uit te stellen tot toekomstig onderzoek. (zie noot 22)

De Afdeling adviseert in het licht hiervan om nader te motiveren waarom subsidiair beschermen die hun gezinsleden willen laten overkomen via nareis, aan een strenger middelenvereiste moeten voldoen dan vreemdelingen die een regulier verzoek om gezinshereniging indienen, en zo nodig het ontwerpbesluit aan te passen.

5. Beleidsruimte bij correcties en aanvullingen

Onder de Procedureverordening is de minister niet verplicht om de asielzoeker de gelegenheid te bieden om correcties en aanvullingen op het gehoor in te dienen. Uit de toelichting bij de Uitvoerings- en implementatiewet blijkt dat de regering er desondanks voor kiest deze mogelijkheid te blijven bieden om de gevolgen van het afschaffen van de voornemenprocedure te verzachten. (zie noot 23)

Met de mogelijkheid tot het indienen van correcties en aanvullingen wordt volgens de toelichting voorzien in een extra hoor- en wederhoorelement in de asielprocedure. Tevens beoogt de regering te waarborgen dat de beslissing van de IND is gestoeld op een volledig verslag van het asielgehoor, waarover geen verschil van inzicht bestaat. (zie noot 24) De regering stelt daarnaast dat tijdens het indienen van de correcties en aanvullingen punten kunnen worden meegegeven waarmee de IND bij het nemen van een besluit rekening moet houden, waardoor onnodige discussies en vertraging in beroep worden voorkomen. (zie noot 25)

De Afdeling onderschrijft het belang van de mogelijkheid tot het indienen van correcties en aanvullingen. (zie noot 26) Hoewel de correcties en aanvullingen de voornemenprocedure niet volledig kunnen vervangen, dragen de correcties en aanvullingen bij aan de totstandkoming van een volledig dossier voordat wordt besloten op de asielaanvraag. In dat licht is van belang dat de mogelijkheid tot het indienen van correcties en aanvullingen met voldoende waarborgen is omkleed. In het ontwerpbesluit wordt echter uitsluitend geregeld dat de minister de vreemdeling in de gelegenheid kan stellen correcties en aanvullingen te doen op het verslag van het gehoor. (zie noot 27) Of een vreemdeling de mogelijkheid krijgt om correcties en aanvullingen in te dienen, wordt daarmee afhankelijk van het beleid van de minister. (zie noot 28)

Volgens de toelichting zal de minister afzien van het bieden van de mogelijkheid tot het doen van correcties en aanvullingen wanneer de correcties en aanvullingen geen wezenlijke bijdrage leveren aan de zorgvuldigheid van de besluitvorming of als er een belang bestaat om snel tot een besluit te komen. (zie noot 29) Uit de toelichting blijkt echter niet hoe wordt bepaald of sprake is van één van deze situaties. Het is lastig te voorzien hoe invulling aan het eerste criterium wordt gegeven, nu de minister vooraf niet weet welke aanvullingen een vreemdeling eventueel zal doen en in hoeverre deze relevant zijn voor de beoordeling van de aanvraag. Ten aanzien van het belang om snel tot een besluit te komen overweegt de Afdeling daarnaast dat het indienen van correcties en aanvullingen niet tot veel vertraging hoeft te leiden. Zo worden de correcties en aanvullingen binnen de huidige asielprocedure vaak binnen een termijn van een dag ingediend.

In het licht van het voorgaande adviseert de Afdeling om in het ontwerpbesluit op te nemen dat de minister verplicht is om de gelegenheid te bieden voor het indienen van correcties en aanvullingen.

6. Zwaarwegend algemeen belang

Met het ontwerpbesluit wordt ook een wijziging aangebracht in het Besluit politiegegevens. In verband met de uitvoering van de in de Screeningsverordening opgenomen identiteits- en veiligheidscontrole, wordt geregeld dat politiegegevens structureel kunnen worden verstrekt aan de IND en de Koninklijke Marechaussee als screeningsautoriteiten. (zie noot 30) De grondslag voor deze bepaling is gelegen in artikel 18 van de Wet politiegegevens. Dat regelt dat voor de structurele verstrekking van politiegegevens bij algemene maatregel van bestuur personen en instanties kunnen worden aangewezen aan wie, met het oog op een zwaarwegend algemeen belang, politiegegevens kunnen worden verstrekt ter uitvoering van hun (landelijke) taak. (zie noot 31)

Bij het opnemen van een persoon of instantie in het Besluit politiegegevens dient de regering te overwegen of sprake is van een zwaarwegend algemeen belang dat de verstrekking van gegevens noodzakelijk maakt. Daarbij dienen ook de proportionaliteit en subsidiariteit van de structurele gegevensverstrekking te worden betrokken. Deze belangenafweging is in het bijzonder nodig, omdat op basis van de grondslag gegevens kunnen worden verstrekt waarvan de betrouwbaarheid niet is vastgesteld. (zie noot 32)

In de nota van toelichting wordt niet gemotiveerd waarom een structurele gegevensverstrekking noodzakelijk is voor de uitvoering van de identiteits- en veiligheidscontrole. Het is niet onmiddellijk evident welk zwaarwegend algemeen belang met de structurele gegevensverstrekking wordt gediend en of is voldaan aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit.

De Afdeling adviseert in de nota van toelichting te motiveren dat sprake is van een zwaarwegend algemeen belang op basis waarvan een structurele gegevensverstrekking noodzakelijk is.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

De waarnemend vice-president van de Raad van State

Nader rapport (reactie op het advies) van 5 juni 2026

2. Vrijheidsbeperkende maatregel bij onderduikrisico

Op grond van artikel 5.2, tweede lid, van het Vreemdelingenbesluit 2000 (hierna: Vb 2000) (nieuw) kan een vrijheidsbeperkende maatregel worden opgelegd wegens het bestaan van een onderduikrisico, indien ten minste één van de in artikel 5.6, tweede lid Vb 2000 (nieuw) genoemde omstandigheden aanwezig is. Daarmee sluit het onderhavige besluit aan bij de definitie van onderduikrisico die in de Asiel- en migratiebeheerverordening, de herschikte Opvangrichtlijn en de Terugkeerrichtlijn wordt gegeven. Die definitie gaat ervan uit dat een onderduikrisico wordt vastgesteld op basis van nationaalrechtelijk gedefinieerde objectieve criteria op basis waarvan kan worden geconcludeerd dat het risico bestaat dat een vreemdeling zou kunnen onderduiken. Die objectieve criteria zijn opgenomen in artikel 5.6, tweede lid Vb 2000 (nieuw)

Bij de vormgeving van de nationale gronden die zijn opgenomen in artikel 5.6 Vb 2000 (nieuw) is aangesloten bij de bestaande lijst opgenomen in artikel 5.1b, derde en vierde lid, Vb 2000. In zoverre wijzigt het onderhavige besluit de bestaande regeling niet. Waar op onderdelen wel een beperkte wijziging heeft plaatsgevonden, soms naar aanleiding van de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak, is die wijziging toegelicht in de nota van

toelichting.

De objectieve gronden die zijn vastgelegd in artikel 5.6, tweede lid, Vb 2000 (nieuw) gelden zowel voor het opleggen van een bewaringsmaatregel, als voor oplegging van een vrijheidsbeperkende maatregel. In zoverre heeft de regering beoogd een uniform stelsel voor de beoordeling van het onderduikrisico in te richten. Tegelijkertijd geldt voor de toepassing van de bewaringsmaatregel dat altijd twee gronden als bedoeld in artikel 5.6, tweede lid, Vb 2000 (nieuw) aanwezig moeten zijn, terwijl voor toepassing van vrijheidsbeperking één grond volstaat.

De regering is van oordeel dat iedere afzonderlijke grond de conclusie kan rechtvaardigen dat sprake is van een onderduikrisico. In navolging van jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State is daarbij in artikel 5.6, derde lid, Vb 2000 (nieuw) vastgelegd dat voor het toepassen van bepaalde gronden het bestaan van een onderduikrisico nader toegelicht dient te worden. Dit geldt ook voor de aangehaalde voorbeelden van het niet hebben van een vaste woon- of verblijfplaats of het niet beschikken over voldoende middelen van bestaan. Daarbij heeft de regering gemeend in de systematiek tot uitdrukking te moeten brengen dat de toepassing van vreemdelingenbewaring een zwaarwegender rechtvaardiging vereist, dan de beperking van de bewegingsvrijheid. Los van de verplichting om in de individuele omstandigheden toe te lichten waarom voor bewaring, dan wel vrijheidsbeperking is gekozen (vgl. artikelen 5.3 Vb 2000 en 5.6, eerste lid, Vb 2000), zorgt de huidige regeling voor een getrapte opbouw bij het opleggen van toezichtsmaatregelen.

Naar het oordeel van de regering doet deze systematiek recht aan de proportionaliteitsafweging die zowel bij de toepassing van de bewaringsmaatregel als de vrijheidsbeperking vereist is.

3. Betekenis onderduikrisico in relatie tot openbare orde en nationale veiligheid

Met de Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en migratiepact 2026 wordt aan de wettelijke grondslag voor de beperking van de bewegingsvrijheid in artikel 56 Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw 2000) het bestaan van een onderduikrisico als een aparte grond voor de toepassing van deze toezichtsmaatregel toegevoegd. Die toevoeging is niet ook opgenomen in artikel 59 Vw 2000, omdat zij is voorzien in het voorstel voor de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring. In dat wetsvoorstel wordt artikel 59, eerste lid, Vw 2000 opnieuw vastgesteld. Daarbij wordt het bestaan van een onderduikrisico als een afzonderlijk gedefinieerde bewaringsgrond aan artikel 59 Vw 2000 toegevoegd. Dat laat evenwel onverlet dat de huidige meer algemene wettelijke grondslag in artikel 59 Vw 2000 volstaat voor de regeling die met het onderhavige Uitvoerings- en implementatiebesluit in artikel 5.5 en 5.6 Vb 2000 wordt voorgesteld. Vanwege de samenhang met andere wijzigingen is in de Uitvoerings- en implementatiewet niet op deze aanstaande wijziging van artikel 59 Vw 2000 vooruit gelopen. In de toekomst zal het door de Afdeling geconstateerde verschil in wetstechnische formulering worden weggenomen.

4. Middelenvereiste bij nareis

De aanvullende voorwaarden die met de Wet invoering tweestatusstelsel worden gesteld aan de nareis van gezinsleden van subsidiair beschermden en die ook in de Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en migratiepact 2026 zijn opgenomen dienen er enerzijds toe om nareis zoveel mogelijk te beperken, en beogen anderzijds te bewerkstelligen dat gezinsleden van statushouders met subsidiaire bescherming die wel naar Nederland mogen komen minder afhankelijk zijn van de Nederlandse verzorgingsstaat.

Eén van die voorwaarden die daartoe aan subsidiair beschermde die om nareis verzoeken worden gesteld is het middelenvereiste. Zowel het Unierecht als het EVRM staan dit middelenvereiste toe. Met de invoering van dit vereiste 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 borgt de regering 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, Vb 2000. De in voormeld artikel 3.74, eerste lid, opgenomen zinsnede 'in ieder geval' is daarom in artikel 3.105 Vb 2000 (nieuw) niet van toepassing verklaard. Daarmee is ook buiten twijfel gesteld dat (de rechtspraak over) de Gezinsherenigingsrichtlijn niet langer (analoog) wordt toegepast op subsidiair beschermde en hun familieleden. Daarbij wordt opgemerkt dat er maatregelen zullen worden getroffen om een verschuiving naar de verblijfsvergunning regulier onder een beperking verband houdend met verblijf als familie- of gezinslid, te voorkomen. (zie noot 33)

5. Beleidsruimte bij correcties en aanvullingen

Met het van toepassing worden van het Asiel- en migratiepact en de inwerkingtreding van de Uitvoerings- en implementatiewet, zal de asielprocedure efficiënter worden. Onderdeel van die efficiëntere procedure is de afschaffing van de voornemenprocedure, nu deze procedure niet dwingend uit het Asiel- en migratiepact voortvloeit. Wel blijft op grond van artikel 3.109b Vb 2000 (nieuw) de mogelijkheid behouden om in de meeste gevallen correcties en aanvullingen op het verslag van het gehoor in te dienen.

Een verplichting om altijd correcties en aanvullingen toe te staan zou zich slecht verhouden tot artikel 83bb Vreemdelingenwet 2000 (nieuw) waarmee de regering ter uitvoering van artikel 14, vijfde lid, Procedureverordening juist heeft beoogd te regelen dat er geen verplichting bestaat om onverkort en in alle omstandigheden ruimte te bieden correcties en aanvullingen.

Wel is er naar het oordeel van de regering ruimte om in het Vb 2000 een bevoegdheid op te nemen om in voorkomende gevallen correcties en aanvullingen toe te staan. Daarbij heeft de regering reeds aangegeven deze gelegenheid tot het doen van correcties en aanvullingen in veruit de meeste gevallen wel te zullen bieden. In voorkomende gevallen – en aansluitend bij de bedoeling van artikel 83bb Vw 2000 (nieuw) – moet het evenwel mogelijk zijn om toch geen gelegenheid te bieden tot het doen van correcties en aanvullingen.

Daarvan is bijvoorbeeld sprake wanneer de correcties en aanvullingen in een voorkomend geval geen wezenlijke bijdrage zullen leveren aan de zorgvuldigheid van de besluitvorming. Die situatie kan zich bijvoorbeeld voordoen in een geval waarin een vreemdeling bij de indiening van de aanvraag en de toelichting van de feiten tijdens het gehoor alleen aangelegenheden aan de orde stelt die niet ter zake doen (zie artikel 42, eerste lid, onder a, van de Procedureverordening). Ook kan worden gedacht aan een asielrelaas van een vreemdeling die afkomstig is uit een veilige land van herkomst en die al in meerdere lidstaten (vruchteloos) asielaanvragen heeft ingediend alvorens ook een aanvraag in Nederland in te dienen. Ervaring leert dat bij deze groep asielzoekers veelal geen sprake is van serieuze asielmotieven. Dit is vaak ook het geval bij overlastgevende asielzoekers. In de Vreemdelingencirculaire 2000 wordt nader ingevuld op welke wijze uitvoering wordt gegeven aan artikel 3.109b Vb 2000.

Het voorgaande laat overigens onverlet dat een asielzoeker aan het einde van de administratieve procedure van de asielprocedure een advocaat heeft. Een advocaat kan altijd uit eigen beweging correcties en aanvullingen indienen. Indien dat gebeurt op een moment dat het besluit op het asielverzoek nog niet is genomen, zullen de correcties en aanvullingen bij de besluitvorming moeten worden betrokken.

6. Zwaarwegend algemeen belang

De Screeningsautoriteiten dienen gedurende de screening een veiligheidscontrole te verrichten overeenkomstig de artikelen 15 en 16 van de Screenings-verordening, waarbij nagegaan wordt of de betrokken onderdanen van derde landen een potentiële bedreiging voor de binnenlandse veiligheid kunnen vormen. In de Screeningsverordening wordt in de overwegingen 46 en volgende ten aanzien van de veiligheidscontrole toegelicht dat deze veiligheidscontrole ten minste van hetzelfde niveau moet zijn als de controles die worden verricht met betrekking tot onderdanen van derde landen die vooraf een toelating tot binnenkomst in de Unie voor een kort verblijf aanvragen. Daarbij doet niet ter zake of zij al dan niet visumplichtig zijn, aangezien de screening betrekking heeft op onderdanen van derde landen die zich aan de buitengrens bevinden zonder aan de toegangsvoorwaarden te voldoen, onderdanen van derde landen die na een opsporings- en reddingsoperatie zijn ontscheept zonder aan de toegangsvoorwaarden te voldoen, of onderdanen van derde landen die illegaal op het grondgebied van de lidstaten verblijven.

De raadpleging van Europese databanken kan hierbij worden gerechtvaardigd met het oog op de doeltreffende uitvoering van de screening en voor het verwezenlijken van dezelfde doelstelling als die waarvoor elk van deze databanken tot stand is gebracht, namelijk het doeltreffende beheer van de buitengrenzen van de Unie in het kader van het Europees geïntegreerd grensbeheer. Daarbij moeten ingevolge de Screeningsverordening de met screening belaste autoriteiten ook de mogelijkheid hebben om de desbetreffende nationale databanken te controleren in het kader van de identificatie of verificatie van de identiteit of van veiligheidscontroles overeenkomstig het nationale recht. In het nationale recht is voor soortgelijke doeleinden eveneens voorzien in een verstrekking van politiegegevens op grond van artikel 4:6 Besluit politiegegevens. Ook met de livegang van Etias en de herziening van VIS (Stb. 2025, 317) wordt voor veiligheidsdoeleinden voorzien in een dergelijke verstrekking ten behoeve van de beoordeling van het veiligheidsrisico. Het zwaarwegende algemene belang dat wordt gediend is dan ook de bescherming van de binnenlandse veiligheid waarbij de proportionaliteit en subsidiariteit van de verstrekking zijn betrokken.

De nota van toelichting is overeenkomstig het voorgaande aangevuld in de artikelsgewijze toelichting bij artikel IV.

Van de gelegenheid is verder gebruik gemaakt om een aantal technische verbeteringen in het besluit door te voeren. Daarnaast is het besluit aangepast aan de voorziene eerdere inwerkingtreding van het Besluit invoering tweestatusstelsel.

Ik moge U hierbij het hierbij gevoegde gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting wederom doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De Minister van Asiel en Migratie

Voetnoten

(1) Die keuzes stemmen voor een deel overeen met de maatregelen uit de voorstellen voor

- de zogenoemde Asielnoodmaatregelenwet en de Wet invoering tweestatusstelsel, waarvan de Eerste Kamer het eerste heeft verworpen en het tweede heeft aangenomen.
- (2) Advies van de Afdeling advisering van 22 oktober 2025, (W03.25.00165/II), Kamerstukken II 2025/26, 36871, nr. 4.
- (3) Artikel 9, eerste lid, van de Richtlijn (EU) 2024/1346 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (herschikking).
- (4) Artikel 7, tweede lid, van de Richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (herschikking).
- (5) Kamerstukken II 2025-26, 36871, nr. 3, artikel I, onderdeel AU (wijziging artikel 56 Vw 2000).
- (6) Artikel I, onderdeel BH (nieuw artikel 5.2 Vb 2000), van het ontwerpbesluit,
- (7) Artikel I, onderdeel BJ (vernummerd artikel 5.1 tot 5.6 Vb 2000), van het ontwerpbesluit.
- (8) Artikel I, onderdeel BH (nieuw artikel 5.3 Vb 2000), van het ontwerpbesluit.
- (9) Met de Uitvoerings- en implementatiewet bij het Asiel- en migratiepact wordt dit criterium inhoudelijk niet gewijzigd.
- (10) Artikel 5.1a, eerste lid, Vreemdelingenbesluit 2000.
- (11) Artikel I, onderdeel BI (vernummerd artikel 5.5 vrijheidsontnemende maatregelen). De gronden voor het bestaan van een onderduikrisico staan in Artikel I, onderdeel BJ (vernummerd artikel 5.1b tot 5.6 onderduikrisico), van het ontwerpbesluit.
- (12) Zie ook de consultatiereactie van de Adviesraad Migratie, p. 27.
- (13) Voorgesteld artikel 56 Vreemdelingenwet 2000.
- (14) Asielgerechtigden die in hun land van herkomst geen gegronde vrees hebben voor vervolging, maar daar wel een reëel risico lopen op ernstige schade.
- (15) Voorgesteld artikel 29d, tweede lid, Vreemdelingenwet 2000.
- (16) Voorgesteld artikel 3.105 Vreemdelingenbesluit 2000.
- (17) Toelichting bij het ontwerpbesluit, paragraaf 4.3, en artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel V, van het ontwerpbesluit (voorgesteld artikel 3.105 Vreemdelingenbesluit 2000).
- (18) Advies van de Afdeling advisering van 17 december 2025, (W03.25.00330/II), website Raad van State, punt 2.
- (19) Artikel 3, punt 6, jo. artikel 15 Kwalificatieverordening.
- (20) Artikel 3.15, derde lid, Vreemdelingenbesluit 2000 stelt alleen een wachttermijn voor vreemdelingen met een reguliere verblijfsvergunning. Die termijn bedraagt een jaar. Een huisvestingsvereiste wordt niet gesteld, aangezien Nederland geen gebruikmaakt van de desbetreffende lidstaatoptie in artikel 7, eerste lid, onder a (jo. artikel 12, eerste lid, derde alinea), Gezinsherenigingsrichtlijn.
- (21) De reguliere gezinsherenigingsprocedure brengt wel andere vereisten met zich mee, die niet gelden in de nareisprocedure. Zo vereist artikel 16, eerste lid, onder h, Vreemdelingenwet 2000 dat het familielid beschikt over basiskennis van de Nederlandse taal en maatschappij, voordat het Nederland mag binnenkomen.
- (22) Zulk onderzoek is aangekondigd in Kamerstukken II 2024/25, 36703, nr. 24, p. 10.
- (23) Kamerstukken II 2025-26, 36871, nr. 3, onder 13.1 (Uitvoeringsgevolgen vreemdelingenketen).
- (24) Nota van toelichting, onderdeel 5.3 (Behoud procedurestap correcties en aanvullingen).
- (25) Nota van toelichting, onderdeel 5.3 (Behoud procedurestap correcties en aanvullingen).
- (26) Advies van de Afdeling advisering van 22 oktober 2025, (W03.25.00165/II), Kamerstukken II 2025/26, 36871, nr. 4, punt 4.7.
- (27) Artikel I, onderdeel AQ (nieuw artikel 3.109b Vb 2000), van het ontwerpbesluit.

(28) Zie ook de consultatiereacties van de Adviesraad Migratie, de Nederlandse Orde van Advocaten, de Raad voor de rechtspraak en VluchtelingenWerk Nederland bij het ontwerpbesluit.

(29) Nota van toelichting, onderdeel 5.3 (Behoud procedurestap correcties en aanvullingen).

(30) Artikel IV, onderdeel A (artikel 4:3 Besluit politiegegevens), van het ontwerpbesluit.

(31) Zie hierover ook het Advies van de Afdeling advisering van 22 mei 2024, (W16.24.00049/II), Staatscourant 2024, nr. 36995, punt 2.

(32) Zie uitgebreid over politiegegevens en 'zachte' informatie het advies van de Afdeling advisering van 24 oktober 2019, (W16.19.0242/II), Kamerstukken II 2019/20, 35355, nr. 4, punt 2a.