

Datum 3 april 2026

Betreft **BIJLAGE: Nadere toelichting beperking gezinshereniging en voorwaarden voor uitvoering |**  
Plenaire behandeling wetsvoorstellen asielnoodmaatregelenwet en invoering tweestatusstelsel | 13-14  
april 2026 (bij brief VWN 3 april 206)

## 1. Inperkingen gezinshereniging

### *Uitspraak Belgisch Grondwettelijke Hof cumulatieve eisen gezinshereniging*

België heeft eerder het gezinsherenigingsbeleid voor subsidiair beschermden aangescherpt met cumulatieve eisen (wachttermijn van 2 jaar, inkomenseis en huisvestingseis). Op 26 februari 2026 heeft het [Belgisch Grondwettelijk Hof](#), echter bepaald dat de genoemde cumulatieve eisen ernstig nadeel aan de betrokken gezinsleden toebrengt. Vanwege de onveilige situatie waarin deze gezinsleden zich bevinden (in casu Jemen) is er sprake van onherstelbare gevolgen. Het Hof oordeelt ook dat recht op eerbiediging van het gezinsleven en het belang van het kind, zoals wordt beschermd door het EU Handvest van de Grondrechten, dreigt te worden geschonden door de langdurig scheiding en de ernstige afbreuk van de toekomstige relatie van een jong kind met haar vader.

Met deze uitspraak zijn de wetsbepalingen *per onmiddellijke ingang geschorst*: de Belgische overheid mag deze bepalingen nu niet meer toepassen en moet wachten op de beantwoording van de prejudiciële vragen door het EU Hof van Justitie. In deze vragen wordt ook aan de orde gesteld of er sprake is van ongerechtvaardigd onderscheid tussen de behandeling van verdragsvluchtelingen en subsidiair beschermden ten aanzien van gezinshereniging. Met name ook gezien het grote verschil in de eerbiediging van gezinsleven van gezinsleden die meereizen met de subsidiair beschermden en de gezinsleden die nog achter zijn gebleven.

De regering geeft in de nota naar aanleiding van het verslag aan dat de Gezinsherenigingsrichtlijn zou 'differentiëren' in de voorwaarden die gesteld kunnen worden bij gezinshereniging van verdragsvluchtelingen en subsidiair beschermden (p.4). De vraag is echter of deze richtlijn wel of niet van toepassing is op 'vormen van subsidiaire bescherming'. Het Belgisch Grondwettelijk Hof wijst in de uitspraak erop dat ten tijde van de totstandkoming van de Gezinsherenigingsrichtlijn, de Kwalificatierichtlijn er nog niet was. Bij de invoering van de subsidiaire beschermingsstatus in 2004 werd aangenomen dat subsidiaire bescherming per definitie altijd een *tijdelijke* status zou zijn. Bij de herschikking van de Kwalificatierichtlijn in 2011 heeft de Commissie in de [toelichting](#) (p.9) aangegeven dat deze veronderstelling *onjuist* was. Lidstaten moeten daarom geen beperking in rechten van subsidiair beschermden hanteren, anders dan als deze als noodzakelijk en objectief gerechtvaardigd kunnen worden beschouwd.

De huidige Kwalificatieverordening laat ook slechts zeer beperkt onderscheid in rechten toe (zoals ten aanzien van het soort reisdocument). Het gelijktrekken van rechten is nodig volgens de Commissie om het beginsel van non-discriminatie te waarborgen. In de richtsnoeren bij de Gezinsherenigingsrichtlijn (2014/210) heeft de Commissie aangegeven dat de behoefte aan humanitaire bescherming van personen met subsidiaire bescherming *niet* verschilt van verdragsvluchtelingen. Daarom wordt aangegeven hen een gelijk recht op gezinshereniging te geven. Inmiddels doet een groeiende meerderheid van de lidstaten dit ook daadwerkelijk, in tegenstelling tot wat het kabinet blijft beweren.

De kans is groot dat het EU Hof van Justitie het vrijwel onmogelijk maken van gezinshereniging voor subsidiair beschermden ontoelaatbaar zal vinden vanwege ongerechtvaardigd onderscheid tussen beide categorieën van internationale bescherming, en ook vanwege strijd met de beginselen uit het EU Grondrechten Handvest. VluchtelingenWerk pleit er dan ook voor om het wetsvoorstel tweestatusstelsel te verwerpen.

### *Strenger middelenvereiste in strijd met jurisprudentie*

Het kabinet wil gezinshereniging van subsidiair beschermden nog extra moeilijk te maken door een strenger middelenvereiste te gaan hanteren dan voor reguliere migranten. Dit bleek uit de

internetconsulatie van de voorgenomen wijzigingen van het Vreemdelingenbesluit en wordt opnieuw bevestigd in het nader verslag (p.8). Anders dan voor reguliere migranten wordt voor subsidiair beschermden het middelenvereiste een harde ondergrens, terwijl op grond van de jurisprudentie van het EU Hof van Justitie geldt dat het middelenvereiste flexibel moet worden toegepast. De Adviesraad Migratie wijst er in haar advies op dat voor subsidiair beschermden juist een ander middelenvereiste gehanteerd moet worden omdat de uitgangspositie anders is. Zij kunnen hun gezinsleven niet in hun land van herkomst uitoefenen en hun gezinsleden verkeren vaak in onveilige en moeilijke situaties. Zij moeten nog de taal verwerven en inburgeren om een betere positie op de arbeidsmarkt te krijgen.

Uit de EHRM-jurisprudentie (B.F. t. Zwitserland 4 juli 2022, MA t. Denemarken 9 juli 2021 en MT t. Zweden 20 oktober 2022) volgt dat de gezinsherenigingsprocedure voor subsidiair beschermden flexibel, snel en effectief moeten zijn en de voorwaarden hiervoor het recht op gezinshereniging niet onmogelijk mag maken. Het middelenvereiste moet dus juist flexibel zijn waarbij de inspanningsverplichting voorop staat (zie ook [Raad van State](#) 4 december 2024). Ook is het niet reëel om in hun positie als starter op de arbeidsmarkt met vaak kortdurende contracten de duurzaamheidseis (een contract langer dan een jaar of gedurende drie jaar gemiddeld per maand voldoende inkomen) onverkort te hanteren.

Het middelenvereiste zoals Nederland dit wil gaan hanteren, vormt een te grote belemmering voor subsidiair beschermden om snel met het gezin te kunnen herenigen. Om recht te doen aan de specifieke situatie van subsidiair beschermden en de Europese jurisprudentie moet een aangepast middelenvereiste voor subsidiair beschermden worden gehanteerd waarbij overeenkomstig de uitspraak van de ABRvS de inspanningsverplichting het uitgangspunt moet zijn.

#### *Huisvestingsvereiste is niet handhaafbaar*

Bij de beantwoording stelt het kabinet op verschillende plekken dat het huisvestingsvereiste tot gevolg heeft dat de COA-opvang ontlast wordt omdat de subsidiair beschermden zelf huisvesting voor gezinsleden moet regelen. De IND heeft in de [uitvoeringstoets nareis](#) echter aangegeven dat voor hen niet mogelijk is te beoordelen of er sprake is van passende huisvesting. Het is niet mogelijk om aan de hand van een overlegd huurcontract te beoordelen of een woning passend is. Introductie van deze eis zal in de praktijk tot grote overbewoning of zelfs dakloosheid van gezinnen leiden. Nog los van het feit dat met de huidige woningmarkt het voor een statushouder zonder opgebouwde wachttijd, weinig financiële middelen en zonder netwerk onmogelijk is een gezinswoning te vinden en te huren.

Het huisvestingsvereiste is niet uitvoerbaar en handhaafbaar, zal leiden tot overbewoning en dakloosheid en vormt een te grote belemmering voor de gezinshereniging van subsidiair beschermden. VluchtelingenWerk pleit er daarom ook op deze grond voor het wetsvoorstel invoering tweestatusstelsel te verwerpen.

#### *Verdere beperking kerngezin ongerechtvaardigd*

Ook ten aanzien van het verlies van de mogelijkheid op gezinshereniging van **ongehuwden** is de kans groot dat de rechter zal oordelen dat er sprake is van een ongerechtvaardigd onderscheid in strijd met recht op gezinsleven, zeker als het gaat om stellen die niet *kunnen* trouwen. Bovendien geldt dat in Nederland in vrijwel alle rechtsgebieden duurzame partnerschappen zijn gelijkgesteld met gehuwden.

Bij vraag 58 (p.16 van de nota n.a.v. het verslag) wordt het beeld neergezet dat 8 EVRM een recht zou geven op gezinshereniging en er weinig verandert voor ongehuwde partners. Dat is niet het geval. Het gaat per aanvraag om een individuele afweging waarbij het belang van de staat zwaar weegt en dus per keer anders kan uitvallen. Bovendien toetst de rechter het oordeel van de IND terughoudend. Ook geldt dat er voor nieuwe aanvragen geen sprake is van een ambtshalve artikel 8 EVRM toets en ook leges (254 euro) betaald zal moeten worden. De partner, ook al is deze een vluchteling, krijgt geen vergunning asiel meer maar een reguliere vergunning en heeft dus bijvoorbeeld niet de

mogelijkheid om een vluchtelingenpaspoort te verkrijgen. Ook naturalisatie kan moeilijker worden omdat een reguliere vergunninghouder niet automatisch wordt ontheven van de documenteis (geldig paspoort- en geboorteakte van land van herkomst) en de afstandsverplichting.

Ten aanzien van **meerderjarige kinderen** geldt dat het afschaffen van het recht op gezinshereniging kan betekenen dat ouder en kind elkaar mogelijk voor altijd gescheiden blijven omdat het gezinsleven niet in het land van herkomst kan worden uitgeoefend. Voor net volwassen afhankelijke kinderen kan het bovendien betekenen dat zij gevaar lopen als zij alleen moeten achterblijven. Overigens geldt voor meerderjarigen dat het recht op gezinshereniging in feite al niet meer bestaat vanwege de aanscherping van de bewijslast ten aanzien van afhankelijkheid (naar aanleiding van de motie Brekelmans/Van de Brink) die al in 2024 heeft plaats gevonden. Deze zaken zullen gezien de grote achterstanden ongeveer op dit moment in behandeling worden genomen en naar verwachting veelal tot afwijzing van aanvragen van meerderjarige kinderen leiden. Een beperking van aantal gezinsleden dat kan herenigen was dus al in gang gezet.

Voor **pleegkinderen** geldt dat het veelal gaat om kinderen die van een overleden familielid zijn. Officiële adoptie is in veel landen waar vluchtelingen vandaan komen niet mogelijk. Voor deze kinderen is van groot belang dat zij niet een tweede keer hun ouder verliezen.

VluchtelingenWerk pleit ervoor vanwege de verregaande inperking van het kerngezin, waaronder het afschaffen van het recht op hereniging voor ongehuwden, om het wetsvoorstel asielnoodmaatregelen te verwerpen. Mocht het onverhoopt aangenomen worden pleit VluchtelingenWerk ervoor om een beleidskader 8 EVRM op te stellen waarin mogelijk gevaar voor achterblijvende partners en kinderen zwaar weegt in de belangenafweging evenals het belang van pleegkinderen die opnieuw hun ouder(s) dreigen te verliezen.

## 2. Voorwaarden voor uitvoering niet op orde

Uit de beantwoording op de schriftelijke vragen over de beschikbaarheid van financiering en de haalbaarheid om de benodigde vacatures te vervullen volgt dat de IND 35 miljoen krijgt voor zowel het Asiel- en Migratiepact, de Asielnoodmaatregelenwet en de wet Invoering Tweestatusstelsel (p.13). Alleen al voor de wet invoering tweestatusstel heeft de IND aangegeven in de uitvoeringstoets opgeteld 174 fte nodig te hebben voor de invoering inperking van gezinsleden die gerechtigd zijn tot gezinshereniging, en 787 fte voor de inperking van nareis voor subsidiair beschermden. Dit is inclusief de toepassing op de 'werkvoorraad'. Juist de onmiddellijke werking op de lopende zaken is een enorme lastenverzwaring voor de IND. Dit betekent namelijk dat bij het grootste deel van de lopende zaken eerst de informatie moet worden ingewonnen om te toetsen aan de nieuwe eisen en de ambtshalve toets artikel 8 EVRM, en vervolgens dat het grootste deel afgewezen zal worden. Anders dan bij asiel doorlopen de vluchtelingen namelijk eerst een (arbeidsintensieve) bezwaarprocedure bij de IND voordat zij in beroep kunnen bij de rechtbank. Er wordt geen antwoord op de vraag gegeven of de IND voldoende personeel heeft kunnen werven. Duidelijk moge zijn dat de werklust voor de IND zo hoog is, met de implementatie van het Asiel- en Migratiepact, de Asielnoodmaatregelwet en hun nieuwe rol bij ondersteuning van nareis, dat het hen niet lukt voldoende personeel aan te nemen en in te werken om tijdig de procedures te behandelen.

Dit betekent dat de niet te verkroppen situatie gaat ontstaan dat voor al die mensen die al een of twee jaar wachten op een nu nog kansrijke gezinshereniging, een nieuwe jarenlange procedure gaat volgen met voor de meesten naar verwachting een negatief resultaat. Ondertussen verblijven de gezinsleden in vaak onveilige en moeilijke omstandigheden.

Ook dit zijn redenen om niet over te gaan tot aannemen van deze nationale wetten, zeker ook met oog op het Pact dat op 12 juni al ingevoerd wordt.