



> Retouradres Postbus 20011 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA DEN HAAG

**Directoraat-Generaal
Migratie**

Directie Migratiebeleid

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20011
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Onze referentie

6741112

Bijlagen

11

Datum 23 september 2025
Betreft Aanbiedingsbrief uitvoeringstoetsen invoeren tweestatusstelsel
en asielnoodmaatregelenwet

In het kader van de parlementaire behandeling van de wetsvoorstellen invoering tweestatusstelsel en asielnoodmaatregelen wordt uw Kamer een zestal rapportages van ketenbrede uitvoeringstoetsen toegezonden. De eerste vijf hieronder genoemde toetsen zijn opgesteld door de IND. De uitvoeringstoets 'strafbaarstelling illegaliteit' is uitgevoerd onder coördinatie van het DG Migratie en brengt de mogelijke uitvoeringsgevolgen van dit amendement bij de asielnoodmaatregelenwet in kaart.

In de bijlagen treft u de volgende rapportages:

- Uitvoeringstoets Invoeren tweestatusstelsel
- Uitvoeringstoets Nareis
- Uitvoeringstoets Wijziging geldigheidsduur VVA
- Uitvoeringstoets Afschaffen voornemenprocedure
- Uitvoeringstoets Uitbreiding ongewenstverklaring
- Uitvoeringstoets Strafbaarstelling Illegaliteit

Tevens wordt ten aanzien van de uitvoeringsgevolgen van de eerste vijf uitvoeringstoetsen een begeleidende brief met een totaalbeeld van de IND, gericht aan de bewindspersonen, gedeeld.

De Minister van Asiel en Migratie,

De Minister voor Asiel en Migratie,

D.M. van Weel

M.C.G. Keijzer

Immigratie- en Naturalisatiedienst
Ministerie van Asiel en Migratie

Datum 24 september 2025
Betreft Asielnoodmaatregelenwet /Tweestatusstelsel

> Retouradres Postbus

Aan: Minister(s) van Asiel en Migratie en aan de Secretaris-generaal van het ministerie van Asiel en Migratie

Adres: Turfmarkt 147

Geachte heer Van Weel en mevrouw Keijzer,

Hierbij doe ik u toekomen de verschillende uitvoeringstoetsen (verder te noemen EAUT's) die zijn opgesteld naar aanleiding van de Asielnoodmaatregelenwet en het Tweestatusstelsel. Deze onderzoeken volgen op de impactanalyse die onderdeel zijn van de wetgevingsstukken en zijn ketenbreed opgesteld¹. U wordt verzocht de EAUT's met deze aanbiedingsbrief door te geleiden naar beide Kamers.

Deze uitvoeringstoetsen schetsen een beeld van de aard en de omvang van de benodigde aanpassingen in de uitvoeringsprocessen bij de betrokken organisaties. De beoogde wijzigingen in beide wetten, evenals het eveneens van kracht wordende Migratiepact, vormen de meest ingrijpende wijzigingen van het asielstelsel van de afgelopen dertig jaar. De IND heeft bij meerdere gelegenheden de noodzaak voor ingrijpende hervormingen van het asielstelsel onderschreven. Dat neemt niet weg dat de aard, omvang en beoogde snelheid van deze veranderingen, mijn organisatie, medewerkers, ketenpartners en ook de asielzoekers zelf voor ongekende uitdagingen plaatst. Voor de IND is het om die reden dan ook van belang dat er zo snel mogelijk duidelijkheid komt omtrent deze wetten, zodat de IND daarna ook zo snel mogelijk met de implementatie daarvan kan beginnen.

Implementatie wetten

De (implementatie van) voorliggende wetgeving kan niet los worden gezien van de implementatie van het Migratiepact die op 12 juni 2026 in werking treedt. Daarin zit – voor de belangrijkste onderdelen – een inhoudelijke overlap met deze wetsvoorstellen. Op 12 juni 2026 verstrijkt de implementatietermijn van twee jaar die de Europese wetgever alle landen van Europa en hun betrokken diensten heeft gegend.

De datum van 12 juni 2026 is een onvermijdelijke Europese deadline en de tijd dringt. Net zoals in de rest van Europa is de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) zich al geruime tijd op deze implementatie aan het voorbereiden. De IND heeft daarin immers geen keus. Gelet op het gegeven dat voor het Migratiepact een geheel nieuw asielproces ontworpen moet worden, hier veel wijzigingen mee samenhangen, tegelijkertijd een geheel nieuw ICT-systeem wordt gebouwd in combinatie met de onontkoombare deadline, heeft de IND vrijwel

¹ Ketenbreed wil zeggen dat ook gekeken is naar de effecten op de Rechtspraak, de advocatuur, DJI, het COA, DTenV, NIDOS, etc

Immigratie en Naturalisatiedienst
Fout! Onbekende naam voor documenteigenschap.
Fout! Onbekende naam voor documenteigenschap.Rijnstra
at 8
2515 XP
Fout! Onbekende naam voor documenteigenschap.
Fout! Onbekende naam voor documenteigenschap.
Fout! Onbekende naam voor documenteigenschap. Fout!
Onbekende naam voor documenteigenschap.
Fout! Onbekende naam voor documenteigenschap. Fout!
Onbekende naam voor documenteigenschap.
Fout! Onbekende naam voor documenteigenschap. Fout!
Onbekende naam voor documenteigenschap.
Fout! Onbekende naam voor documenteigenschap.

al haar verandercapaciteit nodig om tijdig klaar te zijn voor deze implementatie. De periode van twee jaar, hoewel niet onredelijk, zal in de praktijk nog behoorlijk krap blijken voor de IND.

**Immigratie- en
Naturalisatiedienst**

In de verschillende uitvoeringstoetsen staat opgesomd wat er bij de implementatie van de onderzochte wetsvoorstellen komt kijken. De uitvoeringsvraagstukken zijn in grofweg twee blokken op te splitsen: Het eerste blok 'implementatie wetten' betreft alles wat in de werkprocessen veranderd moet worden voordat de wetten in werking kunnen treden zoals bijvoorbeeld alle interne en externe communicatie en systeem- en procesbeschrijvingen, evenals tijd gemoeid met het opnieuw instrueren van personeel en het gereedkomen van lagere wet- en regelgeving. Dit betreft voor het grootste gedeelte incidentele handelingen. Het tweede blok 'capaciteit' betreft alles wat er moet gebeuren om de structurele effecten op het werkaanbod in tijd en aantal op te vangen. Implementatie (blok 1) kost een paar maanden; voldoende (juridische) geschoolde medewerkers aannemen en inwerken (blok 2) kost daarentegen al gauw meerdere jaren. Idealiter is het geheel van benodigde veranderingen gerealiseerd voor inwerkingtreding van de wetten, maar de implementatie (blok 1) dient in ieder geval te zijn afgerond voor de IND met de uitvoering van de wetten kan starten. De benodigde extra capaciteit kan later in tijd ingevuld worden, maar zal wel de nodige consequenties op voorraden, doorlooptijden en dergelijke hebben.

Gelet op de benodigde implementatietermijn van deze wetten zoals die uit de EAUT's blijkt en met nog minder dan 270 dagen te gaan voor het moment van overgang naar het Migratiepact, ziet de IND geen mogelijkheid om het geheel van deze twee wetten eerder dan het Migratiepact te implementeren. In de wetten zitten echter ook onderdelen die geen verandercapaciteit vragen. Deze onderdelen zouden – indien gewenst – eerder geïmplementeerd kunnen worden. Te denken valt bijvoorbeeld aan het afschaffen van de rechterlijke dwangsom. Normaliter kiest de wetgever voor één moment van inwerkingtreding; onder omstandigheden zou de wetgever voor een meer gedifferentieerde wijze van inwerkingtreding kunnen kiezen.

Volledigheidshalve wil ik er nog op wijzen dat ook op 12 juni 2026 de implementatie nog niet kan zijn afgerond. Ook daarna zal de IND nog geruime tijd nodig hebben om de randvoorwaarden ingevuld te krijgen die nodig zijn om het geheel van alle wijzigingen op juiste wijze uit te voeren. Dat geldt voor meerdere van die randvoorwaarden maar zeker voor het aantrekken van voldoende, deskundig personeel. De IND zal echter vanaf 12 juni 2026 wel in staat zijn conform de nieuwe wet- en regelgeving te werken. Om dit te bereiken is het belangrijk dat de wetsbehandeling snel wordt afgerond. Het spreekt voor zich dat zolang niet aan alle randvoorwaarden kan worden voldaan, dit gevolgen zal hebben voor de (tijdigheid van de) afdoening van ons werk. Dat geldt overigens niet alleen voor de IND.

Gevolgen van de wetsvoorstellen

Uit de uitvoeringstoetsen blijkt dat er veel extra werk voortvloeit uit beide wetsvoorstellen. Bij elkaar opgeteld levert dat een zorgelijk beeld op. Met name het tweestatusstelsel, het inperken van het kerngezin en het toetsen van de extra voorwaarden bij nareis betekent veel extra werk. Het is om die reden niet reëel te verwachten dat de IND hetzelfde aantal zaken blijft afhandelen, terwijl er veel extra werk op de IND af komt en het werk per zaak gemiddeld genomen toeneemt. Evenmin is het met invoering van deze wetten reëel te

verwachten dat – ondanks dat er ook een aantal maatregelen in zitten die de IND helpen – de IND inloopt op de (nareis/asiel) voorraad en de IND in staat zal zijn de doorlooptijden op korte termijn te verkorten.

**Immigratie- en
Naturalisatiedienst**

Voor het tweestatusstelsel geldt daarbij dat het afschaffen van het voornemen het extra werk enigszins beperkt; dit is het geval zelfs rekening houdend met het extra werk dat dit in beroep ook voor de IND oplevert. Daarmee is het afschaffen van de voornemenprocedure een voor de IND cruciale factor.

Ten aanzien van nareiswetsvoorstellen is de verwachting dat veel mensen in eerste instantie niet zullen voldoen aan de voorwaarden. Dat betekent dat veel meer (herhaalde) nareisaanvragen moeten worden afgewezen met vervolgpcedures als gevolg. Uit de EAUT blijkt dat deze wetsvoorstellen ervoor zorgen dat er – mede gelet op de huidige voorraad – honderden extra FTE nodig zijn om dit extra werk op te vangen. De Wet Versterking Waarborgfunctie Awb versterkt dit effect nog eens. Daarnaast valt VWN in het nareisproces weg, wat betekent dat het aanvraagproces voor nareis anders ingericht moet worden en de IND – indien nodig – maatwerk moet leveren. Ook dit zorgt voor extra werk bij de IND. Hoeveel extra werk dit met zich meebrengt is op dit moment nog niet in beeld gebracht. Tenslotte is het vanwege de juridische kwetsbaarheid en om het aantal benodigde extra FTE nog enigszins te beperken noodzakelijk de werkwijze eerst in een zeer beperkt aantal nareiszaken uit te procederen. De benodigde voorbereidingen hierop zal de IND vooruitlopend op inwerkingtreding van de wet reeds treffen.

De optelsom van alle veranderingen laat daarnaast zien dat er een groter effect op de beroepsprocedures is te verwachten. Bij de rechtspraak, advocatuur en ook de IND zal rekening gehouden moeten worden met buitengewoon veel extra beroepsprocedures. Het is onontkoombaar dat hiervoor extra juridisch geschoold personeel geworven zal moeten worden en het is ook zeer waarschijnlijk dat het aantal beroepszaken in eerste instantie veel sneller zal toenemen dan dat het de betrokken organisaties lukt om op te schalen. In het hele domein gaat het al snel om vele honderden extra FTE die nodig zijn om al het extra werk op te vangen. Het is daarmee onontkoombaar dat deze wetsvoorstellen gevolgen zullen hebben voor de inzet van de IND in beroepsprocedures. Zo zal de IND bijvoorbeeld niet langer in staat zijn om altijd op zitting te verschijnen. De wachttijden voor behandeling in beroep zullen naar verwachting ook verder oplopen met alle (keten)effecten van dien. Het eventueel en alsnog (geheel of gedeeltelijk) invullen van het voornemen om het hoger beroep af te schaffen zal deze negatieve effecten in beroep nog veel verder versterken.

Wat in positieve zin bijdraagt is het afschaffen van de rechterlijke dwangsom. Hiermee kunnen in eerste instantie veel beroepsprocedures bij de rechterlijke macht worden voorkomen. Of dat een structureel of slechts een tijdelijk effect is, hangt af van de ontwikkelingen in de jurisprudentie.

Wat kan de IND

De IND zet met ambitie 2028 in op een productiviteitsverhoging van minimaal 25% door slimmer te werken, in te zetten op duurzame vereenvoudiging van de werkprocessen en gerichte groei. Deze productiviteitsverhoging zal echter niet voldoende zijn om al het extra werk dat voortkomt uit deze wetsvoorstellen te compenseren. Nog meer groeien baat nu niet meer omdat er grenzen zitten aan wat mijn organisatie zo kort achter elkaar allemaal aan kan.

Recente, grote uitbreidingen zijn nog maar ternauwernood verwerkt en er zijn grenzen aan wat de IND binnen een bepaalde tijd via werving, selectie en opleiding voor elkaar kan krijgen. Dat betekent concreet dat de IND niet alle bovengenoemde benodigde capaciteit daadwerkelijk en snel genoeg in tijd zal kunnen gaan werven.

Dit laat onverlet dat de IND de wetsvoorstellen, evenals het Migratiepact, uiteraard zal implementeren en op termijn ook naar behoren kan uitvoeren. De structurele werklastverzwaring van het geheel van deze wetten kan de IND enkel in combinatie met de implementatie van het pact enigszins opvangen, mits de daarin voorziene vereenvoudigingen en aanpassingen overeind blijven, ook bij de komende behandeling in het parlement van de wetgeving waarmee het Migratiepact ingevoerd zal worden. Het is voor de IND essentieel dat de nieuwe asielprocedure onder Migratiepact zo efficiënt en flexibel mogelijk wordt ingericht met zo min mogelijk verplichte stappen. Dit is voor de IND noodzakelijk om te komen tot een organisatie die in beginsel in staat is om de nieuwe zaken (aanvragen van na 12 juni 2026) weer binnen wettelijke termijnen te beslissen.

De asielzoekers en hun familie

Bijzondere aandacht wil ik op deze plaats nog vragen voor de mensen die bij de IND hun asiel of nareisaanvragen hebben ingediend. De impact die dit alles op hen heeft, de onzekerheid die dit met zich meebrengt en het geduld dat van hen gevergd wordt, vraagt heel veel van hen. Het is goed om dat niet uit het oog te verliezen.

Tot slot

De noodzaak voor een ingrijpende wijziging van het asielstelsel wordt door de IND, zoals gezegd onderschreven. Gelet op de omvang van alle wijzigingen en de samenhang met het Migratiepact vraagt de IND om voldoende tijd voor het beheerst invoeren van uiteindelijk het geheel van beide wetten.

Met vriendelijke groet,
Rhodia Maas
Directeur-Generaal IND



Uitvoeringstoets strafbaarstelling illegaliteit

Versienummer 1.0

Datum 17 september 2025
Status Definitief

Colofon

Projectnaam	Uitvoeringstoets strafbaarstelling illegaliteit
Vergaderplaats	Den Haag
Contactpersoon	Directoraat-Generaal Migratie Directie Migratiebeleid Toezicht, Regulier en Nat. Turfmarkt 147 2511 DP Den Haag Postbus 20011 2500 EH
Bijlage(n)	Amendement-Vondeling Kamerstukken II 2024/25, 36704, nr. 44

Inhoudsopgave

1	Samenvatting	6
2	Afkortingenlijst	8
3	Inleiding	9
3.1	Aanleiding	9
3.2	Opdracht	9
3.2.1	Afbakening	10
3.3	Voorgestelde wetswijziging en huidige strafbaarstelling	10
3.4	Voorgestelde wijziging in het licht van jurisprudentie EU Hof van Justitie	11
3.5	Opsporings- en vervolgingsbeleid OM	12
3.6	Aanpak en werkwijze	13
3.6.1	Doelgroep	13
3.6.2	Opties	14
3.6.3	Werkgetallen	17
3.6.4	Rollen en verantwoordelijkheden	19
4	Uitvoeringsgevolgen politie	22
4.1	Optie 1: voorbereiden dossier op grond van artikel 108a Vw door politie (AVIM)	22
4.1.1	Uitvoeringsgevolgen	22
4.1.2	Personele gevolgen	23
4.1.3	IV	23
4.1.4	Implementatie	23
4.2	Optie 2: voorbereiden dossier op grond van artikel 108a Vw door politie	23
4.2.1	Uitvoeringsgevolgen	23
4.2.2	Personele gevolgen	24
4.2.3	IV	25
4.2.4	Implementatie	25
4.3	Punten van aandacht en risico's	25
4.3.1	Vervolgingsbeleid	25
4.3.2	Verdringingseffect	25
4.3.3	Toename complexiteit	25
4.3.4	Impact op werkzaamheden en legitimiteit politie	25
4.3.5	Juridische vraagstukken	26
5	Uitvoeringsgevolgen KMar	27
5.1	Optie 1: voorbereiden dossier op grond van artikel 108a Vw door afhandelunit vreemdelingenzaken (KMar)	27
5.1.1	Uitvoeringsgevolgen	27
5.1.2	Personele gevolgen	27
5.1.3	IV	28
5.1.4	Implementatie	28
5.2	Optie 2: voorbereiden dossier op grond van artikel 108a Vw door politie of KMar	28
5.2.1	Uitvoeringsgevolgen	28
5.2.2	Personele gevolgen	29
5.2.3	IV	29
5.2.4	Implementatie	29
5.3	Punten van aandacht en risico's	29
5.3.1	Verdringingseffect	29
5.3.2	Vervolgingsbeleid	29
5.3.3	Toename complexiteit	29

5.3.4	Proportionaliteit	29
6	Uitvoeringsgevolgen DTenV	30
6.1	Optie 1: voorbereiden dossier op grond van artikel 108a Vw door politie (AVIM) en afhandelunit vreemdelingenzaken (KMar) en optie 2: voorbereiden dossier op grond van artikel 108a Vw door politie of KMar	30
6.1.1	Uitvoeringsgevolgen	30
6.1.2	Personele gevolgen	31
6.1.3	IV	31
6.1.4	Implementatie	31
6.2	Optie 3: DTenV wordt gevraagd melding te maken indien uitzetting niet kan worden gerealiseerd, maar vertrek wel mogelijk is	32
6.2.1	Uitvoeringsgevolgen	32
6.2.2	Personele gevolgen	32
6.2.3	IV	32
6.2.4	Implementatie	33
6.3	Punten van aandacht en risico's	33
6.3.1	Vervolgingsbeleid	33
6.3.2	Impact op werkzaamheden DTenV	33
6.3.3	Juridische onzekerheden	33
7	Uitvoeringsgevolgen OM	35
7.1	Algemene uitvoeringsgevolgen	35
7.1.1	Uitvoeringsgevolgen	35
7.1.2	Personele gevolgen	35
7.1.3	IV	36
7.1.4	Implementatie	36
7.2	Punten van aandacht en risico's	36
7.2.1	Opsporings- vervolgings- en strafvorderingsbeleid	36
7.2.2	Impact op werkzaamheden OM	36
7.2.3	Kansen	37
8	Uitvoeringsgevolgen Rvdr	38
8.1	Algemene uitvoeringsgevolgen	38
8.1.1	Uitvoeringsgevolgen	38
8.1.2	Personele gevolgen	38
8.1.3	IV	38
8.1.4	Implementatie	38
8.2	Punten van aandacht en risico's	38
9	Uitvoeringsgevolgen COA	39
9.1	Algemene uitvoeringsgevolgen	39
9.1.1	Uitvoeringsgevolgen	39
9.1.2	Personele gevolgen	39
9.1.3	IV	39
9.1.4	Implementatie	39
9.2	<i>Punten van aandacht en risico's</i>	39
9.2.1	Impact op het COA	39
9.2.2	Opvang niet uitgevoerd door COA	40
10	Uitvoeringsgevolgen IND	41
10.1	Algemene uitvoeringsgevolgen	41
10.1.1	Uitvoeringsgevolgen	41
10.1.2	Personele gevolgen	41

10.1.3	IV	41
10.1.4	Implementatie	42
10.2	Punten van aandacht en risico's	42
10.2.1	Aannames	42
10.2.2	Impact op werkzaamheden IND	42
10.2.3	Kansen	42
10.2.4	Consequenties voor toekomstig verblijfsrecht	43
11	Uitvoeringsgevolgen DJI	44
11.1	Algemene uitvoeringsgevolgen	44
11.1.1	Uitvoeringsgevolgen	44
11.1.2	Personele gevolgen	44
11.1.3	IV	44
11.1.4	Implementatie	44
11.2	Punten van aandacht en risico's	44
11.2.1	Detentiecapaciteit	44
12	Gevolgen voor de vreemdeling	45
13	Bijlage	47

1 Samenvatting

In deze uitvoeringstoets 'Strafbaarstelling Illegaliteit' worden mogelijke uitvoeringsgevolgen in kaart gebracht van, het middels het amendement-Vondeling aan de Vreemdelingenwet 2000 toegevoegde, artikel 108a. Met dit artikel wordt een meerderjarige vreemdeling strafbaar als hij in Nederland verblijft terwijl hij weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat zijn verblijf niet-rechtmatig is en de vertrektermijn is verstreken, hetgeen bestraft kan worden met een gevangenisstraf van ten hoogste 6 maanden of een geldboete van de tweede categorie.

Deze uitvoeringstoets onderzoekt op hoofdlijnen de uitvoerbaarheid, haalbaarheid en consequenties voor alle betrokken (keten)partners, waaronder politie (AVIM), Koninklijke Marechaussee (KMar), Dienst Terugkeer en Vertrek (DTenV), het Openbaar Ministerie (OM), Raad voor de rechtspraak (Rvdr), Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Vanwege de beperkte beschikbare tijd is de methodiek van een 'quickscan' benut. Deze aanpak stelt de betrokken ketenpartners in staat om op korte termijn de belangrijkste aandachtspunten en knelpunten in kaart te brengen, zonder direct alle elementen van een volledige ex-ante uitvoeringstoets uit te werken. Voor deze uitvoeringstoets is de tekst van het amendement-Vondeling beschikbaar en de daarin opgenomen korte toelichting op het voorgestelde wetsartikel. Het amendement-Vondeling is door het Directoraat-Generaal Migratie en Directie Wetgeving nader geanalyseerd aan de hand van vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie.

Het Europees-juridisch kader stelt dat strafrechtelijke sancties de terugkeerprocedure niet mogen hinderen: pas wanneer de terugkeerprocedure volledig is doorlopen en uitzetting door toedoen van de vreemdeling niet mogelijk blijkt, kan een gevangenisstraf worden opgelegd. De daadwerkelijke uitvoering van de strafbaarstelling van illegaal verblijf staat of valt met het nog op te stellen opsporings- en vervolgingsbeleid van het OM. Omdat het OM zich in dit stadium van het wetgevingsproces niet uitlaat over de precieze invulling hiervan, is in deze uitvoeringstoets gewerkt met een aantal aannames. Daarbij is uitgegaan van het volgende: niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen die op grond van artikel 108a Vw worden vervolgd, zullen worden gedagvaard; het OM zal waar mogelijk een gevangenisstraf eisen; en er zullen geen strafbeschikkingen (geldboetes) worden opgelegd. Omdat de omvang van de doelgroep niet exact te kwantificeren is, zijn de (keten)partners door DGM gevraagd te werken met een aantal werkgetallen. De daadwerkelijke impact van de strafbaarstelling illegaliteit voor onder meer de politie, KMar en de DTenV blijft daardoor onzeker.

Er zijn drie uitvoeringsopties uitgewerkt. In optie 1 wordt de voorbereiding van het dossier op grond van artikel 108a Vw belegd bij de politie (AVIM) en afdeling vreemdelingenzaken van de KMar. Eerst wordt beoordeeld of de terugkeerprocedure kan worden opgestart of vervolgd. Deze optie legt het primaat bij vreemdelingenrecht. Gewerkt is met het werkgetal 100 à 300 zaken per jaar. In optie 2 wordt de voorbereiding van het dossier op grond van artikel 108a Vw belegd bij politie en KMar. Iedere aanhouding of staandehouding van een niet-rechtmatig verblijvende vreemdeling kan dan leiden tot strafrechtelijk onderzoek door politie of KMar. Dit betekent een relatief zware belasting van de politie en KMar (gewerkt is met de werkgetallen 1200 zaken voor de KMar en 3000 zaken voor politie per jaar). Dit terwijl het aantal zaken dat daadwerkelijk tot vervolging zal leiden vermoedelijk

vergelijkbaar blijft met optie 1 (100 à 300 zaken) vanwege het vereiste dat de terugkeerprocedure doorlopen moet zijn en in de meeste gevallen de terugkeerprocedure gestart of vervolgd zal kunnen worden. Optie 3 betreft een werkwijze voor DTenV, waarbij DTenV in zaken waarin de vreemdeling de terugkeer actief frustreert en er geen ander handelingsperspectief meer is, melding of aangifte van artikel 108a Vw doet bij de politie. Voor deze optie is gewerkt met 50 à 100 zaken per jaar voor de DTenV.

De politie en KMar voorzien ingrijpende aanpassingen in werkprocessen, de inzet van veel capaciteit en scholing van personeel. Daarbij worden risico's ten aanzien van legitimiteit en proportionaliteit gesignaleerd. De strafbaarstelling illegaliteit veroorzaakt verdringingseffecten voor zowel politie als KMar. Voor de DTenV betekent de regeling – afhankelijk van de optie – een beperkte tot forse toename van informatieverzoeken en daardoor een mogelijke verdringing van de kerntaak om te werken aan vertrek.

Het OM verwacht 100 à 300 extra zaken binnen de huidige personele capaciteit te kunnen opvangen. Uitgaande van ditzelfde werkgetal zijn de gevolgen voor de rechtspraak eveneens beperkt, aldus de Rvdr. Hoewel de IND geen actieve uitvoering geeft aan de strafbaarstelling, kan het tot een zwaardere belasting van de ketenservicelijn en piketdienst leiden. Ook kunnen er extra verblijfsvergunningaanvragen ingediend worden die bedoeld zijn om procedureel rechtmatig verblijf te creëren om vervolging op grond van artikel 108a Vw te ontlopen. Het COA ziet vooral indirecte effecten, zoals de noodzaak om vreemdelingen beter voor te lichten en mogelijke complicaties bij de opvang van gezinnen. Daarnaast geeft het COA aan dat er onduidelijkheid bestaat over de consequenties van het bieden van onderdak aan vreemdelingen die onder de strafbaarstelling van illegaliteit vallen. DJI voorziet een structurele extra behoefte van 55 tot 165 detentieplaatsen per jaar, terwijl er tot 2030 geen detentiecapaciteit beschikbaar is.

Net als bij de uitvoeringstoets 'Uitbreiding mogelijkheden ongewenstverklaring (OVR)' leidt de toevoeging van artikel 108a Vw, naast bestaande vreemdelingrechtelijke maatregelen en strafbepalingen, tot meer complexiteit in de regelgeving. Dit vergroot de belasting voor de ketenpartners en raakt de vreemdeling in zijn 'doenvermogen' om de regelgeving te begrijpen. Een aantal ketenpartners wijzen erop dat de legitimiteit van de betrokken organisaties onder druk kan komen te staan. Onnodige of disproportionele aanhoudingen tasten het vertrouwen in de politie en KMar mogelijk aan. De strafbaarstelling, zeker bij uitvoering van optie 3, kan het vertrouwen in de DTenV aantasten, hetgeen kan leiden tot een verminderde bereidheid tot samenwerking aan vertrek.

Voor vreemdelingen betekent de nieuwe strafbaarstelling dat zij, naast de reeds bestaande strafrechtelijke consequenties onder artikel 197 Sr, met aanvullende strafrechtelijke risico's te maken krijgen. Wie niet meewerkt aan vertrek kan worden vervolgd en veroordeeld, met mogelijke vrijheidsstraffen tot gevolg, hetgeen vergaand ingrijpt op hun rechten en vrijheden.

De uitvoeringstoets schetst op hoofdlijnen de mogelijke uitvoeringsgevolgen van artikel 108a Vw. De feitelijke uitvoerbaarheid hangt in belangrijke mate af van het opsporings- en vervolgingsbeleid van het OM en de gekozen inrichting van de ketensamenwerking en sturing.

2 Afkortingenlijst

A&M	Ministerie van Asiel en Migratie
AVG	Algemene Verordening Gegevensbescherming
AVIM	Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel
BRP	Basisregistratie Personen
BVV	Basisvoorziening Vreemdelingen
CJIB	Centraal Justitieel Incassobureau
COA	Centraal Orgaan opvang asielzoekers
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DGM	Directoraat-Generaal Migratie
DGO	Duurzame gemeentelijke opvang
DGPenV	Directoraat-Generaal Politie en Veiligheidsregio's
DGRR	Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving
DMB	Directie Migratiebeleid
DTenV	Dienst Terugkeer en Vertrek
GL	Gezinslocaties
HvJ-EU	Hof van Justitie van de Europese Unie
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IRV	Inreisverbod
J&V	Ministerie van Justitie en Veiligheid
KMar	Koninklijke Marechaussee
MTV	Mobiel Toezicht Veiligheid
OM	Openbaar Ministerie
OVR	Ongewenstverklaring
PV	Proces-verbaal
Rvdr	Raad voor de rechtspraak
RvS	Raad van State
Sr	Wetboek van Strafrecht
Sv	Wetboek van Strafvordering
TGO	Tijdelijke gemeentelijke opvang
TKB	Terugkeerbesluit
VRIS	Vreemdelingen in de strafrechtketen
Vw	Vreemdelingenwet 2000
Wpg	Wet Politiegegevens
ZoU	Zicht op uitzetting

3 Inleiding

3.1 Aanleiding

Op donderdag 3 juli 2025 heeft de Tweede Kamer, na een hoofdelijke stemming, het wetsvoorstel Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 en de Algemene wet bestuursrecht in verband met het introduceren van maatregelen om de asielketen te ontlasten en de instroom van asielzoekers te verminderen (hierna: Asielnoodmaatregelenwet) aanvaard. In dit wetsvoorstel is een wijziging aangebracht door het amendement-Vondeling tot het invoegen van een onderdeel HHa¹. Dit amendement strekt tot het toevoegen van een nieuw artikel 108a aan de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw). Met dit artikel wordt een meerderjarige vreemdeling strafbaar als hij in Nederland verblijft terwijl hij weet of ernstige reden heeft om te vermoeden dat zijn verblijf niet-rechtmatig is en de vertrektermijn is verstreken. Dit misdrijf kan worden bestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste 6 maanden of een geldboete van de tweede categorie.

3.2 Opdracht

In de uitvoeringstoets 'Strafbaarstelling Illegaliteit' wordt de strafbaarstelling van illegaliteit onderzocht. Hierbij wordt gekeken naar de uitvoerbaarheid, praktische haalbaarheid, handhaafbaarheid, benodigde randvoorwaarden en de te verwachten kosten van de implementatie. Deze uitvoeringstoets bouwt voort op de uitvoeringstoets 'Uitbreiding mogelijkheden ongewenstverklaring (OVR)', waarin de uitvoeringsconsequenties van de uitbreiding van de ongewenstverklaring (artikel 67 Vw) in het licht van de huidige strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf van artikel 197 Wetboek van Strafrecht, worden onderzocht. Beide aanpassingen zijn onderdeel van de Asielnoodmaatregelenwet.

De coördinerende rol voor deze uitvoeringstoets is belegd bij de Directoraat-Generaal Migratie van het Ministerie van Asiel en Migratie (hierna: DGM). DGM brengt samen met de (uitvoerings)organisaties politie (AVIM), de Koninklijke Marechaussee (KMar), het Openbaar Ministerie (OM), de Raad voor de rechtspraak (Rvdr), Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), de Dienst Terugkeer en Vertrek (DTenV), het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) de uitvoeringsgevolgen in kaart. Dit in afstemming met het Directoraat-Generaal Politie en Veiligheid (DGPenV) en het Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving (DGRR) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Een uitvoeringstoets wordt in de regel uitgevoerd aan de hand van een conceptwetsvoorstel, inclusief Memorie van Toelichting. Voor deze uitvoeringstoets is de tekst van het amendement-Vondeling beschikbaar en de daarin opgenomen zeer korte toelichting op het voorgestelde wetsartikel. Het amendement-Vondeling is door DGM en Directie Wetgeving nader geanalyseerd aan de hand van vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: HvJ EU). Deze uitvoeringstoets is gebaseerd op de tekst van het amendement en deze analyse vanuit DGM (zie hiervoor paragraaf 3.3 en 3.4). Omdat er op het moment van schrijven geen vervolgingsbeleid van het OM beschikbaar is t.a.v. de strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf, zijn de ketenpartners door DGM

¹ Kamerstukken II 2024/25, 36704, nr. 44.

gevraagd de uitvoeringsgevolgen op hoofdlijnen in kaart te brengen op basis van een aantal aannames en middels werkgetallen (zoals toegelicht in paragraaf 3.6).

Vanwege de beperkte beschikbare tijd is ervoor gekozen om in deze fase een eerste verkennende analyse op te stellen in de vorm van een 'quickscan'. Deze aanpak stelt betrokken ketenpartners in staat om op korte termijn de belangrijkste aandachtspunten en knelpunten in kaart te brengen. Daarmee geeft deze uitvoeringstoets inzicht in de mogelijke uitvoerbaarheid en belangrijkste aandachtspunten. Het betreft echter geen volledige ex-ante uitvoeringstoets (EAUT).

Deze uitvoeringstoets is onder tijdsdruk tot stand gekomen. Het gaat uit van een aantal beleidskeuzes en sturingskeuzes in de strafrecht- en migratieketen die gedurende het implementatietraject nader moeten worden bepaald. Een deel van de startpunten voor deze analyse zijn noodzakelijkerwijs, gezien de tijdsdruk op dit proces, inschattingen van DGM en ketenpartners.

3.2.1 *Afbakening*

Deze uitvoeringstoets richt zich op de primaire strafbaarstelling van illegaliteit van artikel 108a Vw. Medeplegen en medeplichtigheid zijn uitdrukkelijk geen onderdeel van deze uitvoeringstoets. Dienaangaande heeft de Minister van Asiel en Migratie, naar aanleiding van de op 29 augustus jl. gepubliceerde voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State², besloten een wetsvoorstel (novelle) voor te bereiden om de Asielnoodmaatregelenwet en het in dat wetsvoorstel voorgestelde artikel 108a van de Vreemdelingenwet 2000 (strafbaarstelling illegaal verblijf) te wijzigen³. Dit om ervoor te zorgen dat hulpverleners en anderen die hulp verlenen aan vreemdelingen die onrechtmatig in Nederland verblijven, niet strafbaar zijn. Het wetsvoorstel sluit daartoe uit dat iemand strafrechtelijk aansprakelijk kan zijn als medepleger van of medeplichtige aan het in artikel 108a Vw omschreven strafbare feit.

3.3 **Voorgestelde wetwijziging en huidige strafbaarstelling**

Uit de toelichting van het amendement-Vondeling blijkt dat met de voorgestelde strafbaarstelling van illegaal verblijf wordt beoogd het aantal personen terug te dringen dat zonder rechtmatig verblijf in Nederland is. De strafbaarstelling moet tegengaan dat vertrekplichtige vreemdelingen Nederland niet verlaten en zonder verblijfsrecht in Nederland blijven.

Deze nieuwe strafbepaling uit artikel 108a Vw komt te bestaan naast de reeds beschikbare strafbaarstelling van het verblijf in weerwil van een ongewenstverklaring of zwaar inreisverbod (misdrijf op grond van artikel 197 Wetboek van Strafrecht, hierna: Sr) en de mogelijkheid tot vervolging ter zake van overtreding van een licht inreisverbod (overtreding op grond van artikel 108 Vw).

In tegenstelling tot de strafbaarstelling uit artikel 197 Sr (ongewenstverklaring of zwaar inreisverbod) en artikel 108 Vw (licht inreisverbod), is de strafbaarheid van de gedraging zoals bedoeld in artikel 108a Vw niet expliciet verbonden aan een daaraan voorafgaand bestuursrechtelijk besluit. Artikel 197 Sr is daarmee een gekwalificeerde vorm van onrechtmatig verblijf. Voordat een ongewenstverklaring of

² Advies Afdeling advisering van de Raad van State, kenmerk: W03.25.00207/II, laatste alinea van onderdeel 2a (website Raad van State).

³ Kamerstukken II 2025/26, 36704, nr. 80.

https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2025Z15570&did=2025D36011.

zwaar inreisverbod kan worden opgelegd, zal de IND eerst een beschikking moeten nemen, toetsend aan de wettelijke voorwaarden volgend uit respectievelijk artikel 67 en artikel 66a Vw. Als de vreemdeling hiertegen in beroep gaat, dan kan de bestuursrechter zich daarover uitlaten. Hierdoor is er een filter: pas als de procedure van het opleggen van een ongewenstverklaring of zwaar inreisverbod is afgerond, is er sprake van een strafbaar feit door de aanwezigheid in Nederland – indien de overige bestanddelen van de delictsomschrijving ook zijn vervuld – dat kan worden vervolgd op grond van artikel 197 Sr. De strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf zoals in artikel 108a Vw wordt voorgesteld, werkt in beginsel rechtstreeks.

Hierop is wel een nuancering te maken: uit de tekst van het amendement-Vondeling volgt dat een vertrektermijn moet zijn doorlopen alvorens van een strafbaar feit sprake is. Een vertrektermijn volgt in de systematiek van de Vreemdelingenwet uit artikel 62 Vw. Dit zal voor derdelanders onderdeel zijn van een Terugkeerbesluit. Aan vreemdelingen die elders in de EU rechtmatig verblijf hebben, wordt aangezegd binnen een redelijke termijn Nederland te verlaten conform artikel 62a Vw. Dat betekent dat er wel enig besluit of daarmee gelijk te stellen handeling moet zijn verricht, voordat aan de delictsomschrijving is voldaan. Dat betekent dus ook dat als een niet-rechtmatig verblijvende vreemdeling voor het eerst wordt aangetroffen, er nog geen sprake is van een strafbaar feit.

3.4 Voorgestelde wijziging in het licht van jurisprudentie EU Hof van Justitie

Er is voldoende juridische ruimte⁴ om strafbaarstelling van illegaal verblijf op nationaal niveau te regelen. Daarover heeft het HvJ EU diverse uitspraken gedaan. De voorwaarde die het HvJ EU stelt is dat de terugkeerprocedure niet door het strafrecht mag worden gehinderd of vertraagd. Bij niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen heeft de terugkeer prioriteit op het straffen van de illegaliteit. Een straf die vertrek belemmert, in het bijzonder een vrijheidsontnemende straf, kan alleen worden opgelegd als het gedwongen vertrekproces onverrichterzake is gestokt (de uitzetting is niet mogelijk), en de vreemdeling verkeert niet in een overmachtssituatie (bijvoorbeeld omdat er een 3 EVRM belemmering is bij terugkeer). (Zelfstandig) vertrek moet dus wel mogelijk zijn.

Indien ten aanzien van een vreemdeling zowel een vermoeden van een gepleegd strafbaar feit als van illegaal verblijf geldt, zal in beginsel eerst worden overgegaan tot de opsporing en eventuele vervolging van het strafbare feit alvorens bestuursrechtelijke maatregelen, waaronder het voorbereiden van vertrek en het in dat kader opleggen van een bewaringsmaatregel (vreemdelingenbewaring), te kunnen toepassen. De strafbaarstelling van illegaal verblijf is, in het geval van de mogelijkheid een vrijheidsontnemende straf te eisen en op te leggen, op dit uitgangspunt een uitzondering. Een gevangenisstraf maakt het niet mogelijk om uitvoering te geven aan de terugkeer van de vreemdeling. Dit is anders bij bijvoorbeeld een geldboete.

In de arresten waarnaar in de Memorie van toelichting bij de Asielnoodmaatregelenwet⁵ is verwezen heeft het HvJ er namelijk op gewezen dat ingevolge de Terugkeerrichtlijn⁶ zo spoedig mogelijk moet worden voldaan aan de verplichting om te verwijderen en dit vanzelfsprekend niet het geval is als na vaststelling van illegaal verblijf eerst een strafrechtelijke vervolging en een eventuele gevangenisstraf plaatsvindt die aan vertrek in de weg staat, en daarna

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2024–2025, 36 704, nr. 3 TK pagina 16 en verder.

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2024–2025, 36 704, nr. 3 TK pagina 16 en verder.

⁶ Richtlijn 2008/115/EG.

(pas) de vaststelling en/of uitvoering van een terugkeerbesluit. Ook heeft het Hof erop gewezen dat met het oog op de voorbereiding en uitvoering van verwijdering hoogstens vreemdelingenbewaring mag worden toegepast. Lidstaten kunnen wel strafrechtelijke bepalingen vaststellen of handhaven die de situatie regelen waarin dwangmaatregelen niet hebben kunnen leiden tot verwijdering. De Terugkeerrichtlijn verzet "zich er niet tegen dat strafrechtelijke sancties worden opgelegd, volgens de nationale regels van het strafprocesrecht, aan onderdanen van derde landen op wie de bij deze richtlijn ingestelde terugkeerprocedure is toegepast en die illegaal op het grondgebied van een lidstaat verblijven zonder dat er een geldige reden om niet terug te keren is".⁷

Het Hof zegt hiermee dat bij het nemen van strafrechtelijke maatregelen tegen niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen die de uitreis belemmeren (i.e. vrijheidsstraffen en mogelijk ook taakstraffen) het vreemdelingenrecht voorrang heeft boven het strafrecht. De aandacht zal moeten liggen bij de terugkeerprocedure als bedoeld in de Terugkeerrichtlijn. Eerst zal de terugkeerprocedure volledig moeten zijn doorlopen en in dat kader de in die casus toepasbare dwangmaatregelen tevergeefs zijn opgelegd voordat strafrechtelijke maatregelen die de uitreis belemmeren, kunnen worden ingezet. Er wordt daarom verwacht dat vreemdelingen in de praktijk vervolgd kunnen worden – met als strafeis een vrijheidsontnemende straf of maatregel – op grond van artikel 108a Vw als aan (onder meer) de volgende voorwaarden wordt voldaan:

- Er bestaat geen zicht op uitzetting (ZoU), waardoor een vreemdeling niet (meer) in vreemdelingenbewaring kan worden gesteld ter fine van uitzetting;
- vertrek zou mogelijk zijn als de vreemdeling wel zijn medewerking aan terugkeer zou verlenen;
- de betrokkene is meerderjarig;
- er is een terugkeerbesluit; en
- indien van toepassing, is de termijn voor zelfstandig vertrek verstreken.

In gevallen wanneer een vreemdelingenbewaring wordt opgeheven op grond van een belangenafweging kan niet direct aansluitend worden vervolgd op grond van artikel 108a Vw⁸.

Ook als de vreemdeling is veroordeeld op grond van artikel 108a Vw blijft wenselijk dat de vreemdeling zo spoedig mogelijk vertrekt. Onderzocht zal worden op welke wijze in lagere regelgeving mogelijk gemaakt kan worden dat tot strafonderbreking kan worden overgegaan indien de vreemdeling Nederland direct verlaat. Daarbij zal worden onderzocht of op een bepaalde wijze aansluiting gevonden kan worden bij artikel 40a van de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting.

3.5 Opsporings- en vervolgingsbeleid OM

De uitvoering van de strafbaarstelling illegaliteit is grotendeels afhankelijk van het opsporings- en vervolgingsbeleid dat het OM zal schrijven. Het OM kan hier in dit stadium van het wetgevingsproces niet op vooruit lopen. Eveneens is het onzeker hoe de strafrechter zich hierin zal opstellen.

⁷ EU HvJ 6 december 2011, C-329/11 (Achughbabian) ECLI:EU:C:2011:807.

⁸ Een voorbeeld hiervan is wanneer een vreemdeling al geruime tijd in vreemdelingenbewaring verblijft terwijl de DTenV nog wacht op een reactie van de autoriteiten naar aanleiding van een verzoek om een vervangend reisdocument.

Ten aanzien het opsporings- en vervolgingsbeleid benadrukt het OM dat er op grond van artikel 108a Vw ook sprake kan zijn van strafvervolging en strafoplegging indien de terugkeerprocedure nog niet volledig doorlopen is en de uitzetting wel kan worden gerealiseerd. Dit is het geval indien de gevorderde straf of maatregel niet in de weg staat van de feitelijke terugkeer. Deze voorwaarde uit de jurisprudentie van het HvJ EU geldt namelijk alleen voor het kunnen opleggen van een gevangenisstraf (omdat dit in de weg zou staan van feitelijke terugkeer). Het OM heeft aangegeven de inkadering te volgen van de groep zoals op basis van de EU jurisprudentie is vormgegeven.

Hoewel het amendement een maximale gevangenisstraf van 6 maanden voorschrijft, kan de rechter ook een geldboete van de tweede categorie of een taakstraf conform artikel 9 lid 2 Sr opleggen. Dit staat immers niet in de weg aan feitelijke terugkeer, ook al kan het zeer lastig tot onmogelijk zijn om deze te executeren. Dit laatste komt doordat het zeer lastig is een boete te innen van een niet-rechtmatig verblijvende vreemdeling zonder vaste verblijfplaats en zonder een bankrekening noch officieel inkomen. Het OM kan kiezen voor een strafbeschikking (artikel 257a van het Wetboek van Strafvordering, hierna Sv), maar bij niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen, in het bijzonder overlastgevende vreemdelingen die misdrijven plegen, wordt dit doorgaans niet gedaan.

Omdat de voorgestelde wettelijke regeling niet expliciteert dat eerst de terugkeerprocedure doorlopen moet worden, zullen er zich ook strafzaken aandienen waarin de terugkeerprocedure – de voorwaarden uit de Terugkeerrichtlijn – nog niet is doorlopen, maar waarbij ingevolge de voorgestelde strafbepaling van artikel 108a Vw wel sprake is van strafbaarheid. In die situatie geldt dat geen gevangenisstraf kan worden opgelegd, maar kan de strafrechter in beginsel wel worden gevraagd een geldboete of taakstraf op te leggen. Of deze zaken zich voordoen is afhankelijk van het opsporings- en vervolgingsbeleid van het OM.

3.6 Aanpak en werkwijze

3.6.1 Doelgroep

Hoewel iedere niet-rechtmatig verblijvende vreemdeling onder de reikwijdte van artikel 108a Vw valt, zal de doelgroep die daadwerkelijk geraakt wordt door de strafbaarstelling illegaliteit beduidend kleiner zijn dan het geschatte aantal niet-rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen.⁹ Het is niet mogelijk de omvang van deze doelgroep vast te stellen. De vreemdelingen die zullen worden geraakt door artikel 108a Vw, en daarmee het aantal vreemdelingen dat zal instromen in de caseload van de ketenpartners van de migratie- en strafrechtketen, is onder andere afhankelijk van het te voeren opsporings- en vervolgingsbeleid. Omdat het OM heeft aangegeven daar in dit stadium niet op vooruit te zullen lopen, wordt in deze uitvoeringstoets met enkele aannames en werkgetallen gewerkt. Deze zijn aan de (keten)partners meegegeven vanuit DGM.

De doelgroep zal in ieder geval gedeeltelijk overeenkomen met de doelgroep van de ongewenstverklaring en mogelijke vervolging op grond van 197 Sr, hetgeen niet-rechtmatig verblijvende criminele vreemdelingen betreffen die de terugkeerprocedure hebben doorlopen. Daarnaast wordt gewerkt met de aanname dat het opsporings- en vervolgingsbeleid vergelijkbaar is met de huidige situatie.

⁹ In de WODC schatting uit 2020 werd dit aantal geschat op 23.000 tot 58.000 vreemdelingen voor de periode medio 2017 – medio 2018. Zie: [Schattingen onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen 2017-2018](#).

Dat betekent dat politie en KMar niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen aantreffen gedurende de uitoefening van hun (politie)taak, bijvoorbeeld door controles op basis van de Vreemdelingenwet (waaronder persoons- en objectgerichte controles door politie (AVIM) en het Mobiel Toezicht Veiligheid door de KMar). Zij zullen *niet* actief opsporen wegens overtreding van artikel 108a Vw. De niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen die vervolgd zullen worden op grond van artikel 108a Vw, zullen daarmee instromen in de caseload van de politie of de KMar, hetzij bij aanhouding wegens een ander strafbaar feit, hetzij bij een staandehouding in het kader van een controle op basis van de Vreemdelingenwet.

Ten aanzien van het vervolgings- en strafvorderingsbeleid wordt gewerkt met de aanname dat de niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen die vervolgd worden op grond van artikel 108a Vw, gedagvaard zullen worden, dat het OM waar mogelijk een gevangenisstraf zal eisen, en dat aan hen (als hoofdregel) geen strafbeschikking (geldboete) wordt uitgevaardigd. Niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen zullen in de regel geen vaste woon- en verblijfplaats hebben en geen (traceerbare) middelen van bestaan. Dit maakt executie van een boete door het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) vrijwel onmogelijk en een dergelijke opvolging van het strafbare feit daarmee zinledig.

Op basis van deze aannames, valt de doelgroep die in aanmerking komt voor als verdachten, voor een deel samen met de doelgroep die kan worden vervolgd onder artikel 197 Sr. Hoewel alle niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen theoretisch gezien onder de reikwijdte van artikel 108a Vw vallen, zal in ieder geval een aanzienlijk deel van de niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen – omdat er niet gericht opgespoord zal worden wegens overtreding van artikel 108a Vw – instromen in de caseload van de politie of KMar vanwege hun criminele en overlastgevende gedragingen.

De doelgroep wordt verder ingekaderd omdat zoals, hierboven toegelicht, uit jurisprudentie van het HvJ EU volgt dat illegaliteit alleen kan worden bestraft met een vrijheidsontnemende straf nadat de terugkeerprocedure is doorlopen, en vertrek niet is gelukt door de aantoonbare schuld van de vreemdeling. De bewijslast hiervan ligt bij het OM. De groep die in beeld komt voor vervolging is op deze manier van rechtswege beperkt tot de vreemdelingen die wel kunnen, maar niet willen meewerken aan vertrek en dat effectief frustreren.

Tot slot, richt deze uitvoeringstoets zich op de doelgroep niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen die onder de Terugkeerrichtlijn vallen. In het implementatietraject zal rekenschap moeten worden gegeven van de overige (kleinere) doelgroepen vreemdelingen die (mogelijk) onder de reikwijdte van de strafbaarstelling illegaliteit vallen, zoals niet-rechtmatig verblijvende Unieburgers, of derdelanders met een verblijfsstatus in een andere EU lidstaat. Deze personen krijgen in de regel geen formele vertrektermijn maar een aanzegging Nederland te verlaten. Zij lijken daarmee niet te voldoen aan de voorwaarden volgend uit artikel 108a Vw en om die reden kan niet met succes tot vervolging worden overgegaan.

3.6.2 *Opties*

Voor deze uitvoeringstoets zijn drie opties uitgewerkt die kunnen leiden tot het vaststellen van het strafbare feit beschreven in artikel 108a Vw. De drie opties sluiten elkaar niet per definitie uit. De opties richten zich voornamelijk op het (vreemdelingenrechtelijke) voortraject en de ketensturing daarin. De opties zijn

daarmee met name benut voor het in kaart brengen van de uitvoeringsgevolgen van de strafbaarstelling illegaliteit voor politie (AVIM), KMar en DTenV.

3.6.2.1 Optie 1: voorbereiden dossier op grond van artikel 108a Vw door politie (AVIM) en afdeling vreemdelingenzaken (KMar)

In deze optie is vastgesteld op welke wijze opvolging wordt gegeven aan het strafbare feit van niet-rechtmatig verblijf (enkelvoudig delict) door de politie (AVIM) en de Afdeling Vreemdelingenzaken van de KMar. De uitvoeringsconsequenties van deze optie zijn door de KMar, politie en DTenV in kaart gebracht.

De optie houdt het volgende in:

Wanneer een niet-rechtmatig verblijvende vreemdeling wordt aangetroffen, wordt deze niet gearresteerd op grond van artikel 108a Vw. In plaats daarvan, enigszins vergelijkbaar met de procedure bij een vals identiteitsbewijs op een luchthaven¹⁰, wordt de vreemdeling door de politie of KMar (na afhandeling van eventuele andere strafbare feiten) overgedragen aan de politie (AVIM) of afdeling vreemdelingenzaken van de KMar. De politie (AVIM) of afdeling vreemdelingenzaken onderzoekt of de terugkeerprocedure kan worden opgestart of vervolgd. Hierin wordt conform staande praktijk binnen de termijn voor ophouding als bedoeld in artikel 50 Vw (thans 6 uur) onder meer onderzocht of de vreemdeling een terugkeerbesluit heeft, zijn zelfstandige vertrektermijn is verlopen, hij meerderjarig is en/of in vreemdelingenbewaring gesteld kan worden. Indien noodzakelijk, wordt de DTenV geconsulteerd over of uitzetting niet kan worden gerealiseerd, maar vertrek wel mogelijk is.

Indien de terugkeerprocedure kan worden opgestart of vervolgd, wordt de vreemdeling, met uitstel van vervolging ter zake artikel 108a Vw, overgedragen aan DTenV.

Als blijkt dat uitzetting niet kan worden gerealiseerd, maar (zelfstandig) vertrek wel mogelijk is als de vreemdeling medewerking zou verlenen, begint de politie (AVIM) of afdeling vreemdelingenzaken met de voorbereiding van een dossier op grond van artikel 108a Vw. De zaak wordt aan het OM gezonden voor een beslissing.

Het uitgangspunt bij deze optie is dat de beleidskeuze is gemaakt dat het vreemdelingenrecht voor het strafrecht van artikel 108a Vw gaat. Als uitgangspunt moet dus worden genomen dat er, met toepassing van artikel 48 Vw, tweede en derde lid Vw 2000, een aanwijzing ligt om het proces zo in te richten dat de politie of KMar in eerste instantie geen opvolging geeft aan artikel 108a Vw, maar de niet-rechtmatig verblijvende vreemdeling – na afronding van eventuele andere strafrechtelijke stappen – overdraagt aan de politie (AVIM) (of de afdeling vreemdelingenzaken van de KMar). De politie (AVIM) beziet, conform bestaande werkwijze, of vreemdelingenbewaring mogelijk is, dan wel of de vreemdeling zelfstandig kan vertrekken. Pas als blijkt dat er geen bestuursrechtelijke vervolgstappen in het kader van de terugkeerprocedure (meer) mogelijk zijn, en de vreemdeling (thans) onverrichter zake heengezonden zou moeten worden, wordt ingezet op opvolging van artikel 108a Vw. In dat kader wordt uiteraard beoordeeld, voor zover nodig in afstemming met de DTenV, of het verwijtbaar is dat de vreemdeling niet vertrekt.

¹⁰ Wanneer een vreemdeling met een vals identiteitsdocument Nederland inreist en vervolgens een asielaanvraag indient, wordt een eventuele strafrechtelijke vervolging aangehouden in afwachting van de asielprocedure.

Bij deze optie is uitgegaan van een werkgetal van 100 à 300 zaken per jaar waarin de politie en KMar een dossier voorbereiden op grond van artikel 108a Vw en in dat kader de DTenV consulteren. Dit werkgetal is, met de geschatte aantallen uit de uitvoeringstoets 'Uitbreiding mogelijkheden ongewenstverklaring (OVR)' in het achterhoofd, een zeer grove schatting. De ketenpartners hebben namelijk aangegeven geen inschatting te kunnen geven van realistische werkgetal omdat de doelgroep onbekend is.

3.6.2.2 Optie 2: voorbereiden dossier op grond van artikel 108a Vw door politie of KMar

In deze optie is vastgesteld op welke wijze opvolging wordt gegeven aan het strafbare feit van niet-rechtmatig verblijf door de politie en KMar. De uitvoeringsconsequenties van deze optie zijn door de KMar, politie en DTenV in kaart gebracht.

De optie houdt het volgende in:

Bij het aantreffen van een niet-rechtmatig verblijvende vreemdeling wordt door politie of KMar een dossier op grond van enkel artikel 108a Vw opgemaakt. De zaak wordt aan het OM gezonden voor een beslissing. Bij deze optie geldt dat dat de beleidskeuze is gemaakt dat het strafrecht van artikel 108a Vw voor het vreemdelingrecht gaat. Bij iedere niet-rechtmatig verblijvende vreemdeling die wordt aangetroffen door politie of KMar wordt onderzocht of opvolging gegeven moet worden aan het strafbare feit van illegaal verblijf.

In de periode na de aanhouding (6 uur bij inschrijving in de Basisregistratie Personen (BRP) en 9 uur wanneer de verdachte geen vaste-woon of verblijfplaats heeft) wordt een eerste beoordeling uitgevoerd door contact op te nemen met de politie (AVIM) om te bepalen of een terugkeerprocedure doorlopen is, analoog aan het proces zoals dat nu bij aantreffen vreemdeling met een zwaar inreisverbod of ongewenstverklaring doen.

Indien op basis hiervan de terugkeerprocedure kan worden opgestart of vervolgd, wordt de vreemdeling overgedragen, met uitstel van vervolging op grond van artikel 108a Vw, aan de politie (AVIM) of de afhandelunit vreemdelingenzaken van de KMar, en daarna eventueel aan de DTenV.

Indien de terugkeerprocedure niet kan worden gestart of vervolgd, consulteert politie (AVIM) of KMar voor het dossier op grond van artikel 108a Vw de DTenV over of uitzetting niet kan worden gerealiseerd, maar vertrek wel mogelijk is. In andere woorden; of de terugkeerprocedure in de zin van de Terugkeerrichtlijn is doorlopen. De vreemdeling kan worden vastgehouden middels in verzekeringstelling om het dossier binnen 3 dagen gereed te maken. Deze in verzekeringstelling kan, bij tussenkomst van een rechter-commissaris, eenmaal met drie dagen worden verlengd.

Indien DTenV oordeelt dat uitzetting niet kan worden gerealiseerd, maar vertrek wel mogelijk is als de vreemdeling wel medewerking zou verlenen, wordt een dossier op grond van artikel 108a Vw opgemaakt. De zaak wordt aan het OM gezonden voor een beslissing.

Deze optie maakt dat de politie en KMar in het kader van de strafrechtelijke opvolging in samenwerking met de DTenV moeten vaststellen of de terugkeerprocedure is doorlopen in de zin van de Terugkeerrichtlijn. Ook maakt het

dat iedere vreemdeling die wordt aangetroffen, en van wie niet direct duidelijk is of zij rechtmatig verblijven, er een redelijk vermoeden zal bestaan van overtreding van artikel 108a Vw.

Het werkgetal voor het in kaart brengen van deze optie ligt dan ook veel hoger dan bij optie 1. Voor de KMar wordt dit geschat op circa 1.200¹¹ extra zaken per jaar, terwijl voor de politie een toename van ongeveer 3.000¹² zaken wordt voorzien. In de meeste zaken zal een start of vervolging van de terugkeerprocedure aan de orde zijn. Het aantal zaken waarbij tot vervolging door het OM kan worden overgegaan omdat het terugkeerproces niet kan worden vervolgd, zal naar verwachting van DGM wel enigszins vergelijkbaar zijn met optie 1, en dus in de orde van 100 à 300 zaken liggen.

3.6.2.3 Optie 3: DTenV wordt gevraagd melding te maken indien uitzetting niet kan worden gerealiseerd, maar vertrek wel mogelijk is

In deze optie is bepaald op welke wijze de DTenV opvolging geeft aan het strafbare feit van niet-rechtmatig verblijf.

De optie houdt in:

Als het vertrekproces van de DTenV stopt doordat de vreemdeling niet meewerkt en daardoor niet kan worden uitgezet, kan de DTenV dit melden of aangifte van artikel 108a Vw doen bij de politie¹³. In dergelijke gevallen kan de vreemdeling bij aantreffen worden aangehouden door politie of KMar op grond van artikel 108a Vw. De zaak wordt aan het OM gezonden voor een beslissing.

Er is hierbij uitgegaan van een werkgetal tussen de 50 à 100 zaken per jaar. Bij dit werkgetal wordt uitgegaan van 2 doelgroepen. Enerzijds is dat het aantal vreemdelingen waarvan de uitzetting door toedoen van de vreemdeling niet kan worden gerealiseerd en waarbij de bewaringsmaatregel is opgeheven vanwege het ontbreken van zicht op uitzetting. Anderzijds zijn er ook vreemdelingen die langdurig op een COA-locatie (veelal de gezinslocaties, hierna: GL) verblijven, waarbij door toedoen van de vreemdeling er geen (gedwongen) vertrek kan worden gerealiseerd. Voor deze optie heeft de DTenV de uitvoeringsgevolgen in kaart gebracht. Vreemdelingen die tijdens de vertrekprocedure met onbekende bestemming vertrekken en waarbij de terugkeerprocedure nog niet is afgerond, worden bij deze optie niet meegenomen, omdat voor deze categorie gelet op de hiervoor genoemde jurisprudentie van het EU HvJ niet tot strafvervolging kan worden overgegaan.

3.6.3 Werkgetallen

De onderstaande tabel biedt een overzicht van de werkgetallen waarmee de uitvoeringsgevolgen op hoofdlijnen in kaart zijn gebracht. Per optie zijn verschillende werkgetallen aangehouden. Zoals gezegd, sluiten de opties elkaar niet per definitie uit. Opties 1, 2 en 3 gaan over het (vreemdelingrechtelijke) voortraject en de dossiervoorbereiding op grond van artikel 108a Vw door politie en KMar, en de afstemming die daarin wordt gezocht met DTenV.

¹¹ Eigen inschatting KMar op basis van recente cijfers van aantal staandehoudingen.

¹² Inschatting DGM op basis van cijfers van het aantal inbewaringstellingen.

¹³ Volledigheidshalve wordt nog het volgende opgemerkt: in het wetsvoorstel Terugkeer en vreemdelingenbewaring is een bevoegdheid neergelegd om medewerking aan terugkeerhandelingen te vorderen van de vreemdeling. Indien de vreemdeling daaraan geen invulling geeft, vormt dat nalaten een strafbaar feit op basis van 184 Sr. Dit vormt een separaat delict, dat niet primair op het niet-rechtmatige verblijf is gericht.

Voor optie 1 is gewerkt met het werkgetal 100 à 300. Dit getal is, met de aannames zoals toegelicht in hoofdstukken 3.5 en 3.6.1 in het achterhoofd, en de aantallen genoemd in de uitvoeringstoets 'Uitbreiding mogelijkheden ongewenstverklaring' waarbij het OM tot vervolging kan overgaan (namelijk 400-600) een zeer grove schatting. De aanname hierbij is dat de caseload van het OM voor vervolging enigszins zal toenemen door het de nieuwe strafbepaling uit artikel 108a Vw, maar niet in grote mate. Daaruit volgt dat de caseload van de politie en KMar voor het voorbereiden van het dossier op grond van artikel 108a Vw ook enkel in beperkte mate zal toenemen. Er was onvoldoende tijd dit werkgetal nader te onderzoeken en er was geen mogelijkheid om te bouwen op ervaring met de huidige praktijk anders dan vervolgingen op grond van 197 Sr.

Voor optie 2 was het vooral van belang dat met het werkgetal duidelijk werd gemaakt dat het aantal vreemdelingen waarbij de politie en KMar over zouden gaan tot aanhouding op grond van artikel 108a Vw beduidend hoger zou liggen dan bij optie 1. Dit volgt uit de werkwijze dat de politie en KMar in de uitvoering van hun politietaken een (vermoedelijk) niet-rechtmatig verblijvende vreemdeling aantreffen en dat dit reeds aanleiding kan zijn om op dat moment het strafrechtelijk onderzoek op grond van artikel 108a Vw te starten. De KMar heeft het werkgetal 1200 aangehouden op basis van de eigen, recente cijfers van het aantal staandehoudingen op grond van de Vreemdelingenwet. De politie geeft aan dat het totale capaciteitsbeslag afhangt van het aantal aanhouding en het te hanteren opsporings- en vervolgingsbeleid. Hierdoor kan de politie geen realistische inschatting van een werkgetal geven. Daarom is door DGM het werkgetal 3000 geïntroduceerd, hetgeen gebaseerd is op recente cijfers van het aantal inbewaringstellingen. Dit betreft namelijk niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen die in de caseload van de politie (AVIM) zijn gestroomd en waarbij vervolgens het terugkeertraject is gestart of vervolgd middels vreemdelingenbewaring. Hoewel niet tot vervolging kan worden overgegaan indien vreemdelingenbewaring mogelijk is, zal conform de werkwijze van optie 2 de politie deze vreemdelingen na aantreffen aanhouden op grond van artikel 108a Vw (waarna in de meeste gevallen het terugkeertraject alsnog gestart of vervolgd zal kunnen worden en enkel in een klein deel tot vervolging overgegaan kan worden door het OM).

Voor optie 3 heeft de DTenV het werkgetal 50 à 100 zaken geïdentificeerd op basis van de eigen caseload. Aangenomen wordt dat als DTenV deze werkwijze zal toepassen, vreemdelingen alsnog door politie of KMar aangetroffen dienen te worden voordat tot aanhouding kan worden overgegaan. De aanname is dat de 50 à 100 zaken daarom niet per se opgeteld hoeven te worden bij de werkgetallen van opties 1 en 2.

Uitgaande van de aanname dat, ongeacht op welke wijze vreemdelingen instromen in de caseload van politie (AVIM) en KMar, het OM enkel in een beperkt aantal zal kunnen overgaan tot vervolging (hetgeen is toegelicht in hoofdstukken 3.4 en 3.6.1) is het OM gevraagd te werken met het werkgetal 100 à 300. Uitgegaan is van een beperkte toename van de aantallen waarbij het OM tot vervolging kan overgaan van artikel 197 Sr (400 à 600 zaken), zoals genoemd in de uitvoeringstoets 'Uitbreiding mogelijkheden ongewenstverklaring'. Om die reden zijn de andere ketenpartners, namelijk de Rvdr, DJI, COA en de IND, ook gevraagd met dit werkgetal te werken.

Zoals gezegd, betreffen deze werkgetallen zeer grove schattingen. Vanzelfsprekend betekent dit dat als in de praktijk er zich meer of minder zaken zullen voordoen, de

uitvoeringsgevolgen zoals beschreven in deze uitvoeringstoets (gedeeltelijk) hun geldigheid verliezen.

Tabel 1: werkgetallen ketenpartners

Ketenpartners	Politie (AVIM)	KMar	DTenV ¹⁴	OM	Rvdr	DJI
	Strafrechtelijk onderzoek		Vervolg, strafzaak en strafexecutie			
Optie 1 <i>Strafrechtelijk onderzoek artikel 108a Vw door politie (AVIM) en afhandelunit vreemdelingenzaken (KMar) na uitlopen vreemdelingrechtelijke terugkeerprocedure</i>	100 à 300 zaken	100 à 300 zaken	200 à 600 zaken	100 à 300 zaken	100 à 300 zaken	100 à 300 zaken
Optie 2 <i>Strafrechtelijk onderzoek artikel 108a Vw door politie en KMar bij aanhouding ander strafbaar feit of staandehouding vanuit andere politieprocessen</i>	3000	1200	4200	100 à 300 zaken	100 à 300 zaken	100 à 300 zaken
Optie 3 <i>De DTenV doet melding of aangifte bij de politie van een vreemdeling die niet meewerkt en daardoor niet uitgezet kan worden bij de politie. Politie kan opvolging geven aan deze melding of aangifte bij aantreffen vreemdeling, conform werkwijze optie 1 of 2.</i>	50 à 100 zaken als onderdeel getallen optie 1 of 2	50 à 100 zaken als onderdeel getallen optie 1 of 2	50 à 100 zaken	100 à 300 zaken	100 à 300 zaken	100 à 300 zaken

3.6.4

Rollen en verantwoordelijkheden

De uitvoering van artikel 108a Vw kent zowel strafrechtelijke als vreemdelingrechtelijke aspecten. Onderstaand overzicht beschrijft per betrokken organisatie welke wettelijke taak zij vervult en onder welk gezag.

Politie (AVIM)

¹⁴ De aantallen van de DTenV is een cumulatie van de politie en de KMar.

De politie heeft tot taak de handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven, onder gezag van het bevoegd gezag en met inachtneming van de geldende rechtsregels. Voor onderdelen van de politietaken op het terrein van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en taken ten dienste van justitie staat zij onder gezag van het OM (artikel 12 Politiewet 2012) en volgt daarbij de aanwijzingen van het OM op. De minister van Justitie en Veiligheid draagt ministeriele verantwoordelijkheid.

Voor wat betreft de uitvoering van de Vw, is de minister van Asiel en Migratie het gezag. Uit artikel 48 Vw volgt dat de Minister aan de korpschef (en de Commandant der Koninklijke Marechaussee) aanwijzingen kan geven over de uitvoering van de Vw en van de Schengengrenscodes. Naast individuele aanwijzingen, kan de Minister aanwijzingen geven over de inrichting van de werkprocessen en bedrijfsvoering door tussenkomst van de verantwoordelijke bewindspersoon (artikel 48, lid 3, Vw).

De Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) van de politie is specifiek belast met de handhaving en toezicht in het kader van de Vw, identificatie- en identiteitsonderzoek, en de opsporing van migratiecriminaliteit. Dit onder het gezag van de minister van Asiel en Migratie.

Artikel 108a Vw is een hybride artikel: het staat in de Vw, maar betreft een strafrechtelijk misdrijf. Dat betekent dat wanneer de politie opvolging geeft aan artikel 108a Vw, enerzijds de aanwijzingen van de minister van Asiel en Migratie over de inrichting van de organisatie leidend zijn, en anderzijds bij de individuele vervolging en de strafeis de aanwijzingen van het OM bepalend zijn.

KMar

De KMar voert limitatief in de wet omschreven politietaken uit onder het gezag van de minister van Justitie en Veiligheid. De KMar voert de grenspolitietaken uit onder het gezag van de minister van Asiel en Migratie.

Voor wat betreft de uitvoering van de Vw, is de minister van Asiel en Migratie het gezag. Uit artikel 48 Vw volgt dat de Minister aan de Commandant der Koninklijke Marechaussee (en de korpschef) en aanwijzingen kan geven over de uitvoering van de Vw en van de Schengengrenscodes. Naast individuele aanwijzingen, kan de Minister aanwijzingen geven over de inrichting van de werkprocessen en bedrijfsvoering aan door tussenkomst van de verantwoordelijke bewindspersoon.

Artikel 108a Vw is een hybride artikel: het staat in de Vw, maar betreft een strafrechtelijk misdrijf. Dat betekent dat wanneer de KMar opvolging geeft aan artikel 108a Vw, enerzijds de aanwijzingen van de minister van Asiel en Migratie over de inrichting van de organisatie leidend zijn. Bij de individuele vervolging, en de strafeis, zullen de aanwijzingen van het OM leidend zijn.

OM

Het OM, als onderdeel van de rechterlijke macht, is verantwoordelijk voor het opsporings- en vervolgingsbeleid van een strafbepaling; zo ook voor de strafbepaling van artikel 108a Vw. Een officier van justitie heeft het gezag over een politieonderzoek van de politie of KMar, en bepaalt of het in een zaak overgaat tot vervolging.

Het OM legt verantwoording af aan:

- de rechter, die toetst of opsporing en vervolging rechtmatig en zorgvuldig zijn uitgevoerd;

- de minister van Justitie en Veiligheid, over de beleidsmatige en bestuurlijke uitvoering.

Rvdr

De Rvdr vormt de schakel tussen de gerechten en de politiek/bestuur en heeft tot taak te bevorderen dat de gerechten hun rechtsprekende taak goed kunnen uitoefenen.

In relatie tot artikel 108a Vw waarborgt de Rvdr dat de gerechten in staat zijn recht te spreken in zaken die voortvloeien uit deze bepaling.

DJI

DJI voert namens de minister van Justitie en Veiligheid de tenuitvoerlegging van straffen en vrijheidsbenemende maatregelen uit die door de rechter zijn opgelegd. In het kader van artikel 108a Vw is DJI verantwoordelijk voor de uitvoering van vrijheidsontnemende straffen, waaronder detentie na strafrechtelijke veroordeling.

DTenV

De DTenV is een taakorganisatie die valt onder het ministerie van Asiel en Migratie. De DTenV regisseert het daadwerkelijke vertrek van vreemdelingen die geen recht hebben op verblijf in Nederland. De DTenV is een uitvoeringsorganisatie met als opdrachtgever DGM.

In het kader van de uitvoering van artikel 108a Vw kan de DTenV bevestigd worden over de stand van zaken van de terugkeerprocedure van een niet-rechtmatig verblijvende vreemdeling.

IND

De IND is een uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van Asiel en Migratie, met DGM als opdrachtgever. De IND oordeelt en beslist over alle naturalisatieverzoeken, verblijfsaanvragen en asielaanvragen van mensen die naar Nederland komen, over de verlenging van deze aanvragen en de intrekking van het verblijfsrecht en Nederlanderschap.

De IND stelt de verblijfsrechtelijke status van de vreemdeling vast, hetgeen de politie, KMar en OM kan ondersteunen in de uitvoering van artikel 108a Vw. De IND is tevens verantwoordelijk voor het ongewenst verklaren van vreemdelingen.

COA

Het COA is verantwoordelijk voor de opvang, begeleiding en uitstroom (uit de opvang) van asielzoekers in Nederland. Als zelfstandig bestuursorgaan voert het COA een politieke opdracht uit en legt verantwoording af aan de minister van Asiel en Migratie.

Het COA heeft geen uitvoerende rol ten aanzien van artikel 108a Vw.

4 Uitvoeringsgevolgen politie

Dit hoofdstuk behandelt de uitvoeringsgevolgen voor de politie.

4.1 **Optie 1: voorbereiden dossier op grond van artikel 108a Vw door politie (AVIM)**

Deze paragraaf beschrijft de uitvoeringsconsequenties voor de politie bij optie 1, zoals beschreven in hoofdstuk 3.6.2 Opties. Daarbij is het werkgetal 100 à 300 zaken per jaar gebruikt.

4.1.1 *Uitvoeringsgevolgen*

Optie 1 sluit niet aan bij de huidige strafrechtelijke werkprocessen van de politie (AVIM) en vraagt daarom om een aanpassing hiervan. Met de huidige werkwijze wordt een verdachte van een strafbaar feit direct aangehouden, en niet nogmaals aan het einde van het proces (de terugkeerprocedure). Artikel 108a Vw zou hierop een uitzondering gaan vormen.

Indien een aangehouden of veroordeelde vreemdeling instroomt in de caseload van de AVIM, betekent dit dat de politie begint bij het strafrecht (de strafrechtelijke afhandeling van een strafbaar feit), overstapt naar het vreemdelingenrecht (de terugkeerprocedure) om vervolgens mogelijk over te stappen op het strafrecht (dossier voorbereiden op grond van artikel 108a Vw) als het terugkeerproces niet geëffectueerd kan worden door toedoen van de vreemdeling. Deze overstap van strafrecht naar bestuursrecht en terug naar strafrecht brengt onduidelijkheden met zich mee in taakstelling en bevoegdheden. Dit speelt des te meer omdat sommige AVIM-medewerkers specifiek zijn aangesteld voor (enkel) vreemdelingenrechtelijke taken. De politie constateert dat het onduidelijk is of deze medewerkers met een executieve functie en specifieke inzet (ESI) bevoegd zijn om tevens strafrechtelijke taken uit te voeren. Dit zou in een eventueel implementatietraject nader onderzocht moeten worden.

Ondanks het beperkte werkgetal dat door de DGM is aangedragen en de invloed van het nog op te stellen vervolgingsbeleid vanuit het OM hierop, is de verwachte impact van deze optie op de politie (AVIM) significant.

De werkinstructies voor de AVIM-medewerkers moeten worden aangepast en er dienen nieuwe werkafspraken te worden gemaakt met de keten, met name ten aanzien van de informatiedeling.

Ten aanzien van deze optie wordt op twee momenten (dubbele inzet) vanuit het strafrecht verwacht: eerst volgt de verdachte het strafrechtelijk traject naar aanleiding van het gepleegde delict (bijvoorbeeld diefstal). Na afronding daarvan wordt de betrokkene overgedragen aan de AVIM, waar het vreemdelingenrechtelijke traject (de terugkeerprocedure) volgt. Wanneer verwijdering vervolgens niet mogelijk blijkt door toedoen van de vreemdeling, volgt opnieuw een strafrechtelijke handeling, namelijk aanhouding en voorgeleiding in het kader van een strafrechtelijk onderzoek van artikel 108a Vw. Hoewel hierdoor een beperkter aantal zaken instroomt dan bij optie 2, ontbreekt in deze optie de synergie met andere strafrechtelijke trajecten. De politie signaleert onduidelijkheden in de informatiedeling bij het schakelen tussen de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) en de Wet Politiegegevens (Wpg), hetgeen in een

eventueel implementatietraject nader onderzocht dient te worden. De juridische spanning die politie signaleert moet nader onderzocht worden.

Als blijkt dat uitzetting niet kan worden gerealiseerd, maar vertrek wel mogelijk is, start de politie (AVIM) met de voorbereiding van een dossier op grond van artikel 108a Vw. De zaak wordt aan het OM gezonden voor een beslissing.

Daarbij is het van belang te benadrukken dat, wanneer AVIM de betrokkene opnieuw overdraagt aan het primaire domein (blauw), een verdringingseffect optreedt ten aanzien van de afhandeling van andere strafbare feiten. Indien AVIM de betrokkene daarentegen zelf afhandelt, ontstaat dit verdringingseffect binnen de uitvoering van de vreemdelingenrechtelijke taak.

4.1.2 *Personele gevolgen*

Voor de strafrechtelijke afhandeling van een aanhouding op basis van artikel 108a Vw is volgens de eigen inschatting van politie **minimaal 16 uur per zaak** nodig vanwege de dubbele inzet van het strafrechtelijke proces. Deze (minimale) 16 uur omvat onder meer systeemonderzoek, verhoor en reistijd, maar nog niet de afhankelijkheid van informatie van organisaties als DTenV en IND. De politie heeft geen berekening gemaakt met het werkgetal 100 à 300, maar vanzelfsprekend betekent dit respectievelijk $16 \times 100 = 1600$ uur (**1-1,5 fte extra**) en $16 \times 300 = 4800$ uur (**3,5-4 fte extra**). De daadwerkelijke capaciteitsbeslag hangt echter af van het aantal aanhoudingen en het te hanteren opsporings- en vervolgingsbeleid.

4.1.3 *IV*

De wetswijziging vereist een aanpassing van de politie bedrijfsprocessensystemen om het artikel in te kunnen regelen.

4.1.4 *Implementatie*

Ten behoeve van het implementeren van optie 1 dienen vervolgingskeuzes te worden gemaakt met het OM. Het implementatietraject is hierdoor afhankelijk van het vervolgingsbeleid van het OM, hetgeen nog opgesteld dient te worden.

4.2 **Optie 2: voorbereiden dossier op grond van artikel 108a Vw door politie**

Deze paragraaf beschrijft de uitvoeringsconsequenties voor de politie bij optie 2, zoals beschreven in hoofdstuk 3.6.2 Opties. Hierbij is uitgegaan van een werkgetal van 3000 zaken per jaar, waarvan de politie opvolging geeft aan het strafbare feit niet-rechtmatig verblijf.

4.2.1 *Uitvoeringsgevolgen*

De uitvoeringsgevolgen van deze optie zijn voor de politie groot. Indien de uitvoering van artikel 108a Vw in het beleid en de ketensturing op deze wijze wordt ingericht, vraagt dit veel van de politie. Het betreft een nieuwe strafbepaling dat complexiteit met zich meebrengt door het vereiste dat de terugkeerprocedure doorlopen moet zijn volgens de Terugkeerrichtlijn.

Bij iedere staandehouding of aanhouding dient te worden onderzocht of sprake is van niet-rechtmatig verblijf en daarmee of er sprake is van het strafbare feit beschreven in artikel 108a Vw. Dit houdt in dat politiefunctionarissen, naast de strafrechtelijke afhandeling, tevens de verblijfsrechtelijke controle uitvoeren (via MEOS in de BVI-IB). Tijdens het strafrechtelijke onderzoek wordt de AVIM gevraagd een sfeer-PV op te maken die de elementen van 108a Vw omvat. Dit zal meer

informatie betreffen dan enkel systeeminformatie. Wat het sfeer-PV precies inhoudt, moet nader bepaald worden met het OM en is niet af te leiden uit het werkproces van artikel 197 Sr.

Tijdens dit strafrechtelijke onderzoek bevraagt de politie de AVIM en IND over de verblijfsrechtelijke status van de vreemdeling. De politie (AVIM) levert een sfeer-PV. Dit onderzoek moet binnen een termijn van 6 uur worden afgerond, of binnen 9 uur indien de verdachte geen vaste woon- of verblijfplaats heeft. Binnen dit tijdsbestek moet de benodigde informatie van politie (AVIM) DTenV en IND beschikbaar zijn. Indien dit niet mogelijk is kan in verzekeringstelling (uitsluitend bij 9-uurs zaken) worden toegepast. Na afronding van het dossier draagt de politie het dossier over aan het OM.¹⁵

De staandehouding of aanhouding kan op ieder tijdstip en op ieder moment in de week plaatsvinden. Het is voor de politie daarom van belang dat de politie (AVIM), IND en DTenV ook buiten kantooruren beschikbaar zijn.

Niet-rechtmatig verblijf is geen waarneembare fysieke handeling en kan niet direct op straat worden vastgesteld. Pas na onderzoek en afstemming met de DTenV kan worden vastgesteld of een vreemdeling de terugkeerprocedure in de zin van de Terugkeerrichtlijn heeft doorlopen en tot de doelgroep behoort. Dit kan leiden tot veel onnodige aanhoudingen, met extra druk op cellencapaciteit en arrestantenafdelingen, gevolgd door vrijlatingen of sepots. Daarom is binnen de opsporing gespecialiseerde kennis en expertise noodzakelijk.

Op basis van de beschikbare informatie schat de politie in dat voor de strafrechtelijke afhandeling van een aanhouding van een vreemdeling o.b.v. verdenking 108a Vw **minimaal 16 uur per zaak** benodigd is. Hierbij wordt uitgegaan van het scenario dat de politie (AVIM), IND en DTenV vrijwel direct de benodigde informatie kunnen leveren als de politie hierom verzoekt. Dit is inclusief factoren zoals het systeemonderzoek door politie, verhoor, reistijd e.d..

4.2.2 *Personele gevolgen*

Bij deze optie gaat de politie ervan uit dat alle mogelijk betrokken operationele collega's, hetgeen er circa 20.000 zijn, bijgeschoold dienen te worden op dit onderwerp. Uit het huidige werkproces blijkt namelijk dat de benodigde kennis niet bij de operationele collega's aanwezig is, hetgeen kan betekenen dat aanvullende opleiding voor alle agenten op straat vereist is. Uit de input van de politie volgt dat gedacht moet worden aan een mogelijke kostprijs van **10 tot 15 miljoen euro**.

Het combineren van strafrechtelijke taken met verblijfsrechtelijke controles vergroot de werkdruk bij de politie en kan ook zorgen voor een verdringingseffect van de taken. Bij het werkgetal van 3000 zaken betekent dit 16 uur x 3000 zaken = 48.000 uur benodigd. Hiervoor is **38,4 fte extra** nodig. Het totale capaciteitsbeslag hangt af van het aantal aanhoudingen en het te hanteren opsporings- en vervolgingsbeleid.

¹⁵ Gezien de duur van de strafmaat (6 maanden) is geen voorlopige hechtenis toegestaan, en is 6 uur beschikbaar na aanhouding. Echter als er een kans dat de verdachte vlucht is wel voorlopige hechtenis toegestaan. Dit zal bijvoorbeeld aan de orde kunnen zijn als de persoon geen vaste woon- of verblijfplaats heeft. In dat geval is kan de verdachte 9 uur worden vastgehouden.

4.2.3

IV

De wetswijziging vereist een aanpassing van de politie bedrijfsprocessensystemen om het artikel in te kunnen regelen.

4.2.4

Implementatie

De politie geeft aan geen inschatting te kunnen maken van de duur van het interne implementatietraject vanwege het ontbreken van een beleidskader en vervolgingsbeleid. Ten behoeve van het implementeren van optie 2 dienen namelijk vervolgingskeuzes te worden gemaakt met het OM. Het implementatietraject is hierdoor afhankelijk van het vervolgingsbeleid van het OM, hetgeen nog opgesteld dient te worden.

4.3

Punten van aandacht en risico's

In deze paragraaf worden de punten van aandacht en risico's van de voorgenomen opties besproken.

4.3.1

Vervolgingsbeleid

De politie voert haar werkzaamheden uit onder het gezag van de officier van justitie van het OM bij strafrechtelijke handhaving en onder dat van de Minister van Asiel en Migratie bij vreemdelingentoezicht. Het OM heeft aangegeven op dit moment niet vooruit te kunnen lopen op het opsporings- en vervolgingsbeleid. Hierdoor kunnen de uitvoeringsgevolgen voor de politie enkel grofmazig ingeschat worden aan de hand van de twee geschetste opties.

De politie (AVIM) verwacht ten aanzien van optie 1 forse aanpassingen in haar werkprocessen.

4.3.2

Verdringingseffect

Zoals aangegeven, kunnen de extra strafrechtelijke onderzoeken leiden tot een verdringingseffect op de rest van de operatie. Dit betekent dat middelen, zoals personeel, tijd en capaciteit, die anders zouden worden ingezet voor reguliere taken en controles, nu deels moeten worden aangewend voor deze taak. Hierdoor kan de uitvoering van andere operationele werkzaamheden vertraging oplopen of in beperkte mate plaatsvinden, hetgeen de algehele effectiviteit van de operatie kan beïnvloeden.

4.3.3

Toename complexiteit

Net als bij de uitvoeringstoets 'Uitbreiding mogelijkheden ongewenstverklaring (OVR)' geldt dat het strafbaar stellen van illegaliteit, naast de reeds bestaande vreemdelingrechtelijke maatregelen en strafbaarstellingen, betekent dat de complexiteit van de regelgeving toeneemt. Dit geldt voor zowel de politiemedewerker als de vreemdeling zelf. Hoe complexer het werk wordt, hoe meer tijd en scholing dit vereist.

4.3.4

Impact op werkzaamheden en legitimiteit politie

Ten aanzien van de legitimiteit van de politie ziet de politie dezelfde risico's als ook benoemd in uitvoeringstoets 'Uitbreiding mogelijkheden ongewenstverklaring (OVR)'. Niet-rechtmatig verblijf is namelijk geen fysieke gedraging die door een agent kan worden waargenomen. Daarnaast kan ook op straat niet worden vastgesteld of de persoon onder de doelgroep valt en houdt in dat pas na onderzoek en afstemming met de DTenV onderkend kan worden of de vreemdeling de Terugkeerrichtlijn heeft doorlopen. Dit kan leiden tot veel onnodige aanhoudingen

(inclusief onnodige druk op cellencapaciteit en arrestantenafdelingen) op verdenking van dit misdrijf, die vervolgens resulteren in vrijlatingen of sepots. Dat betekent dat ook binnen de opsporing kennis en kunde aanwezig moet zijn. Het onnodig aanhouden van een vreemdeling kan gevolgen hebben voor de legitimiteit van de politie en de motivatie van haar medewerkers.

De overige risico's die de politie ziet, zijn verwerkt in hoofdstuk 12.

4.3.5

Juridische vraagstukken

Privacywetgeving legt beperkingen op waardoor niet ongelimiteerd persoonsgegevens uitgewisseld kunnen worden tussen de Wpg en AVG en andersom. Hoe de AVG en de Wpg samenkomen in de uitvoering van de politie (AVIM) dient voor beide opties nader onderzocht te worden in een eventueel implementatietraject.

Er wordt daarnaast nog een andere (mogelijke) kwetsbaarheid gesignaleerd. In het strafrechtelijke proces voor artikel 108a Vw kunnen Eurodac gegevens worden gebruikt. Om de verblijfsrechtelijke positie van een vreemdeling te kunnen bepalen, en of hij onder de Terugkeerrichtlijn valt, is bevraging van de Eurodac-database essentieel. Echter stelt de Eurodac-verordening randvoorwaarden voor het raadplegen van deze database. De politie wijst er op dat een juridische spanning ontstaat met de Eurodac-verordening, aangezien bevraging in het kader van strafrechtelijke doeleinden (Wpg) aan voorwaarden zijn verbonden.

5 Uitvoeringsgevolgen KMar

Dit hoofdstuk behandelt de uitvoeringsgevolgen voor de KMar.

5.1 Optie 1: voorbereiden dossier op grond van artikel 108a Vw door afhandelunit vreemdelingenzaken (KMar)

Deze paragraaf beschrijft de uitvoeringsconsequenties voor de KMar bij optie 1, zoals beschreven in hoofdstuk 3.6.2 Opties. Daarbij is uitgegaan van het werkgetal 100 à 300 zaken per jaar.

5.1.1 *Uitvoeringsgevolgen*

Voor de KMar geldt dat deze optie voor de uitvoering van de strafbaarstelling illegaliteit een wijziging van het huidige werkproces vereist bij de afhandeling van niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen door de afhandelunit vreemdelingenzaken. De interne werkinstructies, met name ten aanzien van het verwerken van de informatie die de DTenV aanlevert over de terugkeerprocedure van de vreemdeling, dienen hierop aangepast te worden. Er zullen tevens aanvullende werkafspraken over de ketensamenwerking gemaakt dienen te worden, in het bijzonder met de DTenV. Met name over de informatiedeling tijdens het ophouden van verdachte en de overdracht van dossiers na strafrechtelijke afdoening dienen afspraken gemaakt te worden. Desondanks het beperkte aantal zaken, is de impact van de wijziging op de KMar significant. De strafrechtelijke onderzoeken zullen naar verwachting ten koste gaan van andere kerntaken van de KMar. Daarom wordt een verdringingseffect op de rest van de operatie verwacht.

Een vreemdeling die bij de afhandelunit vreemdelingenzaken instroomt, wordt conform het staande proces onderworpen aan de controle van de identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke (INV) positie vastgesteld. De biografische gegevens worden geraadpleegd in de BVI-IB. Indien noodzakelijk, wordt de verblijfsrechtelijke status gecontroleerd door contact op te nemen met de IND. Onderzocht wordt of de terugkeerprocedure kan worden gestart of vervolgd, en of vreemdelingenbewaring mogelijk is. Bij aanwijzingen dat de vreemdeling zou kunnen vertrekken, maar door eigen toedoen niet uitgezet kan worden, neemt de KMar contact op met de DTenV voor informatie over de terugkeerprocedure en de mogelijke strafbaarheid op grond van artikel 108a Vw. Net als voor de politie geldt dat de KMar deze informatie op zeer korte termijn dient te ontvangen van de DTenV. Als blijkt dat uitzetting niet kan worden gerealiseerd, maar vertrek wel mogelijk is, start de KMar met de voorbereiding van een dossier op grond van artikel 108a Vw. De zaak wordt aan het OM gezonden voor een beslissing.

5.1.2 *Personele gevolgen*

Bij een toename van het aantal zaken kunnen capaciteitsproblemen ontstaan, waarvoor functiewijzigingen of extra inzet van medewerkers nodig kan zijn. Op basis van eerste inschattingen leidt dit per zaak tot een extra werklast van 8,75 uur voor de wachtmeesters en 1,5 uur voor de hulpofficier van justitie. Dit betekent dat de KMar **10,25 uur per zaak** nodig heeft. Voor 100 extra zaken per jaar zal er **1 extra fte** nodig zijn en bij 300 zaken per jaar zal dit gaan om 2 extra fte. Er zijn geen aanvullende opleidingen vereist, maar het strafrechtelijk onderzoek heeft wel een verdringingseffect op de rest van de operatie.

5.1.3

IV

De wetwijziging leidt tot beperkte aanpassingen in de IV-systemen.

5.1.4

Implementatie

Het interne implementatietraject bij KMar wordt geschat op een maand, waarbij de KMar afhankelijk is van ketenpartners.

**5.2
KMar**

Optie 2: voorbereiden dossier op grond van artikel 108a Vw door politie of

Deze paragraaf beschrijft de uitvoeringsconsequenties voor KMar bij optie 2, zoals beschreven in hoofdstuk 3.6.2 Opties. Daarbij is uitgegaan van het werkgetal van 1200 zaken per jaar.

5.2.1

Uitvoeringsgevolgen

Voor de KMar geldt dat deze optie voor de uitvoering van de strafbaarstelling illegaliteit een wijziging van het huidige werkproces vereist bij de afhandeling van niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen door de afhandelunit vreemdelingenzaken. De interne werkinstructies, met name ten aanzien van het verwerken van de informatie die de DTenV aanlevert over de terugkeerprocedure van de vreemdeling, dienen hierop aangepast te worden. Er zullen tevens aanvullende werkafspraken over de ketensamenwerking gemaakt dienen te worden, in het bijzonder met de DTenV. Met name over de informatiedeling tijdens het ophouden van verdachte en de overdracht van dossiers na strafrechtelijke afdoening dienen afspraken gemaakt te worden. Vanwege het relatief hoge aantal zaken, is de impact van de wijziging significant vanwege het verdringingseffect op de rest van de operatie.

Bij iedere niet-rechtmatig verblijvende vreemdeling die de KMar aantreft in de uitvoering van haar taken (van Mobiel Toezicht Veiligheid tot een verkeerscontrole) start de KMar strafrechtelijk onderzoek naar artikel 108a Vw. De verdachte wordt voorgeleid aan de hulpofficier van justitie en kan worden opgehouden voor onderzoek. Gedurende deze periode (van 9 uur) wordt informatie opgevraagd bij DTenV om te controleren of de terugkeerprocedure in de zin van de Terugkeerrichtlijn is doorlopen, en of daarmee aan de voorwaarden voor oplegging van een gevangenisstraf is voldaan.

De staandehouding of aanhouding kan op ieder tijdstip en op ieder moment in de week plaatsvinden. Het is voor de KMar daarom van belang dat de politie(AVIM), IND en DTenV ook buiten kantoortijden beschikbaar zijn.

Er bestaat een risico op onnodige aanhoudingen, wat extra druk kan leggen op de beschikbare capaciteit van politiecellen en arrestantenafdelingen. Dit kan leiden tot situaties waarin personen tijdelijk worden vastgehouden, gevolgd door hun vrijlating of een sepot.

Op basis van de beschikbare informatie schat de KMar in dat voor de strafrechtelijke afhandeling van een aanhouding van een vreemdeling o.b.v. verdenking 108a Vw minimaal 1800 uur benodigd is. Hierbij wordt uitgegaan van het scenario dat IND en DTenV vrijwel direct de benodigde informatie kunnen leveren als de KMar hierom verzoekt. Dit is inclusief factoren zoals het systeemonderzoek door KMar, verhoor, reistijd e.d.

5.2.2 *Personele gevolgen*

Op basis van eerste inschattingen leidt dit tot een extra werklust van 10,25 uur voor de wachtmeester en 1,5 uur voor de hulpofficier van justitie. Dit betekent dat de KMar **11,75 uur per zaak** nodig heeft. Hiervoor is **10 extra fte** nodig. De benodigde capaciteit is afhankelijk van het aantal aanhoudingen en het opsporings- en vervolgingsbeleid

5.2.3 *IV*

De wetswijziging leidt tot beperkte aanpassingen in de IV-systemen.

5.2.4 *Implementatie*

Het interne implementatietraject bij KMar wordt geschat op een maand, waarbij de KMar afhankelijk is van ketenpartners.

5.3 Punten van aandacht en risico's

In deze paragraaf worden de punten van aandacht en risico's van de voorgenomen opties besproken.

5.3.1 *Verdringingseffect*

Zoals aangegeven, kunnen de extra strafrechtelijke onderzoeken leiden tot een verdringingseffect op de rest van de operatie. Dit betekent dat middelen, zoals personeel, tijd en capaciteit, die anders zouden worden ingezet voor reguliere taken en controles, nu deels moeten worden aangewend voor deze taak. Hierdoor kan de uitvoering van andere operationele werkzaamheden vertraging oplopen of in beperkte mate plaatsvinden, wat de algehele effectiviteit van de operatie kan beïnvloeden.

5.3.2 *Vervolgingsbeleid*

De KMar voert haar werkzaamheden uit onder meerdere gezagen. Het vreemdelingentoezicht onder het gezag van de Minister van Asiel en Migratie en de politieke taken onder het gezag van de officier van justitie van het OM. Op dit moment ligt er geen uitgewerkt opsporings- en vervolgingsbeleid. Derhalve kunnen de uitvoeringsgevolgen enkel op hoofdlijnen uitgewerkt worden.

5.3.3 *Toename complexiteit*

Net als bij de EAUT OVR geldt dat het toevoegen van een strafbaarstelling van illegaal verblijf, naast de reeds bestaande vreemdelingrechtelijke maatregelen en strafbaarstellingen, betekent dat de complexiteit van de regelgeving toeneemt. Dit geldt voor zowel de KMar-medewerker als de vreemdeling zelf.

5.3.4 *Proportionaliteit*

Als de DTenV niet binnen 6 of 9 uur terugkoppelt over de stappen van de terugkeerprocedure en de verwijtbaarheid van de vreemdeling, kan in verzekeringstelling van de verdachte een optie zijn. De KMar ziet dit echter als een te zwaar middel als het alleen wordt toegepast vanwege het ontbreken van informatie (door toedoen van de overheid).

6 Uitvoeringsgevolgen DTenV

Dit hoofdstuk behandelt de uitvoeringsgevolgen voor de DTenV.

6.1 Optie 1: voorbereiden dossier op grond van artikel 108a Vw door politie (AVIM) en afdelunit vreemdelingenzaken (KMar) en optie 2: voorbereiden dossier op grond van artikel 108a Vw door politie of KMar

Deze paragraaf beschrijft de uitvoeringsconsequenties voor de DTenV bij optie 1, zoals beschreven in hoofdstuk 3.6.2 Opties. Daarbij is uitgegaan van het werkgetal 200 à 600 zaken per jaar voor optie 1 en 4200zaken per jaar voor optie 2.

6.1.1 Uitvoeringsgevolgen

De uitvoeringsgevolgen voor DTenV zijn bij optie 1 en optie 2 qua proces vergelijkbaar. Een belangrijk verschil is dat bij optie 2 DTenV naar verwachting vaker bevestigd zal worden door politie, AVIM of KMar om informatie aan te leveren over de stand van zaken en het verloop van de terugkeerprocedure van een vreemdeling dan bij optie 1. Voor optie 2 wordt uitgegaan van een werkgetal van 4200 zaken. Of politie, AVIM en KMar in al deze gevallen de DTenV benaderen is de vraag, omdat gedurende het eigen onderzoek van deze instanties al kan blijken dat de terugkeerprocedure niet is doorlopen. In dat geval hoeft DTenV niet meer geraadpleegd te worden.

Voor optie 1 en 2 geldt dat binnen 6 danwel 9 uur een zo volledig mogelijk overzicht van de stand van zaken van de terugkeerprocedure moet worden opgesteld. Mogelijk kan deze termijn verlengd worden tot 3 dagen in het geval van IVS. De onvoorspelbaarheid van verzoeken en het korte tijdsbestek waarin een reactie gegeven dient te worden, vormen een knelpunt voor DTenV. Regievoerders worden onaangekondigd geconfronteerd met verzoeken, hetgeen de reguliere werkzaamheden kan verstoren en een mogelijk onhaalbare mate van flexibiliteit vraagt van de regievoerders.

Het opstellen van de gevraagde input is arbeidsintensief en leidt in veel gevallen niet tot vervolging, omdat in veel gevallen de conclusie zal zijn dat de terugkeerprocedure niet volledig is doorlopen. Dit betekent dat de inspanning van de DTenV vaak – afhankelijk van het nog nader door het OM op te stellen vervolgingsbeleid – niet tot vervolging op grond van artikel 108a Vw zal leiden. Vooral bij optie 2 zal DTenV vaak worden benaderd om informatie over de terugkeerprocedure te verstrekken.

Voor optie 1 en 2 dienen interne en externe werkwijzen te worden opgesteld. De interne werkwijzen richten zich op de inrichting van het werkproces en het ontwikkelen van een model, vergelijkbaar met het M120-model, waarmee ketenpartners uniforme en tijdige informatie ontvangen over het vertrekproces. Deze informatie omvat ook een impliciet oordeel over de conformiteit van de terugkeerprocedure met de Terugkeerrichtlijn. Alle regievoerders van de DTenV zullen moeten worden opgeleid om deze nieuwe taak uit te oefenen.

Externe werkwijzen worden in afstemming met AVIM, KMar en OM ingericht, met processen voor het opvragen van informatie, zowel binnen als buiten kantoortijden.

Tijdens kantoortijden zou er een frontoffice kunnen worden ingesteld die telefonisch bereikbaar is voor AVIM, KMar en OM. De frontoffice zal verzoeken tot informatie over het terugkeerproces doorgeleiden naar de (laatst) verantwoordelijke regievoerder of diens senior, die de actuele stand van zaken over de terugkeerprocedure verstrekt. Omdat ook buiten kantoortijden verzoeken kunnen worden gedaan, moet de piketdienst van DTenV worden ingericht en getraind om zelfstandig informatie te verstrekken. Momenteel worden deze taken door piketmedewerkers vrijwillig uitgevoerd; bij een toename van het aantal verzoeken kan dit leiden tot capaciteitsproblemen en functiewijzigingen, waarvoor instemming van de ondernemingsraad vereist is.

Er zullen meer vreemdelingen veroordeeld worden en vanuit het VRIS-proces (vreemdelingen in de strafrechtketen) instromen bij de caseload van DTenV. De impact zal hiervan worden gematigd, omdat vreemdelingen bijna altijd in combinatie met een ander strafbaar feit vervolgd worden. Wel is het zo dat de duur van de opgelegde straf langer zal worden, waardoor een VRIS-zaak langer in de caseload verblijft en dus extra handelingen zal vergen (zoals meer vertrekgesprekken voeren). Er wordt een lichte stijging van het aantal VRIS-zaken en extra werkzaamheden voorzien. De DTenV zal meer VRIS dossiers vanuit de politie (AVIM) en KMar krijgen waarop de DTenV gaat werken aan het vertrek van de vreemdeling.

6.1.2 *Personele gevolgen*

Op basis van 200 à 600 zaken (100-300 politie + 100-300 KMar) leidt dit, voor optie 1, tot een extra werklast van 800-2400 uren voor regievoerders, waarvoor **1-2 fte** schaal 10 extra nodig zal zijn.

Op basis van 4200 (3000 politie en 1200 KMar) zaken leidt dit, voor optie 2, tot een extra werklast van 16.800 uren voor regievoerders, waarvoor **14 fte** schaal 10 extra nodig zal zijn. Ook zal er bij dit aantal regievoerders **1 fte** voor een senior regievoerder (schaal 11) extra noodzakelijk zijn, en **1 fte** extra voor een senior (juridisch) adviseur (schaal 12).

Daarnaast verwacht de DTenV in 100 à 300 input moeten geven aan het OM (**0,5-1 extra fte** schaal 10). Doordat deze doelgroep straks in strafrechtelijke detentie zit (vanwege een veroordeling op grond van artikel 108a Vw danwel 197 Sr) zal ook de VRIS-caseload toenemen, waarvoor **0,5-1 extra fte** schaal 10 noodzakelijk is.

In totaal betreft dit voor optie 1: **2-4 extra fte** schaal 10.

Voor optie 2 betreft dit in totaal: **15-16 extra fte** schaal 10, **1 extra fte** schaal 11 en **1 extra fte** schaal 12.

6.1.3 *IV*

Ketenvoorzieningen dienen te worden aangepast zodat gegevensdeling via Basisvoorziening Vreemdelingen (BVV) mogelijk is en er inzicht is in de aantallen.

De doorlooptijd voor de realisatie van ketenvoorzieningen op ICT-gebied betreft een DTenV-overstijgende aangelegenheid en is gezien het beperkte tijdsbestek van deze uitvoeringstoets niet nader onderzocht.

6.1.4 *Implementatie*

Het interne implementatietraject bij DTenV wordt geschat op minimaal 6 tot 12 maanden, waarbij DTenV afhankelijk is van ketenpartners.

6.2 Optie 3: DTenV wordt gevraagd melding te maken indien uitzetting niet kan worden gerealiseerd, maar vertrek wel mogelijk is

Deze paragraaf beschrijft de uitvoeringsconsequenties voor de DTenV bij optie 3, zoals beschreven in hoofdstuk 3.6.2 Opties. Daarbij is uitgegaan van het werkgetal 50 à 100 zaken per jaar.

6.2.1 *Uitvoeringsgevolgen*

Ook voor optie 3 geldt dat zowel interne als externe werkwijzen moeten worden opgesteld. De interne werkwijze richt zich op de inrichting van het werkproces en het invullen van het nieuwe model. De externe werkwijze zal in afstemming met AVIM moeten worden ingericht, zoals hoe en waar het model kan worden aangeleverd t.b.v. het doen van een melding (of aangifte van artikel 108a Vw).

Daarnaast moeten de ketenvoorzieningen tussen DTenV en AVIM worden aangepast en zijn werkafspraken met AVIM en OM noodzakelijk om een actualiteitscheck uit te voeren van de geleverde input wanneer een betrokkene opnieuw in toezicht wordt aangetroffen.

Er zijn twee voornaamste doelgroepen die in beeld komen bij de keuze voor optie 3. De eerste zijn meerderjarige vreemdelingen zonder verblijfsrecht waarvan de bewaring is of wordt opgeheven vanwege het ontbreken van zicht op uitzetting. De tweede doelgroep betreft meerderjarige vreemdelingen zonder verblijfsrecht die op gezinslocaties verblijven. Voor overige doelgroepen is niet bij voorbaat duidelijk dat geconcludeerd kan worden dat de terugkeerprocedure in de zin van de Terugkeerrichtlijn is doorlopen.

Het kan het gevoelig liggen bij medewerkers van DTenV als zij aangifte zouden moeten doen indien het vertrek van een vreemdeling niet gerealiseerd kan worden. Het doen van aangifte van artikel 108a Vw door DTenV kan namelijk averechts werken op de houding van vreemdelingen tegenover DTenV en kan een angstbeeld creëren dat vreemdelingen ontmoedigt in gesprek te gaan met DTenV over terugkeer. Ook kan het doen van aangifte tot boosheid bij vreemdelingen leiden waarvan de regievoerder hinder kan ondervinden, in de vorm van agressief gedrag, lastig vallen of stalken met intimiderende e-mails of telefoontjes.

6.2.2 *Personele gevolgen*

Het is voor DTenV niet mogelijk om de aantallen voor optie 3 nauwkeurig te kwantificeren. Op basis van de genoemde doelgroepen wordt een richtlijn van ongeveer 50 à 100 zaken per jaar gehanteerd. Dit vertaalt zich in een extra werklast van 200 tot 400 uren, waarvoor **0,5 tot 1 fte** extra op schaal 10 benodigd is.

6.2.3 *IV*

Ketenvoorzieningen dienen te worden aangepast zodat communicatie via Basisvoorziening Vreemdelingen (BVV) mogelijk is en er inzicht is in de aantallen.

De doorlooptijd voor de realisatie van ketenvoorzieningen op ICT-gebied betreft een DTenV-overstijgende aangelegenheid en is gezien het beperkte tijdsbestek van deze uitvoeringstoets niet nader onderzocht.

6.2.4 *Implementatie*

Het interne implementatietraject bij DTenV wordt geschat op minimaal 6 tot 12 maanden, waarbij DTenV afhankelijk is van ketenpartners.

6.3 Punten van aandacht en risico's

6.3.1 *Vervolgingsbeleid*

Ook voor de DTenV geldt dat het opsporings- en vervolgingsbeleid van het OM, hetgeen momenteel niet beschikbaar is, impact zal hebben op de daadwerkelijke uitvoeringsgevolgen. Ook is de impact qua aantallen voor DTenV afhankelijk van de inzet en prioritering van politie en KMar. Naarmate ingezet wordt op actievere handhaving, opsporing en vervolging zullen de effecten voor DTenV groter zijn.

6.3.2 *Impact op werkzaamheden DTenV*

Afhankelijk van de mate van inzet van de politie en het OM, zal er in minder of meerdere mate een beroep worden gedaan op input van DTenV. Hierop aansluitend ontbreken er cijfers over het aantal vreemdelingen dat de politie en KMar aantreffen die onrechtmatig verblijf hebben. Hierdoor kan slechts een zeer grove inschatting gegeven worden van het aantal keer dat de politie of KMar een beroep zal doen op input van DTenV.

Vanuit de DTenV komt het beeld naar voren dat deze beleidsmaatregel de organisatie niet wezenlijk gaat helpen om meer terugkeer te organiseren. Het is maar zeer de vraag of vreemdelingen die echt niet mee willen werken aan vertrek door deze maatregel alsnog zullen meewerken aan vertrek.

Er bestaan met name zorgen dat deze beleidsmaatregel leidt tot nog meer extra werk en administratieve lasten (verdringingseffect), waardoor minder wordt toegekomen aan de kerntaak: het organiseren van vertrek. Daar komt bij dat het verstrekken van informatie over het wel of niet doorlopen zijn van de terugkeerprocedure arbeidsintensief is en in veel gevallen niet zal leiden tot verdere vervolging door het OM als de conclusie zal zijn dat de terugkeerprocedure in de zin van de Terugkeerrichtlijn niet volledig is doorlopen. Dit betekent dat de inspanning van de DTenV vaak – afhankelijk van het nog nader door het OM op te stellen vervolgingsbeleid – niet tot vervolging op grond van artikel 108a Vw zal leiden.

Toepassing van optie 3 op de doelgroep die verblijft op gezinslocaties wordt vanuit DTenV onwenselijk geacht vanwege de kwetsbaarheid van gezinnen met minderjarige kinderen. Er wordt dan ook verwacht dat dit zal leiden tot veel negatieve (media)aandacht, wat het effectueren van vertrek niet ten goede komt.

6.3.3 *Juridische onzekerheden*

De DTenV signaleert een aantal juridische onzekerheden. Voor DTenV is het niet duidelijk in welke situaties het terugkeerproces in de zin van de Terugkeerrichtlijn juridisch gezien is doorlopen wanneer een vreemdeling ondanks alle inspanningen van de DTenV ten aanzien van terugkeer nog steeds in Nederland verblijft. Voor de medewerkers van de DTenV zal hier een duidelijk juridisch kader, en daarmee dus ook een duidelijk handelingskader nodig zijn. Dit zal in nadere wet- en regelgeving zorgvuldig uitgewerkt moeten worden, zodat uitvoerend medewerkers een adequaat handelingsperspectief hebben. Zorgvuldigheid is hierbij van belang, omdat anders de aanpassingsdruk op de uitvoering nog verder vergroot wordt indien nieuwe jurisprudentie de uitvoering dwingt een andere werkwijze aan te nemen. Hierbij

verwijst de DTenV naar het advies van de Afdeling advisering Raad van State in haar advies van 28 augustus 2025: "Zeker bij de strafbaarstelling van illegaal verblijf, waarover in de samenleving zeer verschillend wordt gedacht, is het van belang dat de wetgever voor een precieze en duidelijke afbakening kiest en dit niet aan de uitvoeringspraktijk overlaat."¹⁶

De DTenV signaleert een spanning tussen het door de strafrechter opleggen van een gevangenisstraf op grond van artikel 108a Vw indien de terugkeerprocedure is doorlopen in de zin van de Terugkeerrichtlijn, en de gebruikelijke werkwijze van de DTenV (conform de Ketenprocesbeschrijving VRIS) om gedurende de tenuitvoerlegging van een gevangenisstraf een terugkeertraject op te starten of te vervolgen. De DTenV signaleert dat een terugkeerprocedure nooit echt beëindigd is, omdat zolang een vertrekplichtige vreemdeling niet-rechtmatig in Nederland verblijft, er zich altijd nieuwe feiten en omstandigheden kunnen voordoen waardoor (gedwongen) terugkeer alsnog mogelijk is.

¹⁶ Advies Afdeling advisering van de Raad van State, kenmerk: W03.25.00207/II, laatste alinea van onderdeel 2a (website Raad van State).

7 Uitvoeringsgevolgen OM

Dit hoofdstuk behandelt de uitvoeringsgevolgen voor het OM.

7.1 Algemene uitvoeringsgevolgen

Deze paragraaf behandelt de uitvoeringsgevolgen voor het OM.

7.1.1 *Uitvoeringsgevolgen*

De verschillende opties zien voornamelijk op de toezicht en handhaving, voorafgaand aan de strafrechtelijke vervolging. Hierbij heeft het OM slechts een marginale rol heeft. De toename in werklast voor het OM die voortvloeien uit de strafbaarstelling illegaliteit bevindt zich primair in de fase van opsporing en vervolging. Het OM heeft de uitvoeringsgevolgen in kaart gebracht voor de strafvervolging. De opties (1 tot en met 3) zijn hiervoor niet van toepassing.

Het OM verwacht, afhankelijk van een nog nader op te stellen opsporing- en vervolgingsbeleid, dat zaken die momenteel onder artikel 197 Sr instromen bij het OM, in de toekomst zullen instromen op grond van artikel 108a Vw. Dit als gevolg van het laagdrempeliger karakter van deze strafbaarstelling ten opzichte van artikel 197 Sr-zaken, omdat er geen bestuurlijk besluit (een ongewenstverklaring of zwaar inreisverbod) aan voorafgegaan moet zijn en er geen sprake is van een eventueel bijkomende Unierechtelijke openbare orde toets. Het voorgaande betekent dat er sprake kan zijn van een verschuiving van zaken die zonder artikel 108a Vw onder 197 Sr of 108 Vw zouden vallen. In welke mate dit zich zal voordoen, valt op voorhand niet goed in te schatten. Dit betekent echter wel dat de geschatte aantallen van 100 à 300 zaken (108a Vw) wellicht in de praktijk door de hiervoor genoemde verschuiving hoger zal zijn. De geschatte aantallen die onder artikel 197 Sr instromen bij het OM zijn in de EAUT OVR in kaart gebracht.

Het OM wijst erop dat het aantal zaken dat instroomt bij het OM niet gelijk zal zijn aan het aantal zaken waarin oplegging van een straf of maatregel plaatsvindt. Met andere woorden, het aantal zaken waarin de niet-rechtmatig verblijvende vreemdeling ook daadwerkelijk zal worden vervolgd en een straf of maatregel wordt opgelegd door de strafrechter. Dit is immers afhankelijk van meerdere factoren, waaronder een nog nader in te richten beleid voor vervolging van artikel 108a Vw en de kwaliteit van de dossiers die aan het OM worden toegezonden. Voor succesvolle vervolging in de zin van artikel 108a Vw, waarbij een gevangenisstraf wordt geëist, is het voor het OM van belang, met name de officier van justitie, dat zaken zo compleet mogelijk instromen. Dit wil zeggen dat in het geval van het vorderen van een gevangenisstraf voor het overtreden van artikel 108a Vw duidelijk is omschreven (i) dat de terugkeerprocedure in de zin van de Terugkeerrichtlijn is doorlopen en (ii) dat vertrek niet is gelukt door aantoonbare schuld van de vreemdeling. Het opportuniteitsbeginsel kan ertoe leiden dat het OM alsnog besluit om niet verder te vervolgen, bijvoorbeeld in het geval er twijfel is omtrent de aantoonbare schuld van de vreemdeling of over het doorlopen van de terugkeerprocedure.

7.1.2 *Personele gevolgen*

Op dit moment wordt de doorlooptijd van zaken op grond van artikel 108a Vw geschat op **2 tot 4 uur per zaak**, vergelijkbaar met artikel 197 Sr-zaken. De

daadwerkelijke tijd is afhankelijk van de complexiteit en eventuele samenloop met andere delicten. Bij een instroom van 100 à 300 extra zaken betekent bovengenoemde doorlooptijd een beperkte werklasttoename van **200 tot 1.200 uur per jaar**, die naar verwachting binnen de bestaande personele capaciteit van het OM kan worden opgevangen.

De strafbaarstelling dient meegenomen te worden in de bestaande VRIS-opleiding/cursussen. De verwachting is dat er geen projectmanager nodig is om de implementatie van de wijziging te faciliteren bij het OM.

7.1.3

IV

De wetwijziging leidt tot beperkte aanpassingen in de IV-systemen, die binnen het bestaande budget kunnen worden uitgevoerd.

7.1.4

Implementatie

Voor de implementatie is geen projectmanager nodig. Wel moet binnen bestaande opleidingen voor VRIS-officieren aandacht worden besteed aan de wijzigingen en dient de strafvorderingsrichtlijn onwettig verblijf te worden aangepast.

Er zal een beperkt intern implementatietraject voor het OM nodig zijn. Het OM is hierbij uiteraard afhankelijk van de implementatietrajecten van de betrokken ketenpartners.

7.2

Punten van aandacht en risico's

7.2.1

Opsporings- vervolgings- en strafvorderingsbeleid

Het OM zal het opsporings-, vervolgings- en strafvorderingsbeleid nog moeten opstellen. Hier kan niet op vooruit worden gelopen. In algemene zin heeft het OM wel aangegeven de inkadering te volgen van de groep zoals op basis van de EU jurisprudentie is vormgegeven.

7.2.2

Impact op werkzaamheden OM

De strafbaarstelling van 108a Vw leidt in de praktijk tot een mogelijke samenloop met artikel 197 Sr en artikel 108, zesde lid Vw. Hierdoor kan het OM voor een keuze komen te staan bij de vervolgingsbeslissing. Het verschil tussen vervolging op grond van artikel 197 Sr en artikel 108a Vw betreft met name de strafmaat: op basis van een amendement¹⁷ dat ziet op de uitbreiding van de ongewenstverklaring kan bij artikel 197 Sr een gevangenisstraf van maximaal één jaar worden opgelegd, tegenover maximaal 6 maanden bij artikel 108a Vw.

Een ander risico dat de strafbaarstelling van artikel 108a Vw met zich brengt kan een toetsing van de juridische houdbaarheid van de strafbaarstelling zijn. De voorgestelde wijziging kan hernieuwde juridische onzekerheid veroorzaken, hetgeen tot vertraging kan leiden in de opsporing en vervolging. Dit heeft zich in het verleden bij artikel 197 Sr-zaken voorgedaan.

¹⁷ Kamerstukken II 2024/25, 36704, nr. 47.

<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/amendementen/detail?id=2025Z13189&did=2025D29888>

Voor het OM is het van belang om aan te sluiten op de reeds bestaande werkprocessen zoals onder andere volgt uit het VRIS-protocol bij zaken in de zin van artikel 197 Sr.

7.2.3

Kansen

De strafbaarstelling van artikel 108a Vw biedt ook kansen op het gebied van vervolging. Indien er sprake is van een zaak waarin op basis van het dossier vervolging ter zake van artikel 197 Sr niet opportuun of kwetsbaar wordt geacht, bijvoorbeeld o.g.v. de Unierechtelijke openbare orde-toets, kan mogelijk wel vervolgd worden ter zake van artikel 108a Vw.

8 Uitvoeringsgevolgen Rvdr

Dit hoofdstuk behandelt de uitvoeringsgevolgen voor de Raad voor de rechtspraak (hierna: Rvdr).

8.1 Algemene uitvoeringsgevolgen

Deze paragraaf behandelt de uitvoeringsgevolgen voor de Rvdr. De Rvdr verwijst verder naar zijn (nog te verschijnen) wetgevingsadvies

8.1.1 *Uitvoeringsgevolgen*

Het amendement leidt naar verwachting tot een beperkte toename van de werklast voor de Rechtspraak. De structurele personele en financiële gevolgen zijn – uitgaande van 100 tot 300 extra strafzaken (bovenop de OVR-zaken) per jaar – beperkt. Er worden geen significante gevolgen voor de informatievoorziening verwacht.

8.1.2 *Personele gevolgen*

Voor de berekening van de werklast voor de Rechtspraak is uitgegaan van het gemiddelde aantal strafzaken op grond van artikel 108a Vw zoals gehanteerd in deze uitvoeringstoets. Bij dit gemiddelde (200 zaken) wordt de extra werklast geschat op **circa €213.000 per jaar structureel**. Bij 100 extra zaken bedraagt de geschatte werklast circa €106.000, en bij 300 extra zaken loopt dit op tot ongeveer €320.000.

8.1.3 *IV*

De Rvdr verwacht voor de Rechtspraak geen IV-gevolgen als gevolg van het amendement.

8.1.4 *Implementatie*

Er is voor de Rechtspraak geen implementatietraject nodig.

8.2 Punten van aandacht en risico's

Het (vervolgings)beleid van ketenpartners (politie en OM) is sterk bepalend voor de uitvoeringsgevolgen voor de Rechtspraak. Zoals eerder in deze uitvoeringstoets expliciet benoemd, is hier op moment van schrijven (nog) weinig duidelijkheid over.

9 Uitvoeringsgevolgen COA

Dit hoofdstuk behandelt de uitvoeringsgevolgen voor het COA.

9.1 Algemene uitvoeringsgevolgen

9.1.1 *Uitvoeringsgevolgen*

De strafbaarstelling illegaliteit vereist geen directe uitvoering door het COA. Het kan wel indirect gevolgen hebben voor het werk van het COA. Het COA merkt daarbij op dat er onvoldoende duidelijkheid bestaat over de doelgroep vreemdelingen die onder de reikwijdte van artikel 108 Vw valt. In dat kader vraagt het COA zich af of uitgeprocedeerde vreemdelingen die – met instemming van het COA – opvang ontvangen, bijvoorbeeld in een gezinslocatie, onder de strafbaarstelling van illegaliteit kunnen worden gebracht. De oproep van het COA aan de wetgever is dan ook om hier duidelijkheid over te bieden.

9.1.2 *Personele gevolgen*

De mogelijke samenloop van verschillende procedures en maatregelen leidt tot een veelheid aan informatie die door COA-medewerkers verwerkt moet worden. Dit vergroot de complexiteit bij het afstemmen van plaatsing en onderdak.

In de fase-specifieke begeleiding (individuele gespreksvoering en toekomsttraining) en voorlichting (o.a. MyCOA) aan de vreemdeling door COA-medewerkers zal aandacht moeten worden gegeven aan de strafbaarheid bij illegaal verblijf, om de vreemdeling hier goed over te informeren voor het geval zijn asielverzoek wordt afgewezen.

9.1.3 *IV*

Afhankelijk van de ketenafspraken over de uitvoering van de strafbaarstelling illegaliteit en de informatiedeling – mogelijk met het COA – zal de bestaande (keten) informatievoorziening mogelijk aangepast dienen te worden, zoals het BVV en IBIS.

9.1.4 *Implementatie*

Het COA heeft geen uitvoeringstaak in de strafbaarstelling illegaliteit. Het werk van het COA kan wel geraakt worden door de wetswijziging en vereist mogelijk enige aanpassing.

9.2 **Punten van aandacht en risico's**

9.2.1 *Impact op het COA*

Als vreemdelingen asielaanvragen indienen om vervolging voor artikel 108a Vw te vermijden, kan dit leiden tot een toename in de opvangbehoefte. Dit brengt als risico met zich mee dat asielrecht wordt ingezet als instrument om (recht op) opvang te verkrijgen.

Het zal voorkomen dat de personen die strafbaar zijn onder artikel 108a Vw zorgdragen voor minderjarige kinderen, bijvoorbeeld op gezinslocaties van het COA. De juridische en praktische implicaties van gevangenisstraf van de ouder t.a.v. de

opvang van de minderjarigen zijn nog onvoldoende in beeld. Dit punt van aandacht staat ook beschreven in hoofdstuk 12.

9.2.2 *Opvang niet uitgevoerd door COA*

Er bestaat een aantal opvangvormen waar COA (al dan niet) eindverantwoordelijk is voor de opvang en begeleiding van asielzoekers, maar waar de opvang (deels) wordt uitgevoerd door andere partijen. Voorbeelden zijn de tijdelijke gemeentelijke opvang (TGO) en de duurzame gemeentelijke opvang (DGO). Deze partijen zijn niet meegenomen in deze reflectie. In het implementatietraject zullen deze partijen betrokken moeten worden.

10 Uitvoeringsgevolgen IND

Dit hoofdstuk behandelt de uitvoeringsgevolgen voor de IND.

10.1 Algemene uitvoeringsgevolgen

10.1.1 *Uitvoeringsgevolgen*

In tegenstelling tot de strafbaarstelling op grond van artikel 197 Sr, waarbij de IND een ongewenstverklaring of zwaar inreisverbod oplegt, vereist artikel 108a Vw geen directe uitvoering door de IND. Wel kan de strafbaarstelling gevolgen hebben voor de werklust van reeds bestaande werkprocessen van de IND.

Het amendement leidt naar verwachting tot een toename van de werklust voor de IND. Het is mogelijk dat vreemdelingen zowel reguliere als asielverblijfsaanvragen zullen indienen om procedureel rechtmatig verblijf te genereren en daarmee vervolging op grond van artikel 108a Vw te vermijden. Het indienen van aanvragen heeft impact op de instroom, werkvoorraad en daarmee capaciteit van de IND. Of en hoe vaak dit zal gebeuren is niet op voorhand te voorspellen. Hierdoor is het niet mogelijk een inschatting te geven van de uitvoerings- en personele gevolgen.

De IND wordt via de ketenservicelijn, Grenskantoor, Desk Juridische Ondersteuning en buiten kantooortijden via de piketdienst bevroegd door bijvoorbeeld politie of KMar over de verblijfsrechtelijke status van vreemdelingen. Dit zal ook nodig zijn in de uitvoering van de strafbaarstelling illegaliteit. Afhankelijk van de ketenafspraken die gemaakt zullen worden, zal rekening moeten worden gehouden met een uitbreiding van de piketpool en bereikbare uren.

10.1.2 *Personele gevolgen*

Ten aanzien van informatieverzoeken aan of advies van de ketenservicelijn, het Grenskantoor en de piketdienst, verwacht de IND de werklust die voortvloeit uit optie 1 op te kunnen vangen binnen de huidige bezetting en het budget. Optie 2 zal wel personele gevolgen hebben voor de IND. De verwachting is dat het merendeel van de informatieverzoeken van de ketenpartner tijdens de reguliere werktijden van de ketenservicelijn en Grenskantoor zullen worden gesteld. Hoewel het lastig is om een inschatting te maken van de impact voor Ketenservice en Grenskantoor, zal, indien het daadwerkelijk gaat om 3000 zaken¹⁸ per jaar, dit naar verwachting een uitbreiding met **1 extra fte** betekenen.

Daarnaast kunnen OVR-voorstellen mede vanwege illegaliteit door ketenpartners worden ingediend bij de IND of kan verzocht worden door de IND de vreemdeling hiervoor te verhoren. Dit vraagt scholing van beslismedewerkers en ketenadviseurs. Voor Juridische Zaken (JZ) zijn rechtbankprocedures hierover nieuw en vergen zij extra capaciteit en voorbereidingstijd, vooral in de beginfase. Hoe vaak dit zal voorkomen, valt niet te voorspellen.

10.1.3 *IV*

Er zijn geen wijzigingen in IV voorzien.

¹⁸ Er is hier uitsluitend gewerkt met het werkgetal dat door de politie is gehanteerd. Er is geen rekening gehouden met het werkgetal van 4.200 (1200 KMar + 3000 politie) dat de DTenV ook hanteert, vanwege tijdsbeperkingen.

10.1.4 *Implementatie*

De wetswijziging vraagt om een beperkt implementatietraject, dat vooral gericht is op externe en interne communicatie, zoals het aanpassen van de website en procesbeschrijvingen.

10.2 **Punten van aandacht en risico's**

10.2.1 *Aannames*

De IND merkt op dat de uitvoeringsgevolgen van de wetswijziging mogelijk zullen afwijken, en groter zijn, als de aannames gebruikt in deze verkenning niet blijken te kloppen. De IND zet met name vraagtekens bij de aanname dat de doelgroep die in aanmerking komt voor vervolging onder artikel 108a Vw, voor een deel samenvalt met de doelgroep die kan worden vervolgd onder artikel 197 Sr. De doelgroep van artikel 108a Vw zal naar verwachting groter zijn omdat het in theorie alle niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen kan omvatten die wel kunnen, maar niet willen meewerken aan vertrek. Een belangrijk verschil is dat artikel 108a Vw ziet op niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen, wiens vertrektermijn is verstreken. Daarentegen is voor vervolging op grond van artikel 197 Sr een opgelegde OVR of zwaar IRV randvoorwaardelijk. Een OVR of zwaar IRV wordt voornamelijk opgelegd in gevallen waarbij openbare orde of nationale veiligheid speelt. Zeker niet bij alle niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen zal er sprake zijn van openbare orde aspecten, zoals een strafblad.

10.2.2 *Impact op werkzaamheden IND*

De impact op de IND is mede afhankelijk van de keuzes die de politie (AVIM) en KMar zullen maken wat betreft het indienen van voorstellen tot OVR verklaren op basis van artikel 67, eerste lid, onder a, Vw vanwege artikel 108a Vw. Daarnaast is het onbekend hoeveel vreemdelingen een aanvraag zullen indienen om procedureel rechtmatig verblijf te verkrijgen, en welk type aanvraag (asiel of regulier).

10.2.3 *Kansen*

De strafbepaling uit artikel 108a Vw biedt ook mogelijkheden ten aanzien van vreemdelingen die kansarme herhaalde reguliere verblijfsaanvragen indienen en die al een inreisverbod hebben. Deze kansarme aanvragen leggen beslag op de IND capaciteit en hebben vooral tot doel om procedureel rechtmatig verblijf te genereren en uitzetting te voorkomen. De vaststelling dat een vreemdeling bij herhaling een bij de Vreemdelingenwet strafbaar gesteld feit begaat, is grond voor het opleggen van een ongewenstverklaring (artikel 67 eerste lid onder a Vw). De ongewenstverklaring voorkomt dat procedureel rechtmatig verblijf ontstaat bij een nieuw ingediende reguliere verblijfsaanvraag.

Vanuit de IND is het nog niet duidelijk welke kans de aanpassing van artikel 66a lid 7, Vw, zal bieden. Lid 7 ziet op de rechtsgevolgen van een zwaar inreisverbod (de rechtsgevolgen van een licht inreisverbod staan in artikel 66a, lid 6, Vw). Die rechtsgevolgen treden pas in werking na vertrek uit de lidstaten en tussentijdse inreis. Het uitbreiden van de rechtsgevolgen van lid 7 heeft dus voor die tijd geen effect. Bij een tussentijdse inreis is het effect er in feite ook niet, omdat de andere rechtsgevolgen van artikel 66a, lid 7, Vw al voldoen. Bovendien zal een veroordeling op grond van het toekomstige artikel 108a Vw alleen niet voldoende zijn om een zwaar inreisverbod op te kunnen leggen. Daarvoor geldt het Unierechtelijke

openbare orde criterium en daaraan wordt met een enkele veroordeling voor artikel 108a Vw niet voldaan, ook niet bij herhaling. Het opnemen hiervan in artikel 66a, lid 7, zal dus voor het opleggen van een zwaar inreisverbod van weinig betekenis zijn. Er zal daarnaast ernstigere openbare orde moeten spelen, wil een zwaar inreisverbod opgelegd kunnen worden.

10.2.4 Consequenties voor toekomstig verblijfsrecht

Op grond van artikel 3.77 Vreemdelingenbesluit (Vb) kan een toekomstige aanvraag voor een reguliere verblijfsvergunning worden afgewezen bij een veroordeling tot een onvoorwaardelijke gevangenisstraf, transactie of strafbeschikking. Een veroordeling op grond van artikel 108a Vw kan dus gevolgen hebben voor toekomstige reguliere aanvragen omdat de openbare orde toets het toekennen van een verblijfsvergunning in de weg staat. Voor asielaanvragen is dit naar verwachting niet van toepassing, omdat de drempel om openbare orde tegen te werpen daar aanzienlijk hoger ligt. Echter is bij elke verblijfsaanvraag een individuele evenredigheidstoets vereist en onzeker is hoe de rechter, gezien de aard van het delict, dit zal wegen.

11 Uitvoeringsgevolgen DJI

Dit hoofdstuk behandelt de uitvoeringsgevolgen voor de DJI.

11.1 Algemene uitvoeringsgevolgen

11.1.1 *Uitvoeringsgevolgen*

Uitgaande van 100 à 300 zaken voor het OM per jaar en aansluitend op de uitgangspunten die ook bij de EAUT OVR zijn gebruikt, namelijk dat bij ca. 73% van de instroom daadwerkelijk een dagvaarding volgt en dat in ca. 75% van de dagvaardingen een veroordeling volgt, leidt de strafbaarstelling van illegaal verblijf tot 55 tot 165 extra veroordelingen op grond van artikel 108a Vw. Voor de gemiddelde strafduur wordt uitgegaan van de gemiddelde strafduur voor artikel 197 Sr, namelijk 70 dagen. Deze opgelegde gevangenisstraffen zullen binnen het bestaande stelsel ten uitvoer worden gelegd.

De toename van 55 tot 165 extra veroordelingen met een gemiddelde detentieduur van 70 dagen, leidt tot **1,7 tot 5,4 miljoen euro op jaarbasis in structurele kosten** voor detentiefaciliteit.

55 gedetineerden * (€463,- * 70 dagen) = € 1.782.550,-
165 gedetineerden * (€ 463,- * 70 dagen) = € 5.347.650,-

Dit komt neer op 11 - 32 extra detentiejaren op jaarbasis.
55 gedetineerde *70 dagen /356 dagen = 10,5 jaar
165 gedetineerden * 70 dagen /365 dagen = 31,6,2 jaar

11.1.2 *Personele gevolgen*

De impact van het amendement zit op de toename in de gevraagde detentiefaciliteit en is op deze wijze berekend. Personele gevolgen worden als zodanig niet berekend.

11.1.3 *IV*

Niet van toepassing.

11.1.4 *Implementatie*

De opgelegde gevangenisstraffen zullen binnen het bestaande stelsel ten uitvoer worden gelegd. Er is daarom geen implementatietraject voorzien.

11.2 Punten van aandacht en risico's

11.2.1 *Detentiefaciliteit*

DJI heeft tot 2030 geen detentiefaciliteit beschikbaar. Iedere wetswijziging, zo ook deze, die tot extra strafopleggingen leidt, is voor DJI in ieder geval tot 2030 niet uitvoerbaar.

12 Gevolgen voor de vreemdeling

De strafbaarstelling van illegaal verblijf heeft als gevolg dat iedere niet-rechtmatig verblijvende vreemdeling in Nederland mogelijk strafbaar is. De niet-rechtmatig verblijvende vreemdeling kan strafrechtelijk worden vervolgd, mogelijk met een vrijheidsontnemende straf als gevolg. Dit geldt voor vreemdelingen die door eigen toedoen niet terugkeren naar land van herkomst, en niet voor vreemdelingen met een terugkeerbeletsel die buiten hun toedoen niet kunnen terugkeren. Iedere niet-rechtmatig verblijvende vreemdeling, ongeacht de mate van medewerking aan diens terugkeer, kan gestraft worden met een geldboete of taakstraf. Dit zal afhangen van het vervolgings- en strafvorderingsbeleid van het OM. Niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen hebben in de regel geen vaste verblijfsplaats, geen bankrekening en geen vast inkomen. Het is dan ook zeer aannemelijk dat zij een geldboete niet zouden kunnen betalen en niet kunnen voldoen aan een taakstraf.

Zoals ook in de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt gesteld, maakt de inzet van het strafrecht vergaande inbreuk op de rechten en vrijheden van mensen. In het geval van een gevangenisstraf wordt iemands bewegingsvrijheid vergaand beperkt, en het grijpt in op de persoonlijke levenssfeer van een mens.

De politie (AVIM) signaleert dat vreemdelingen nu al moeite hebben met het begrijpen van de regelgeving en de gevolgen van bijvoorbeeld een OVR of IRV, en dat deze problematiek door het strafbaar stellen van niet-rechtmatig verblijf zal toenemen. Dit raakt aan het doenvermogen van de vreemdeling: het vermogen om de regelgeving te begrijpen en na te leven.

De politie wijst tevens op het risico dat niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen die hulp behoeven omdat zij bijvoorbeeld slachtoffer zijn geworden van een misdrijf, zich mogelijk – uit angst voor vervolging – niet zullen melden bij de politie. Al kwetsbare groepen in de samenleving zullen daardoor nog kwetsbaarder kunnen worden voor bijvoorbeeld uitbuiting en mensenhandel. Daarnaast kan het strafbaar stellen van illegaliteit ertoe bijdragen dat mensen elkaar vanwege vermeende illegaliteit zullen 'verklikken' of melden, hetgeen sociale spanningen binnen en tussen gemeenschappen kan vergroten.

In aanvulling op bovenstaande, zullen niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen mogelijk ook andere voorzieningen mijden. Niet-rechtmatig verblijvende personen in Nederland hebben enkele basisrechten, zoals het recht op medisch noodzakelijk zorg, onderwijs tot 18 jaar en juridische bijstand (zie artikel 10, lid 2, Vw). Door het strafbaar stellen van niet-rechtmatig verblijf kunnen vreemdelingen zich ontmoedigd voelen om aanspraak te maken op hun basisrechten, om zo buiten beeld van de autoriteiten te blijven. De gevolgen van het mijden van dergelijke hulp, bijvoorbeeld in medische (nood)situaties, kan zeer grote gevolgen hebben voor vreemdelingen.

Ook kan de strafbaarstelling illegaliteit vreemdelingen raken met kinderen. Nu al wordt gesignaleerd door ketenpartners dat vreemdelingen die in beeld zijn van de overheid en onder de reikwijdte van de strafbaarstelling vallen, vreemdelingen zijn die op gezinslocaties wonen. Er bestaat een risico dat vreemdelingen veroordeeld worden voor een vrijheidsontnemende straf terwijl zij kinderen hebben die afhankelijk van hen zijn. Daarnaast, hebben niet-rechtmatig verblijvende kinderen recht op onderwijs. Ondanks dat kinderen onder de 18 jaar niet vallen onder de

primaire strafbaarstelling illegaliteit, zullen zij toch indirect geraakt kunnen worden. Het is namelijk denkbaar dat de (niet-rechtmatig verblijvende) ouders hun kinderen niet meer naar school zullen laten gaan, uit vrees om in beeld te komen bij de autoriteiten en daarmee strafrechtelijke vervolgd te worden. Een strafrechtelijke vervolging van een ouder zal namelijk zeer grote consequenties hebben voor de kinderen. Er dient goed overwogen te worden hoe deze wetswijziging uitgevoerd kan worden zonder inbreuk te maken op de rechten van het kind.

Deze punten van aandacht en risico's onderstrepen het belang van een weloverwogen opsporings- vervolgings- en strafvorderingsbeleid en een uitvoeringssystematiek die zo is ingericht dat schrijnende gevallen zo veel mogelijk worden voorkomen.

13 Bijlage

TWEEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL

2

Vergaderjaar 2024-2025

36 704

Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 en de Algemene wet bestuursrecht in verband met maatregelen om de asielketen te ontlasten en de instroom van asielzoekers te verminderen (Asielnoodmaatregelenwet)

Nr. 44

GEWIJZIGD AMENDEMENT VAN HET LID VONDELING TER VERVANGING VAN DAT GEDRUKT ONDER NR. 33
Ontvangen 25 juni 2025

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

I

In artikel I wordt na onderdeel BB een onderdeel ingevoegd, luidende:

BBa

In artikel 66a, zevende lid, wordt, onder verlettering van de onderdelen a tot en met d tot b tot en met e, een nieuw onderdeel a ingevoegd, luidende:

a. bij herhaling het strafbare feit, bedoeld in artikel 108, zesde lid, of het strafbare feit, bedoeld in artikel 108a, heeft begaan, dan wel achtereenvolgens beide strafbare feiten heeft begaan;

II

In artikel I wordt na onderdeel HH een onderdeel ingevoegd, luidende:

HHa

Na artikel 108 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 108a

1. De meerderjarige vreemdeling die in Nederland verblijft terwijl hij weet of ernstige reden heeft te vermoeden dat dat verblijf niet rechtmatig is, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of geldboete van de tweede categorie.

2. In afwijking van het eerste lid is de vreemdeling niet strafbaar zolang de voor hem geldende vertrektermijn nog niet is verstreken.
3. Het in het eerste lid strafbaar gestelde feit is een misdrijf.
4. Artikel 108, vierde lid, is van overeenkomstige toepassing.

Toelichting

Wie geen recht heeft om in Nederland te verblijven, moet het land verlaten. Echter, in de praktijk blijkt dat een groot deel van de vertrekplichtige vreemdelingen Nederland niet verlaat, maar in de illegaliteit verdwijnt. Illegaliteit is een groot maatschappelijk probleem, dat veel overlast, criminaliteit en kosten met zich meebrengt.

Het negeren van de wettelijke vertrekplicht kan niet zonder gevolgen blijven. Daarom wordt in dit amendement geregeld dat illegaliteit strafbaar wordt. Door illegaliteit strafbaar te stellen wordt illegale komst naar en illegaal verblijf in Nederland voorkomen en bestreden. Illegaal verblijf in Nederland wordt hiermee onaantrekkelijker. Strafbaarstelling van illegaliteit is een noodzakelijke "stok achter de deur" om illegalen te motiveren Nederland te verlaten.

Personen of organisaties die illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen helpen onder te duiken zullen op grond van artikel 47 van het Wetboek van Strafrecht ook strafbaar zijn.

Vondeling



Immigratie- en Naturalisatiedienst
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Impactanalyse wijzigingen geldigheidsduur Verblijfsvergunningen Asiel (VVA)

Datum September 2024
Status Definitief

Colofon

Titel Impactanalyse Wijzigingen geldigheidsduur VVA
Status Definitief

Contact INDOA@ind.nl

Ministerie van Asiel en Migratie
Immigratie- en Naturalisatiedienst
Directie Strategie en Uitvoeringsadvies
Afdeling Onderzoek en Analyse
Turfmarkt 147 | 2511 DP | Den Haag
Postbus 16275 | 2500 BG | Den Haag

Disclaimer

Deze impactanalyse is uitgevoerd op het moment dat er globale plannen bekend waren voor een mogelijke wijziging. Mocht overgegaan worden tot een wetsvoorstel en implementatietraject, dan kan het zijn dat de kaders geschetst in de impactanalyse niet (meer) passend blijken te zijn, aangezien de situatie en het voorstel gewijzigd kunnen zijn op het moment dat het implementatietraject start (t.o.v. het moment dat de impactanalyse wordt uitgevoerd).

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	6
1 Inleiding	12
1.1 Aanleiding	12
1.2 Doelstelling en reikwijdte	13
1.3 Vraagstelling.....	14
1.4 Werkwijze en aanpak.....	15
1.5 Leeswijzer	15
2 De voorgenomen wijzigingen.....	16
2.1 De huidige regelgeving.....	16
2.2 Voorgenomen wijzigingen op hoofdlijnen.....	18
3 Gevolgen voor de uitvoering.....	22
3.1 Algemene bevindingen	22
3.2 Gevolgen wijziging 1: afschaffen van de VVA ONBEP.....	22
3.2.1 Verdere uitwerking wijziging	22
3.2.2 Impact op de organisatie.....	23
3.2.3 Impact op norm- en doorlooptijden.....	24
3.2.4 Impact op personeel (FTE).....	25
3.3 Gevolgen wijziging 1 en 2: afschaffen van de VVA ONBEP en verkorten van de geldigheidsduur van de VVA BEP volgens de huidige werkwijze	26
3.3.1 26	
3.3.2 Verdere uitwerking wijziging	27
3.3.3 Impact op de organisatie.....	27
3.3.4 Impact op norm- en doorlooptijden.....	28
3.3.5 Impact op personeel (FTE).....	29
3.4 Gevolgen wijziging 1, 2 en 3: afschaffen van de VVA ONBEP, verkorten van de geldigheidsduur van de VVA BEP en inhoudelijke handmatige herbeoordeling bij verlenging van de VVA BEP	31
3.4.1 Verdere uitwerking wijziging	31
3.4.2 Impact op de organisatie.....	32
3.4.3 Impact op norm- en doorlooptijden.....	33
3.4.4 Impact op personeel (FTE).....	34
3.5 Implementatie van alle drie de wijzigingen	35
3.5.1 Implementatietermijnen	35
3.5.2 Risico's.....	36

3.5.3	Randvoorwaarden.....	36
4	Financiële gevolgen van de wijzigingen	39
4.1	Structurele financiële gevolgen wijziging 1: afschaffen van de VVA ONBEP	39
4.2	Structurele financiële gevolgen wijziging 1 en 2: afschaffen van de VVA ONBEP en verkorten van de geldigheidsduur van de VVA BEP volgens de huidige werkwijze	39
4.2.1	Personele kosten primair proces	39
4.2.2	Overige kosten	41
4.3	Structurele financiële gevolgen wijziging 1, 2 en 3: afschaffen van de VVA ONBEP, verkorten van de geldigheidsduur van de VVA BEP en inhoudelijke handmatige herbeoordeling bij verlenging van de VVA BEP	41
4.3.1	Personele kosten	41
4.3.2	Tolkenkosten	42
4.3.3	Overige structurele kosten.....	42
4.4	Incidentele financiële gevolgen	42
5	Hoofdconclusies	44
	Bijlage A – Berekening personele en IV-kosten.....	47
A1.	Verwachte aantallen verlengingsaanvragen	47
A2.	Personele capaciteit (FTE)	47
A3.	Berekening kosten	48
A3.1	Berekening personele kosten	48
A3.2	Berekening IV-kosten.....	49
A3.3	Berekening overige kosten.....	49
	Bijlage B – Disclaimer IV-impact.....	50

Lijst van Figuren, Tabellen en Tekstboxen

Figuur 2.1 – Huidige situatie VVA BEP en VVA ONBEP	18
Figuur 2.2 – Scenario voorgestelde wijzigingen VVA BEP	20
Figuur 2.3 – Scenario voorgestelde wijzigingen VVA BEP	20
Tabel 0.1 – Mogelijke scenario's geldigheidsduur en beoordelingswijze verlengingen VVA BEP	7
Tabel 0.2 – Verwachte impact verlengingen over een periode van tien jaar per scenario*	10
Tabel 1.1 – Mogelijke scenario's geldigheidsduur en beoordelingswijze verlengingen VVA BEP	13
Tabel 3.1 – Huidige normtijden directie RVN	25
Tabel 3.2 – Duur vergunningen VVA BEP bij huidige werkwijze.....	26
Tabel 3.3 – Normtijden in minuten VVA BEP voor scenario 1.1 en 2.1	29
Tabel 3.4 – Benodigde FTE voor verlengingen VVA BEP in scenario 1.1 en 2.1.....	31
Tabel 3.5 – Duur vergunningen VVA BEP bij nieuwe werkwijze	31
Tabel 3.6 – Normtijden in minuten VVA BEP voor scenario 1.2 en 2.2	34
Tabel 3.7 – Benodigde FTE voor verlengingen VVA BEP in scenario 1.2 en 2.2.....	35
Tabel 4.1 – Personele kosten voor verlengingen VVA BEP in scenario 1.1 en 2.1....	41
Tabel 4.2 – Personele kosten voor verlengingen VVA BEP in scenario 1.2 en 2.2....	42
Tabel 4.3 – Directe personele kosten voor verlengingen over een periode van tien jaar voor tussenscenario's*	43
Tekstbox 4.1 – Tussenscenario's directe personele kosten	43

Managementsamenvatting

Inleiding

De verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd (VVA ONBEP) staat op gespannen voet met Europese wet- en regelgeving, en met name de onmogelijkheid om tot intrekking van deze verblijfsvergunning over te gaan indien de beschermingsnoodzaak vervalt. Vooruitlopend op de implementatie van het Europese Asiel- en Migratiepact (hierna: Migratiepact) zal de VVA ONBEP worden afgeschaft. Daarnaast is één van de onderdelen van het Migratiepact de stroomlijning van de procedures in verschillende lidstaten. Nederland hanteert momenteel asielverblijfstitels met een initiële verblijfsduur van vijf jaar en maakt daarbij geen onderscheid tussen personen aan wie de vluchtelingenstatus (A-status) en personen aan wie de subsidiaire beschermingsstatus (B-status) is verleend. In de praktijk blijkt dat andere EU-landen vaker een geldigheidsduur hanteren die korter is dan vijf jaar. In de Kwalificatieverordening (artikel 24) staat verder dat A-statushouders een verblijfstitel met een initiële geldigheidsduur krijgen van ten minste drie jaar, welke kan worden verlengd met ten minste drie jaar. Voor B-statushouders staat een initiële duur van ten minste één jaar met verlengingen van ten minste twee jaar. Om onderscheid te kunnen maken tussen A- en B-statushouders dient Nederland een tweestatusstelsel in te voeren. Bovengenoemde aanpassingen vloeien niet alleen voort uit het Migratiepact, maar passen ook binnen het Hoofdlijnenakkoord.¹

De afdeling Onderzoek en Analyse (O&A) heeft in deze impactanalyse de uitvoeringsgevolgen van de volgende drie wijzigingen in kaart gebracht:

1. het **afschaffen van de VVA ONBEP**;
2. het **verkorten van de geldigheidsduur van de VVA BEP**. Daarbij zijn twee verschillende scenario's uitgewerkt:
 - o **scenario 1**: Voor A-statushouders is een initiële en verlengde VVA BEP steeds drie jaar geldig. Voor B-statushouders is de initiële VVA BEP één jaar geldig en een verlenging twee jaar.
 - o **scenario 2**: zowel de initiële VVA BEP als de verlenging is drie jaar geldig, ongeacht of het een A- of een B-status betreft;
3. het aanpassen van de **werkwijze bij het verlengen van de VVA BEP**. Ook hier zijn twee scenario's mogelijk:
 - o **scenario 1**: het huidige elektronisch verlengingsbesluit, zonder inhoudelijke herbeoordeling.
 - o **scenario 2**: inhoudelijke herbeoordeling van een verlengingsaanvraag.

De combinatie van deze drie wijzigingen leidt tot vier scenario's (zie Tabel 1). In alle scenario's geldt dat de VVA ONBEP is afgeschaft.

De verwachte impact van de vier scenario's is in kaart gebracht met behulp van focusgroepen met experts van betrokken afdelingen. Voor de berekeningen zijn ook databestanden afkomstig uit het datawarehouse van de IND geleverd.

Vanwege de beperkte doorlooptijd van deze impactanalyse zijn de uitgewerkte scenario's gebaseerd op de aanname dat de verlengingswijze wordt toegepast op *alle*

¹ HOOP, LEF EN TROTS – Hoofdlijnenakkoord 2024-2028 van PVV, VVD, NSC en BBB.

verlengingsaanvragen. De uitgewerkte scenario's geven dus een inschatting van de minimale en van de maximale gevolgen. Het is goed mogelijk dat bij de keuze voor één van deze scenario's de daadwerkelijke gevolgen hoger of juist lager uitvallen. De exacte berekening van een dergelijk 'tussenscenario' valt buiten de reikwijdte van deze impactanalyse. Aan het eind van [hoofdstuk 4](#) is wel een eerste aanzet voor een tussenscenario opgenomen.

Tablet 0.1 – Mogelijke scenario's geldigheidsduur en beoordelingswijze verlengingen VVA BEP

Scenario	A-status			B-status		
	<i>Initiële verblijfsvergunning</i>	<i>Elektronisch verlengingsbesluit</i>	<i>Herbeoordeelde verlenging</i>	<i>Initiële verblijfsvergunning</i>	<i>Elektronisch verlengingsbesluit</i>	<i>Herbeoordeelde verlenging</i>
1.1	3 jaar	3 jaar	-	1 jaar	2 jaar	-
1.2	3 jaar	-	3 jaar	1 jaar	-	2 jaar
2.1	3 jaar	3 jaar	-	3 jaar	3 jaar	-
2.2	3 jaar	-	3 jaar	3 jaar	-	3 jaar

Impact – gevolgen voor de uitvoering per wijziging

De verwachte impact op de organisatie, op de norm- en doorlooptijden, benodigd personeel (FTE) en financiën zijn in kaart gebracht voor de verschillende, op elkaar voortbouwende wijzigingen. Daarbij geldt dat voor alle drie de wijzigingen er nog een verdere uitwerking van de plannen nodig is.

Afschaffen VVA ONBEP

De impact van deze wijziging op zichzelf is beperkt. Het afschaffen van de VVA ONBEP kan leiden tot meer herbeoordelingen bij wijzigingen in het landenbeleid en voor minder naturalisatieaanvragen, aangezien een grotere groep aanvragers voor een langere periode een VVA BEP nodig zal hebben. Ook zullen er enkele aanpassingen in aanvraagformulieren nodig zijn. Voor de verschillende afdelingen van de directie DV zal het afschaffen van de VVA ONBEP extra werk met zich meebrengen, maar die gevolgen konden in deze impactanalyse niet gekwantificeerd worden. Het in kaart brengen van waterbedeffecten (de verwachting is dat een deel van de vergunninghouders als alternatief een andere type vergunning voor onbepaalde tijd zal aanvragen) is niet verder uitgewerkt in deze impactanalyse.

Afschaffen VVA ONBEP en verkorten geldigheidsduur VVA BEP (scenario's 1.1 en 2.1)

Wanneer de VVA ONBEP wordt afgeschaft, de duur van de VVA BEP wordt verkort en verlengingsaanvragen via de behandelautomaat behandeld worden, dan zijn de directe personele gevolgen voor de directie RVN beperkt ten opzichte van de huidige situatie. Afhankelijk van het gekozen scenario blijven de personele kosten nagenoeg gelijk (scenario 2.1) of nemen ze iets toe (scenario 1.1). Daarnaast voorziet de directie DV door de verkorte geldigheidsduur o.a. meer loketbezoeken en handelingen. De directie JZ verwacht bij een verschillende geldigheidsduur tussen de A- en B-status meer beroepsprocedures. Deze gevolgen voor DV en JZ konden niet gekwantificeerd worden. Wat betreft IV zijn enkele, beperkte aanpassingen in teksten en e-toetsen nodig.

Afschaffen VVA ONBEP, verkorten geldigheidsduur VVA BEP en inhoudelijk herbeoordelen van verlengingsaanvragen VVA BEP (scenario's 1.2 en 2.2)

Wanneer verlengingen voor de VVA BEP volledig inhoudelijk worden herbeoordeeld met een mogelijke intrekking tot gevolg in plaats van behandeld middels de behandelautomaat, nemen de betreffende normtijd, benodigde personele capaciteit en kosten sterk toe, ongeacht het gekozen scenario (zie Tabel 2). Momenteel heeft de directie A&B op jaarbasis minder dan 20 FTE beschikbaar voor inhoudelijke herbeoordelingen, wat betekent dat een zeer omvangrijke uitbreiding van de capaciteit noodzakelijk is. Deze uitbreiding brengt de nodige spanningen en uitdagingen voor de IND met zich mee. Daarnaast zijn extra tolken en hoorkamers nodig omdat bij een standaard herbeoordeling er veel vaker gehoord moet worden. Verder hebben verschillende experts erop gewezen dat de kans dat een inhoudelijke herbeoordeling leidt tot een intrekking van de asiolvergunning, zeer klein is. Bovendien is het momenteel zo ingeregeld dat eventuele aanleidingen tot een mogelijke herbeoordeling al standaard worden opgepakt.

Uitvoerbaarheid van de scenario's

Deze impactanalyse heeft niet specifiek naar de uitvoerbaarheid van de voorgestelde wijzigingen gekeken. Toch moet gewezen worden op een belangrijk uitvoeringsrisico voor de scenario's waarbij B-statushouders een initiële vergunning met een verblijfsduur van één jaar en een verlenging van twee jaar ontvangen. Deze duur is namelijk korter dan de huidige doorlooptijd (zeventien maanden) voor het beslissen op de eerste asielaanvraag. Dit betekent dat de geldigheidsduur van de vergunning al verlopen is op het moment dat de definitieve beslissing is genomen. Bovendien is het momenteel juridisch gezien niet mogelijk om asielaanvragen ambtshalve te verlengen. Hierdoor worden deze scenario's niet uitvoerbaar geacht.

De scenario's waarbij er volledig inhoudelijk herbeoordeeld moet worden met een mogelijke intrekking tot gevolg zijn ook niet uitvoerbaar. In deze gevallen zijn de normtijden van de verlengingen zo veel hoger dat er in plaats van 18 FTE (huidige situatie) tussen 1.039 en 1.383 FTE nodig is, afhankelijk van het gekozen scenario.

Risico's, randvoorwaarden en implementatie

Risico's

Implementatie brengt de volgende risico's met zich mee:

- Het verder oplopen van huidige werkvoorraden en achterstanden. Door het inkorten van de geldigheidsduur van de VVA BEP, zullen er vaker verlengingsaanvragen binnen komen die behandeld dienen te worden. Daarbij geldt, hoe korter de geldigheidsduur van een VVA BEP, hoe groter het uitvoeringsrisico.
- Een inhoudelijke herbeoordeling van elke verlengingsaanvraag maakt het werk gecompliceerder. Dit sluit niet aan bij de IND ambitie 2028, waar het o.a. gaat om het decompliceren van het werk en het verhogen van de productie.
- Er vinden mogelijk veel veranderingen tegelijkertijd plaats. In een korte periode komt er veel af op medewerkers, de splitsing van A&B, de digitale innovatie; werken met nieuwe digitale systemen en wijzigingen gerelateerd aan het Migratiepact.
- Momenteel wordt enkel in een criterium vastgelegd of iemand een A-status of een B-status heeft. Dat maakt het onderscheid tussen de verlengingsduur van

beide statussen bij een automatisch verlengingsbesluit (scenario's 1.1 en 1.2) lastig vanuit IV-oogpunt.

Randvoorwaarden

Belangrijke randvoorwaarden voor implementatie zijn:

- Wet- en regelgeving, het beleid en de uitvoeringswijze m.b.t. de voorgestelde wijzigingen staan vast vóódat er met implementatie kan worden begonnen. Wetswijzigingen kosten gemiddeld anderhalf tot twee jaar, hoewel dit ook afhangt van de complexiteit van de wijziging.
- Duidelijkheid over scenario's, mogelijke alternatieve routes en toetsingskaders:
 - De uitvoering van het behandelen (bijv. automatisch of handmatig) van een verlengingsaanvraag.
 - Toetsingskader van het middelenvereiste.
 - Behandeling van nareisaanvragen.
 - Leges.
- Voldoende capaciteit
 - Voldoende beschikbare (personele) capaciteit, inclusief opleidingscapaciteit.
 - Extra personeel, betekent mogelijk ook extra benodigde werkruimtes en dus extra locaties.
 - Voldoende loketten en voldoende medewerkers telefonie. Aanvragers zullen vaker langskomen bij loketten (o.a. vaker afhaken verblijfsdocument) en mogelijk vaker bellen met vragen over onder andere nareis, naturalisatie en voorwaarden voor andere vergunningen.
- IV systemen, waaronder de registratiemodule waar DRV gebruik van maakt, moeten klaar zijn voor gebruik.
- Tijdige aanpassingen in de interne en externe communicatie
 - Werkafspraken en werkinstructies.
 - Informeren en meenemen van betrokken ketenpartners.
 - Informeren van aanvragers.

Implementatietermijn

Omdat er nog veel onduidelijkheden bestaan blijft het een hoog-over inschatting wat de benodigde implementatietermijn zal zijn. Allereerst zal er minimaal anderhalf à twee jaar nodig zijn om wet- en regelgeving op orde te krijgen alvorens met de implementatie ervan te kunnen starten. Wanneer deze wetswijziging samen met andere wijzigingen wordt meegenomen of wanneer niet alleen de Vreemdelingenwet moet worden aangepast maar ook de RWN, dan kan de implementatietijd verder oplopen. Gedurende een wetswijziging kan er nog veel veranderen. Zodra dit is afgerond kan er pas over gegaan worden tot het doorvoeren van de wijzigingen.

Voor de interne implementatie is voldoende beschikbare capaciteit noodzakelijk, waarbij de tijd voor werving en opleiding opgeteld moet worden. De opleidingsstermijn voor herbeoordelaars is momenteel 1,5 jaar.

Tabel 0.2 – Verwachte impact verlengingen over een periode van tien jaar per scenario*

scenario	type behandeling(en) na verlening eerste asielstatus	totale normtijd in minuten	beslis-directie	FTE	personele kosten primair proces (€; excl. en [incl.] top-up**)	tolken-kosten (€)	overige kosten (niet berekend)	scenario uitvoerbaar?
<i>huidige situatie</i>	<i>één verlenging VVA BEP, of één VVA ONBEP, of één naturalisatie</i>	20 70 120	RVN	8	745.000 [932.000]	<i>n.v.t.</i>	<i>personeel DV & JZ</i>	<i>n.v.t.</i>
Scenario's met behandelautomaat (wijziging 1 + 2)								
scenario 2.1 – beide statussen 3+3	drie verlengingen VVA BEP	60 (3x20)	RVN	8	759.000 [949.000]	<i>n.v.t.</i>	personeel DV & JZ; extra verblijfsdocumenten; extra locaties loketten	ja, onder voorwaarden
scenario 1.1 – A-status 3+3	drie verlengingen VVA BEP	60 (3x20)	RVN	11	1,0 miljoen [1,3 miljoen]	<i>n.v.t.</i>	personeel DV & JZ; extra verblijfsdocumenten; extra locaties loketten	nee, vanwege doorlooptijden
scenario 1.1 – B-status 1+2	vijf verlengingen VVA BEP	100 (5x20)						
Scenario's met inhoudelijke herbeoordeling (wijziging 1 + 2 + 3)								
scenario 1.2 – A-status 3+3	drie verlengingen VVA BEP	7.470 (3x 2.490)	A&B	1.383	177,4 miljoen [221,7 miljoen]	30,4 miljoen	personeel DV & JZ; extra verblijfsdocumenten; extra locaties loketten en personeel	nee, vanwege kosten én doorlooptijd
scenario 1.2 – B-status 1+2	vijf verlengingen VVA BEP	12.450 (5x 2.490)						
scenario 2.2 – beide statussen 3+3	drie verlengingen VVA BEP	7.470 (3x 2.490)	A&B	1.039	133,2 miljoen [166,6 miljoen]	22,9 miljoen	personeel DV & JZ; extra verblijfsdocumenten; extra locaties loketten en personeel	nee, vanwege kosten

* per cohortjaar aanvragers van een initiële VVA BEP; **De top-up bestaat uit personele kosten voor bijvoorbeeld management en ondersteuning van de medewerkers in het primaire proces.

Afkortingenlijst

A&B	Directie Asiel & Bescherming (IND)
BDoc	Bureau Documenten (IND)
BIC	Business Informatie Centrum (IND)
BNTB	Beroep niet tijdig beslissen
DG IND SUJ	Directeur-generaal IND Strategie, Uitvoeringsbeleid en Juridische Zaken
DRV	(Teams) Digitaal Registreren en Voorbereiden
DV	Directie Dienstverlening (IND)
FBI	(Afdeling) Financiën en Business Informatie (IND)
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IV	Directie Informatievoorziening
JZ	Directie Juridische Zaken
LTR	Long term resident (EU langdurig ingezetene)
RVN	Directie Regulier Verblijf en Nederlanderschap (IND)
SUA	Directie Strategie en Uitvoeringsadvies
VVA BEP	Verblijfsvergunning Asiel voor bepaalde tijd
VVA ONBEP	Verblijfsvergunning Asiel voor onbepaalde tijd
VVR	Verblijfsvergunning Regulier

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd (VVA ONBEP) staat op gespannen voet met Europese wet- en regelgeving, en met name de onmogelijkheid om tot intrekking van deze verblijfsvergunning over te gaan indien de beschermingsnoodzaak vervalt.² De verwachting is dat de VVA ONBEP om die redenen wordt afgeschaft. Dit zal vooruitlopend op de implementatie van het Europese Asiel- en Migratiepact (hierna: Migratiepact) worden geïmplementeerd. In 2023 is hier reeds een verkenning over gepubliceerd.³

Daarnaast is er aanleiding om te kijken naar de verblijfsduur van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd (VVA BEP). Eén van de uitgangspunten van het Migratiepact is om de procedures in verschillende lidstaten te stroomlijnen en om personen die internationale bescherming hebben in de lidstaten, een gemeenschappelijk pakket van rechten te laten genieten. Dit vergt een aantal wijzigingen van de Nederlandse regelgeving. Zo staat in de Kwalificatieverordening (artikel 24)⁴ dat een verblijfstitel een initiële geldigheidsduur heeft van ten minste drie jaar voor personen aan wie de vluchtelingenstatus (A-status) is verleend en van ten minste één jaar voor personen aan wie de subsidiaire beschermingsstatus (B-status) is verleend. Ook staat in de Kwalificatieverordening dat na het verstrijken van de initiële geldigheidsduur deze kan worden verlengd met ten minste drie jaar voor personen met een vluchtelingenstatus en met ten minste twee jaar voor personen met een subsidiaire beschermingsstatus. Nederland hanteert momenteel een duur van vijf jaar en maakt daarbij geen onderscheid tussen beide statussen. In de praktijk blijkt dat andere EU-landen vaker een geldigheidsduur hanteren die korter is dan vijf jaar.⁵

Bovengenoemde aanpassingen vloeien niet alleen voort uit het Migratiepact, maar passen ook binnen het Hoofdlijnenakkoord. In het Hoofdlijnenakkoord staat namelijk dat de *asielvergunning voor onbepaalde tijd wordt afgeschaft, die voor tijdelijk verblijf aangepast*. Daarnaast wil het kabinet een *tweestatusstelsel*⁶ invoeren.⁷ Deze mogelijke wijzigingen met betrekking tot het afschaffen van de VVA ONBEP en het aanpassen van VVA BEP zijn van invloed op elkaar en hebben gevolgen voor de IND. Inzicht in de impact van de combinatie van de verschillende wijzigingen in de regelgeving is essentieel voor besluitvorming en succesvolle implementatie van de Europese regelgeving op nationaal niveau.

De plaatsvervangend directeur-generaal Strategie, Uitvoeringsbeleid en Juridische Zaken (plv. DG IND SUJ) van de Immigratie- en Naturalisatiedienst heeft aan de afdeling Onderzoek en Analyse (O&A), directie Strategie en Uitvoeringsbeleid (SUA)

2 De Kwalificatieverordening (EU Migratiepact; artikelen 14 jo. 11 en 19 jo. 16) kent, evenals de huidige Kwalificatierichtlijn, een verplichting tot het intrekken van de asielstatus indien de beschermingsnoodzaak komt te vervallen. Het wettelijk kader inzake onze huidige nationale VVA ONBEP (art. 33-35 Vw en daarop gebaseerde regelgeving) voorziet niet in die mogelijkheid tot intrekken als de rechtsgrond voor verlening is komen te vervallen en staat dan ook op gespannen voet met het Europees recht.

3 Korte verkenning om kwantitatief en financieel in kaart te brengen wat de effecten zijn van het afschaffen van de nationale verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd, juli 2023 (DJ 4697101).

4 EUR-Lex; Regulation - EU - 2024/1347 - EN - EUR-Lex (europa.eu).

5 De huidige beschikbare cijfers zijn van een aantal jaren geleden. Via het Europees Migratienetwerk (EMN) is recent een vraag bij de andere lidstaten uitgezet om na te gaan wat de huidige geldigheidsduur is van deze vergunningen. De antwoorden zullen echter niet op tijd binnen zijn om mee te kunnen nemen in de impactanalyse.

6 Voor uitleg rondom het tweestatusstelsel zie 'Bijlage 44 BWO Voorstel Nederlandse invulling twee statusstelsel'.

7 HOOP, LEF EN TROTS – Hoofdlijnenakkoord 2024-2028 van PVV, VVD, NSC en BBB.

van de IND opdracht gegeven om een impactanalyse uit te voeren naar de uitvoeringsgevolgen van de volgende drie wijzigingen:⁸

4. Het **afschaffen van de VVA voor onbepaalde tijd**, met als gevolg dat er vaker een verlenging van een VVA bepaalde tijd of, indien mogelijk, een andere verblijfsvergunning met een onbepaalde geldigheidsduur aangevraagd wordt.
5. Het **wijzigen van de VVA voor bepaalde tijd**, bestaande uit twee verschillende scenario's:
 - o **scenario 1.1**: Hierbij wordt de initiële duur van de VVA bepaalde tijd gewijzigd van vijf jaar naar drie jaar en de duur van de verlenging van vijf naar nog eens drie jaar voor de A-status. Voor de B-status wordt de initiële duur gewijzigd naar één jaar, met een verlenging van twee jaar.
 - o **scenario 2.1**: hierbij wordt de VVA bepaalde tijd gewijzigd van vijf jaar naar drie jaar voor zowel de A-status als voor de B-status. In dit scenario is de duur van de verlenging voor beide statussen gelijkgesteld op drie jaar.
6. Bij het **verlengen van de VVA voor bepaalde tijd** zijn er ook twee scenario's mogelijk:
 - o **scenario 1.2**: Elektronisch verlengingsbesluit, zonder inhoudelijke herbeoordeling.
 - o **scenario 2.2**: Inhoudelijke herbeoordeling.

De combinatie van de drie wijzigingen heeft geresulteerd in vier scenario's die in deze impactanalyse zijn getoetst: zie Tabel 1.1 voor een schematische weergave.

Tabel 1.1 – Mogelijke scenario's geldigheidsduur en beoordelingswijze verlengingen VVA BEP

Scenario	A-status			B-status		
	Initiële verblijfsvergunning	Elektronisch verlengingsbesluit	Herbeoordeelde verlenging	Initiële verblijfsvergunning	Elektronisch verlengingsbesluit	Herbeoordeelde verlenging
1.1	3 jaar	3 jaar	-	1 jaar	2 jaar	-
1.2	3 jaar	-	3 jaar	1 jaar	-	2 jaar
2.1	3 jaar	3 jaar	-	3 jaar	3 jaar	-
2.2	3 jaar	-	3 jaar	3 jaar	-	3 jaar

1.2 Doelstelling en reikwijdte

Het doel van deze hoog-over impactanalyse is om de belangrijkste uitvoeringsgevolgen van het afschaffen van de VVA voor onbepaalde tijd en de wijziging van de geldigheidsduur van de VVA voor bepaalde tijd voor de IND in kaart te brengen. De informatie uit deze impactanalyse kan zo ingezet worden bij zowel de gesprekken over de implementatie van het Migratiepact, als bij de politiek-bestuurlijke besprekingen over het Hoofdlijnenakkoord en de verdere uitwerking daarvan.

Reikwijdte onderzoek

- De impactanalyse heeft met name gefocust op de impact op de eerste tien jaar van personen met een VVA BEP (zowel vluchtelingen- (A-status) of

⁸ Zie Opdrachtbrief impactanalyses hoofdlijnenakkoord en migratiepact, juli 2024 (DJ 5648244).

subsidiare beschermingsstatus (B-status).⁹ Voor deze periode is gekozen omdat in het Hoofdlijnenakkoord staat vermeld dat de standaardtermijn voor naturalisatie wordt verlengd naar tien jaar, ongeacht verblijf voor bepaalde of onbepaalde tijd. We gaan er hierbij vanuit dat statushouders die voldoen aan de voorwaarden voor naturalisatie hiervoor een verzoek indienen en daarmee geen verlengingsaanvragen meer in zullen dienen.

- De verwachte gevolgen voor de aanvrager, mogelijke veranderingen in beroep en gevolgen voor ketenpartners vormen vanwege de beperkte doorlooptijd geen onderdeel van deze impactanalyse.
- Vanwege de beperkte doorlooptijd van deze impactanalyse zijn de uitgewerkte scenario's onder wijziging 2 en wijziging 3 gebaseerd op de aanname dat deze wijziging toegepast wordt op *alle verlengingsaanvragen*. De uitgewerkte scenario's geven dus een inschatting van de minimale en van de maximale gevolgen. Het is goed mogelijk dat bij de keuze voor één van deze scenario's de daadwerkelijke gevolgen hoger (in het geval van een elektronisch verlengingsbesluit, scenario's 1.1 en 2.1) of lager (in het geval van een inhoudelijke herbeoordeling in scenario 1.2 en 2.2) uitvallen omdat deze werkwijze niet voor alle aanvragen wordt toegepast. De exacte berekening van een dergelijk 'tussenscenario' valt buiten de reikwijdte van deze impactanalyse. In [hoofdstuk 4](#) is een eerste aanzet voor een tussenscenario opgenomen.

1.3

Vraagstelling

De volgende onderzoeksvragen zijn gesteld tijdens het onderzoek voor deze impactanalyse:¹⁰

1. Wat is de verwachte impact op de uitvoering van de IND ten aanzien van asiel (doorlooptijden, complexiteit)?
 - a. Welke grootste knelpunten worden verwacht?
 - b. Welke grootste risico's zien betrokkenen?
 - c. Welke kansen zien betrokkenen?
2. Wat zijn de verwachte personele gevolgen voor de IND?
3. Wat zijn de gevolgen voor de informatievoorzieningssystemen (welke aanpassingen zijn nodig in de IV-voorzieningen en zijn deze inpasbaar in het IV-portfolio)?
4. Wat zijn de globale financiële gevolgen voor de IND (IV, personeel, substantiële kosten)¹¹
5. Welke randvoorwaarden zijn nodig voor de implementatie?
6. Wat is een realistische implementatietermijn?

Onder voorbehoud van beschikbare en bruikbare data:

7. Wat is de verwachte impact op aantallen aanvragen voor andere verblijfsvergunningen met een geldigheidsduur voor onbepaalde tijd en naturalisatieverzoeken?

⁹ Gezien de korte doorlooptijd is er in deze impactanalyse alleen gekeken naar de verlengingen van de eerste asielaanvragen; nareis, zij-instroom en Hasa-zaken zijn buiten beschouwing gelaten.

¹⁰ Zie ook Opdrachtbrief impactanalyses hoofdlijnenakkoord en migratiepact, juli 2024 (DJ 5648244) en Plan van Aanpak Impactanalyse wijzigen Geldigheidsduur VVA, juli 2024 (DJ 5670243).

¹¹ Gezien de korte doorlooptijd is er in deze impactanalyse alleen ruimte voor een globale inschatting van de financiële gevolgen voor de IND.

1.4 Werkwijze en aanpak

Afstemming

Het afdelingshoofd O&A is verantwoordelijk voor de uitvoering van de opdracht. Onder zijn verantwoordelijkheid hebben drie onderzoekers van O&A de impactanalyse uitgevoerd. De onderzoekers zijn in hun werkzaamheden ondersteund door vertegenwoordigers van de directies:

- | | | |
|--------|-------------|-----------------------|
| - A&B; | - IV; | - SUA (AA&B en ARVN). |
| - RVN; | - JZ; | |
| - DV; | - BV (FBI); | |

Zij voorzagen de onderzoekers van relevante inhoudelijke input. Zij waren ook het eerste aanspreekpunt voor hun directies en hadden het mandaat om namens die directies te kunnen spreken en beslissingen te kunnen nemen (of deze intern snel te kunnen afstemmen).

Bronnen en methoden

Bij het onderzoek zijn de volgende bronnen en methoden gebruikt:

- **Deskresearch:** waarbij eerdere verkenningen, nota's en impactanalyses over het wijzigen van de geldigheidsduur van de VVA bepaald en het afschaffen van de VVA onbepaald zijn bestudeerd.
- **Focusgroepen:** binnen de IND om inzicht te verkrijgen in de verwachte impact van de wijzigingen:
 - o met experts van A&B, RVN¹² en SUA t.a.v. VVA onbepaald, verlengingen VVA bepaald en herbeoordelingen;
 - o met experts van DV t.a.v. communicatie, DRV, loketten en BDoC;
 - o met experts van FBI over de kostenberekeningen.
- **Schriftelijke uitvraag** bij een expert van IV en van JZ over de te verwachten gevolgen voor die directies.
- **Berekening benodigd personeel en kosten:** er is een berekening gemaakt van het benodigde personeel en de vooral daaraan verbonden kosten om de hierboven genoemde wijzigingen door te voeren. Hierbij is de focus gelegd op het primaire proces bij de directies A&B en RVN, inclusief tolkenkosten. Andere kosten, voor bijvoorbeeld ondersteuning en aansturing (managers, managementondersteuners en opleiding/werving) zijn enkel kwalitatief benoemd. Voor de berekening zijn databestanden afkomstig uit het datawarehouse van de IND geleverd door het Business Informatie Centrum (BIC) over aantallen van de relevante vergunningen, verlengingen en naturalisatieverzoeken als basis voor een inschatting van de verwachte impact van de wijzigingen (alle onderzoeksvragen. Zie ook [Bijlage A – Berekening personele en IV-kosten](#) voor verdere details. Mede gezien de korte doorlooptijd is er in deze impactanalyse níet gekeken naar opvolgende aanvragen van nareizigers met een VVA BEP. Daarnaast is gebruik gemaakt van normtijden en relevante salarisschalen en tolkenkosten per gehoor. Deze zijn voornamelijk opgevraagd bij de relevante stafafdelingen en FBI.

1.5 Leeswijzer

In [hoofdstuk 2](#) worden de mogelijke wijzigingen verder toegelicht. Ook zal kort de huidige situatie worden besproken. [Hoofdstuk 3](#) schetst – hoog-over – de impact op de organisatie, op de norm- en doorlooptijden en de personele impact van de drie wijzigingen. Vervolgens wordt er in [hoofdstuk 4](#) een analyse van de financiële gevolgen weergegeven. Tot slot komt in [hoofdstuk 5](#) de eindconclusie aan bod.

¹² Van A&B en RVN is ook een Tactisch Manager uitgenodigd; bij afwezigheid in verband met de vakantieperiode wordt diens vervanger uitgenodigd.

2 De voorgenoemen wijzigingen

In §2.1 van dit hoofdstuk worden de huidige regelgeving, de relevante verblijfsvergunningen en de bijbehorende werkwijze toegelicht. In §2.2 staat een uiteenzetting van de voorgenoemen wijzigingen op hoofdlijnen.

2.1 De huidige regelgeving

VVA BEP en Verlenging VVA BEP

In de huidige situatie komen vluchtelingen en subsidiair beschermden in aanmerking voor een VVA BEP. Deze vergunning kent een geldigheidsduur van vijf jaar. In Nederland geldt momenteel nog het éénstatusstelsel. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen de rechten die worden toegekend aan personen aan wie een verblijfsvergunning is verstrekt op grond van een vluchtelingenstatus (A-status) en personen aan wie een vergunning is verstrekt op grond van subsidiaire bescherming (B-status). De geldigheidsduur van beide vergunningen is dan ook gelijk. Gedurende die vijf jaar kan de VVA BEP worden ingetrokken wanneer de asielstatushouder niet langer internationale bescherming nodig heeft. Na vijf jaar kan de statushouder een verlenging aanvragen van de VVA BEP voor nogmaals vijf jaar. Of hij kan een aanvraag indienen voor een vergunning voor onbepaalde tijd, zoals een VVA ONBEP of LTR-status.¹³

VVA ONBEP, LTR en VVR ONBEP (vergunningen onbepaalde tijd)

Een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd die aansluitend op de VVA BEP na vijf jaar vaak wordt aangevraagd, is doorgaans de VVA ONBEP. Hiervoor moet de statushouder naast de voorwaarden die horen bij de VVA BEP ook voldoen aan het inburgeringsvereiste. De VVA ONBEP betreft nationaal beleid, er is thans geen internationale verplichting om een VVA ONBEP te verlenen.

Naast de VVA ONBEP kan de statushouder na minimaal vijf jaar een geldige verblijfsvergunning te hebben gehad direct voorafgaande aan de LTR-aanvraag ook in aanmerking komen voor een LTR-status. Voor de LTR-status geldt echter naast het inburgeringsvereiste ook nog een middelenvereiste.¹⁴

In principe kunnen asielstatushouders na minimaal vijf jaar in het bezit te zijn van een geldige verblijfsvergunning, ook een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd (VVR ONBEP) aanvragen. Bij de aanvraag voor een VVR ONBEP wordt men nu echter standaard doorgeleid naar de VVA ONBEP, waar minder vereisten voor gelden dan voor een VVR ONBEP (bijvoorbeeld geen middelenvereiste).

¹³ Korte verkenning om kwantitatief en financieel in kaart te brengen wat de effecten zijn van het afschaffen van de nationale verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd, juli 2023 (DJ 4697101).

¹⁴ Verschillende categorieën vreemdelingen kunnen in aanmerking komen voor een LTR-status, waaronder vreemdelingen die direct voorafgaand aan de aanvraag minimaal vijf jaar ononderbroken een geldige Nederlandse verblijfsvergunning (geen tijdelijk verblijfsdoel) hebben gehad. Voor overige voorwaarden m.b.t. de LTR zie [IND.nl](#).

Naturalisatie

Wanneer men vijf jaar of langer met een geldige verblijfsvergunning achter elkaar in Nederland woont, kan men naturalisatie aanvragen.¹⁵ Om het Nederlanderschap te krijgen moet men in het bezit van zijn van een niet-tijdelijke verblijfsvergunning: de VVA ONBEP, VVR ONBEP en LTR.¹⁶ In de huidige situatie zijn er dan ook veel statushouders die na het ontvangen van een VVA ONBEP direct de Nederlandse nationaliteit aanvragen.¹⁷ Personen in het bezit van een VVA BEP kunnen onder de huidige regelgeving niet naturaliseren.

Behandelautomaat bij verlengingsaanvraag

In de huidige situatie wordt er bij een verlengingsaanvraag van de VVA BEP gebruik gemaakt van de behandelautomaat.¹⁸ De behandelautomaat is een functionaliteit in het ICT-systeem van de IND (INDiGO) waarmee een aanvraag zoveel mogelijk geautomatiseerd wordt afgehandeld, gebruikmakend van de functionaliteit van e-Toetsen en e-Afdoen. Aanvragen die digitaal zijn ingediend¹⁹ worden door de Opvoer Automaat verwerkt en in INDiGO geplaatst. De Opvoer Automaat voert diverse verwerkingsstappen uit om de aanvraag te verwerken tot een complete zaak in INDiGO. Met de realisatie van de behandelautomaat kan een aanvraag na de verwerking door de Opvoer Automaat landen in de behandelautomaat. De automaat checkt of er nog wordt voldaan aan de voorwaarden voor verlenging. De zaak komt dan automatisch terecht bij een medewerker om de aanvraag (zaak) verder te behandelen. Vervolgens klikt de medewerker op de knop 'Automatisch afhandelen'. Op deze manier wordt het afsluiten van de aanvraag met behulp van e-Afdoen in gang gezet.²⁰

Inhoudelijke herbeoordeling

Bij een verlengingsaanvraag van de VVA BEP of de aanvraag voor een VVA ONBEP wordt momenteel niet standaard inhoudelijk beoordeeld of de grond voor verlening van de asielvergunning, dus de status, is komen te vervallen. Er vindt alleen een herbeoordeling van de status plaats indien hiervoor een concrete aanleiding bestaat. De IND ontvangt verschillende signalen die aanleiding kunnen geven tot een herbeoordeling van een eerder verleende VVA. Onder meer berichten vanuit de BRP, klikbrieven, onderzoeksresultaten, nieuwe landeninformatie, een wijziging in het beleid dat de IND voert voor een bepaalde nationaliteit of groep of informatie over veroordelingen.²¹ De herbeoordeling van de status en daarmee een eventuele intrekingsprocedure van die status kan op elk moment plaatsvinden, op basis van het ontvangen signaal. Dit staat los van de vraag of er een aanvraag tot verlenging VVA BEP of verlening VVA ONBEP is ingediend.

15 Er bestaan uitzonderingscategorieën op deze termijn: wanneer de partner x jaar Nederlander is, kan rechtmatig verblijf zonder VVA ONBEP worden aangevraagd. Daarnaast kunnen kinderen worden 'meegenaturaliseerd'; hoe lang ze rechtmatig verblijf hebben en of ze in het bezit zijn van een VVA ONBEP maakt in deze gevallen niet uit.

16 Voor overige voorwaarden zie [IND.nl: Nederlander worden door naturalisatie](#).

17 Uit het Hoofdlijnenakkoord volgt dat de standaardtermijn voor naturalisatie wordt verlengd naar tien jaar, ongeacht verblijf bepaalde of onbepaalde tijd. Dit zal bij deze impactanalyse verder als uitgangspunt gebruikt worden. Deze voorgenomen wijziging zal separaat onder de verantwoordelijkheid van de Staatssecretaris rechtsbescherming moeten worden uitgewerkt.

18 Er is daarnaast een behandelautomaat voor het behandelen van de VVA ONBEP ontwikkeld, maar deze wordt pas vanaf september 2024 in gebruik genomen

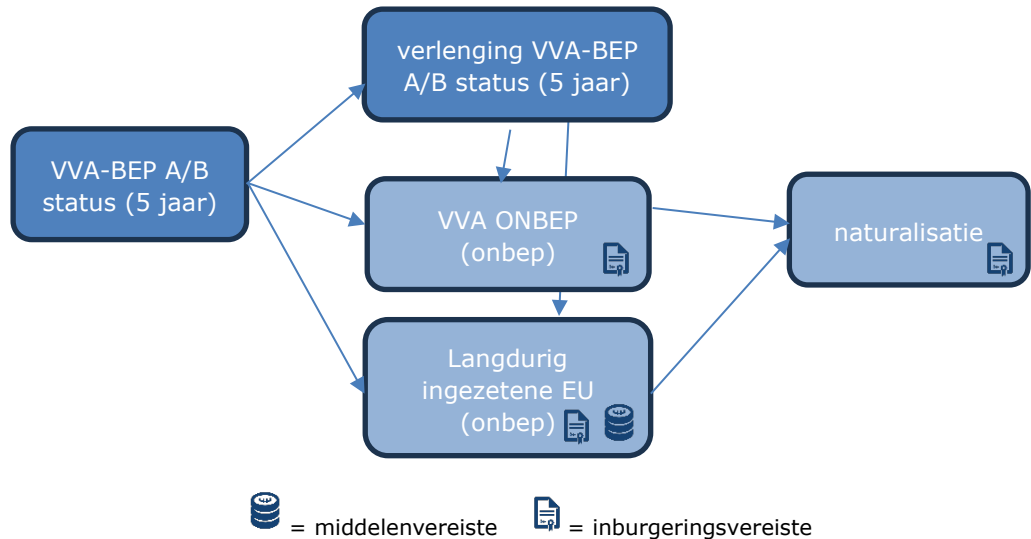
19 En aanvragen die schriftelijk zijn ingediend en door DRV verwerkt in de registratiemodule.

20 Net als in de Opvoer Automaat worden in de Behandel Automaat diverse verwerkingsstappen doorlopen. Als alle verwerkingsstappen succesvol kunnen worden uitgevoerd door de Behandel Automaat (er is geen sprake van uitval) kan de aanvraag worden ingewilligd. De enige handeling die de RVN medewerker handmatig moet uitvoeren is op de knop 'Automatisch afhandelen' drukken, om het afsluiten van de aanvraag met behulp van e-Afdoen in gang te zetten. Bron: [Samenwerken, INDaily, Functioneel Beheer Digitale Diensten](#).

21 De verlening en intrekingsgronden voor de vluchtelingenstatus en subsidiaire bescherming staan in resp. de artikelen 13 en 14 en 18 en 19 van de Kwalificatierichtlijn. Voor beide statussen geldt dat als de omstandigheden in verband waarmee de status is verleend hebben opgehouden te bestaan, de status moet worden ingetrokken.

Bovenstaande stappen uit de huidige situatie zijn in Figuur 2.1 schematisch weergegeven.

Figuur 2.1 – Huidige situatie VVA BEP en VVA ONBEP



2.2

Voorgenomen wijzigingen op hoofdlijnen

Uit het Hoofdlijnenakkoord en het Migratiepact volgen drie mogelijke wijzigingen die betrekking hebben de verlening van de VVAP ONBEP en op de geldigheidsduur van de VVA BEP. Hieronder worden deze wijzigingen kort toegelicht.

Wijziging 1: Het afschaffen van de VVA voor onbepaalde tijd (VVA ONBEP)

Het afschaffen van de VVA ONBEP heeft als gevolg dat er vaker een verlenging van een VVA BEP of een andere verblijfsvergunning met een onbepaalde geldigheidsduur aangevraagd zal worden, zoals een LTR (na vijf jaar rechtmatig verblijf en bij het voldoen aan de relevante voorwaarden) of een VVR ONBEP (na vijf jaar rechtmatig verblijf en bij het voldoen aan de relevante voorwaarden).

Momenteel vraagt ongeveer 80% van de asielstatushouders op enig moment een VVA ONBEP aan.²² Daarnaast werd in de periode 2020-2022 slechts ca. tien keer per jaar een LTR-status aangevraagd.²³

Een alternatieve route na het afschaffen van de VVA ONBEP is een aanvraag voor een VVR ONBEP. Momenteel komt deze route wel eens voor, al wordt hier in de praktijk niet op beslist omdat aanvragers worden doorgeleid naar de VVA ONBEP. Het is niet uitgesloten dat na afschaffing van de VVA ONBEP vreemdelingen vaker dan nu het geval is een aanvraag zullen indienen voor LTR óf een VVR ONBEP.

Hoeveel dit zullen zijn, hangt af van de vraag hoeveel vreemdelingen aan het middelenvereiste kunnen voldoen. Zowel de LTR als de VVR ONBEP kennen een middelenvereiste, in tegenstelling tot een VVA ONBEP, waar enkel een inburgeringsvereiste voor geldt. Het is op dit moment niet goed in te schatten hoeveel

²² Gegevens BIC, analyse O&A. Exclusief nareizigers met een VVA BEP, gebaseerd op aanvraagcohorten 2015 t/m 2018.

²³ Korte verkenning om kwantitatief en financieel in kaart te brengen wat de effecten zijn van het afschaffen van de nationale verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd, juli 2023 (DJ 4697101).

vreemdelingen na het afschaffen van de VVA ONBEP hun weg zullen vinden naar de vergunning LTR of de VVR ONBEP, maar de verwachting is wel dat dit er meer zullen zijn dan nu het geval is.

Het aandeel statushouders (tussen 18-65 jaar) dat na vijf jaar werkt is circa 40%. Hoeveel procent hiervan aan het middelenvereiste voldoet, is onbekend en ligt waarschijnlijk lager. Toch zullen er naar verwachting meer statushouders met een VVA BEP na vijf jaar aan het middelenvereiste kunnen voldoen en daarmee in aanmerking komen voor een LTR of VVR ONBEP.²⁴

Uit het Hoofdlijnenakkoord volgt verder dat de termijn om voor naturalisatie in aanmerking te komen wordt verhoogd naar tien jaar. Dit zal bij deze impactanalyse verder als uitgangspunt gebruikt worden.²⁵ Deze voorgenomen wijziging zal separaat onder de verantwoordelijkheid van de Staatsecretaris rechtsbescherming moeten worden uitgewerkt. Houders van een VVA BEP die niet voldoen aan de voorwaarden voor een VVR ONBEP of LTR-status, komen dan niet langer in aanmerking voor het Nederlanderschap.

Wijziging 2: Het verkorten van de geldigheidsduur van de VVA BEP

Deze wijziging ziet op het beperken van de geldigheidsduur van de VVA BEP en daarbij de invoering van een tweestatusstelsel. Dit laatste houdt onder andere in dat er een onderscheid gemaakt kan worden in de geldigheidsduur van de vergunningen voor aanvragers die in aanmerking komen voor een vluchtelingenstatus (A-status) versus aanvragers die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming (B-status). Binnen de EU-regelgeving is het mogelijk een vergunning te verlenen voor een duur korter of langer dan de vijf jaar die in Nederland momenteel geldt. In artikel 24 van de huidige Kwalificatierichtlijn en toekomstige Kwalificatieverordening is het volgende opgenomen:

- een minimum geldigheidsduur van drie jaar voor de verblijfstitel van vluchtelingen (met de mogelijkheid tot verlenging van tenminste drie jaar);
- een minimum geldigheidsduur van één jaar voor subsidiair beschermden (met de mogelijkheid tot verlenging van ten minste twee jaar).

In deze impactanalyse gaan we bij het wijzigen van de VVA BEP daarom uit van twee scenario's.

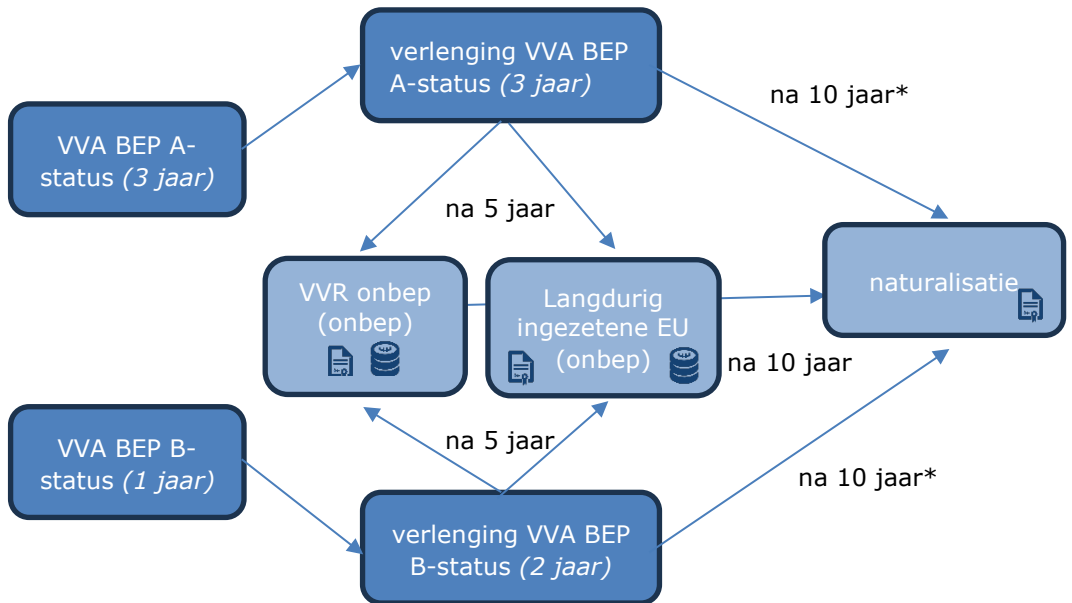
Scenario 1.1:

Hierbij wordt de initiële duur van de VVA BEP gewijzigd van vijf jaar naar drie jaar en de duur van de verlenging van vijf naar nog eens drie jaar voor de A-status. Voor de B-status wordt de initiële duur gewijzigd naar één jaar, met een de mogelijkheid tot een verlenging van twee jaar. Dit scenario is schematisch weergegeven in Figuur 2.2.

²⁴ Korte verkenning om kwantitatief en financieel in kaart te brengen wat de effecten zijn van het afschaffen van de nationale verblijfsvergunning asiël voor onbepaalde tijd, juli 2023 (DJ 4697101).

²⁵ In de huidige situatie is het niet mogelijk voor personen met een VVA BEP om te naturaliseren. Of dit in de toekomst wel mogelijk is, moet nader onderzocht worden, maar in deze impactanalyse is steeds uitgegaan van de tekst van het Hoofdlijnenakkoord: "De standaardtermijn voor naturalisatie wordt verlengd naar 10 jaar, ongeacht verblijf bepaalde of onbepaalde tijd". Bron: [HOOP, LEF EN TROTS – Hoofdlijnenakkoord 2024-2028 van PVV, VVD, NSC en BBB](#), p. 6.

Figuur 2.2 – Scenario voorgestelde wijzigingen VVA BEP

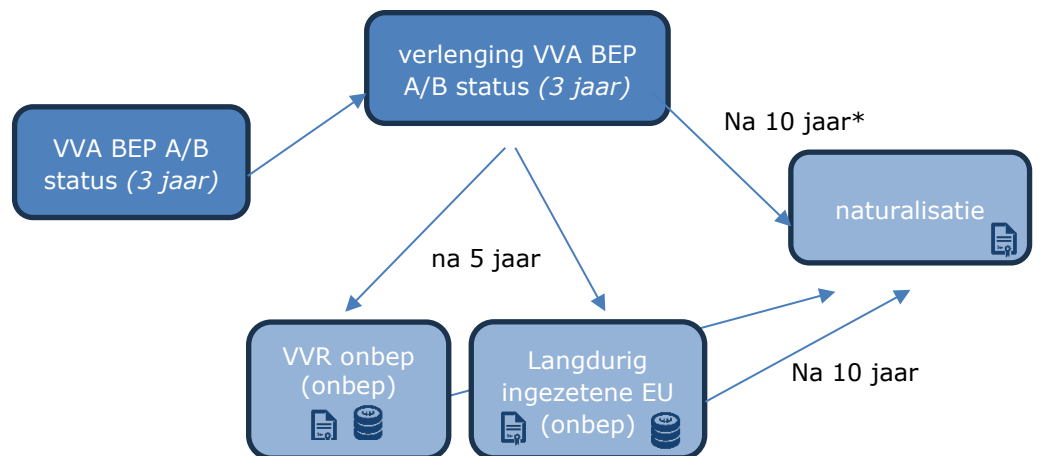


* Naturalisatie kan in dit scenario worden aangevraagd na 10 jaar rechtmatig verblijf in Nederland, dus in het geval van een A-status na een 1^e verlening + minimaal 3 verlengingen en in het geval van een B-status een 1^e verlening + minimaal 5 verlengingen.

Scenario 2.1:

Hierbij wordt de VVA BEP gewijzigd van vijf jaar naar drie jaar voor zowel de A-status als voor de B-status. In dit scenario is de duur van de verlenging voor beide statussen gelijkgesteld op drie jaar. Dit scenario is schematisch weergegeven in Figuur 2.3.

Figuur 2.3 – Scenario voorgestelde wijzigingen VVA BEP



* Naturalisatie kan in dit scenario worden aangevraagd na 10 jaar rechtmatig verblijf in Nederland, dus na een 1^e verlening + minimaal 3 verlengingen.

Wijziging 3: Het toepassen van een inhoudelijke herbeoordeling bij verlengingsaanvragen van de VVA BEP

Bij het verlengen van de VVA BEP zijn er daarnaast ook nogmaals twee scenario's mogelijk:

Scenario 1.2:

In dit scenario wordt er bij een verlengingsaanvraag voor de geldigheidsduur van de VVA BEP gebruik gemaakt van de behandelautomaat, zoals in de huidige situatie ook het geval is (zie ook [§2.1](#) voor meer informatie over de behandelautomaat).

Scenario 2.2:

In dit scenario vindt bij iedere (verlengings)aanvraag een inhoudelijke herbeoordeling plaats om te toetsen of de grond voor verlening van de asielvergunning nog bestaat. Dit betekent een wijziging ten opzichte van de huidige werkwijze. Er vindt dan niet alleen een herbeoordeling plaats indien hiervoor een concrete aanleiding bestaat (huidige situatie), maar bij elke verlengingsaanvraag zal een beslismedewerker de aanvraag inhoudelijk moeten gaan herbeoordelen (zie ook [§2.1](#) voor de huidige werkwijze). Een inhoudelijke herbeoordeling kost veel meer werk en tijd dan een elektronisch verlengingsbesluit.

Schematisch gezien wijken deze twee scenario's niet af van wat in [Figuur 2.2](#) en [Figuur 2.3](#) hierboven staat weergegeven.

Hier moet worden opgemerkt dat vanwege de beperkte doorlooptijd van deze impactanalyse de uitwerking van deze scenario's is gebaseerd op de aanname dat deze wijziging wordt toegepast op *alle verlengingsaanvragen*. Het is goed mogelijk dat de daadwerkelijke gevolgen anders uitvallen omdat deze werkwijze niet voor alle aanvragen wordt toegepast. De exacte berekening van een dergelijk 'tussenscenario' valt buiten de reikwijdte van deze impactanalyse. In [hoofdstuk 4](#) is een eerste aanzet voor een tussenscenario opgenomen.

3 Gevolgen voor de uitvoering

Dit hoofdstuk schetst – hoog-over – de impact op de organisatie, op de norm- en doorlooptijden en de personele impact van de drie wijzigingen. Omdat de gevolgen van de wijzigingen niet los van elkaar kunnen worden beschouwd, zijn we ervan uitgegaan dat in elk scenario de VVA ONBEP afgeschaft wordt. Dit betekent dat §3.2 de gevolgen van het afschaffen van de VVA ONBEP (wijziging 1) bevat, terwijl in §3.3 de gevolgen van wijziging 1 én het verkorten van de geldigheidsduur van de VVA BEP (wijziging 2) zijn weergegeven. In §3.4 staan tot slot de gevolgen van wijziging 1, wijziging 2 én het toepassen van een handmatige inhoudelijke herbeoordeling bij elke verlengingsaanvraag (wijziging 3). Het hoofdstuk sluit af met een inschatting van implementatietermijn, risico's en randvoorwaarden van alle drie de wijzigingen (§3.5). De financiële gevolgen van alle drie de wijzigingen zijn apart opgenomen in hoofdstuk 4.

3.1 Algemene bevindingen

De gevolgen van de drie wijzigingen moeten in samenhang beschouwd worden en zijn daarnaast sterk afhankelijk van het gekozen scenario en van de invoering van een tweestatusstelsel.

In algemene zin kan gesteld worden dat de keuze tussen een handmatige inhoudelijke herbeoordeling van verlengingsaanvragen (wijziging 3) en een elektronische verlenging met behulp van de behandelautomaat de grootste impact op de **directie A&B** heeft, omdat daar de werksoort herbeoordelingen is belegd.

Daarna volgt de impact van de keuze tussen een gelijke geldigheidsduur van de VVA BEP voor de A-status en voor de B-status en een afwijkende geldigheidsduur tussen beide statussen bij het inkorten van de duur (wijziging 2), waarbij vooral de **directie RVN** en de **directie DV** worden geraakt. Ook de **directie JZ** zal hierdoor geraakt worden omdat men vaker zal doorprocederen voor een A-status als deze een langere verblijfsduur heeft.

Het afschaffen van de VVA ONBEP (wijziging 1) heeft verhoudingsgewijs de minste impact voor de **directie RVN**, maar de gevolgen van deze wijziging zijn wel steeds meegenomen bij het in kaart brengen van de andere twee wijzigingen. Hierbij geldt dat deze verlengingsmomenten blijven terugkomen als men niet voldoet aan de voorwaarden voor VVR ONBEP of LTR-status en er geen inhoudelijke reden is om de VVA BEP in te trekken.

In dit hoofdstuk wordt de IV-impact van de wijzigingen besproken. Hiervoor gelden enkele algemene disclaimers die in [Bijlage B – Disclaimer IV-impact](#) te vinden zijn.

3.2 Gevolgen wijziging 1: afschaffen van de VVA ONBEP

De gevolgen van deze wijziging hebben ook gevolgen voor andere verblijfsvergunningen met een geldigheidsduur voor onbepaalde tijd en voor naturalisatieverzoeken. Gezien de korte doorlooptijd van deze impactanalyse en de beschikbare data is het echter niet mogelijk gebleken om deze gevolgen verder in kaart te brengen dan thans het geval.

3.2.1 Verdere uitwerking wijziging

Een belangrijk element van deze wijziging dat op dit moment nog niet is uitgewerkt, betreft een eventueel **overgangsrecht** voor vreemdelingen die reeds in het bezit zijn

van een VVA ONBEP. Deze groep heeft andere rechten dan houders van andere verblijfsvergunningen met een onbepaalde tijd (bijvoorbeeld de VVR ONBEP of de LTR). Deze rechten hangen samen met de omstandigheid dat zij internationale bescherming hebben. Houders van een VVA ONBEP kunnen niet zomaar van rechtswege om worden gezet naar een VVR ONBEP, want voor die vergunning gelden andere vereisten (waaronder een middelenvereiste). Op dit punt moet eerst meer duidelijkheid zijn, wil dit kunnen worden uitgewerkt.²⁶ Tevens bestaat er nog geen duidelijkheid of er overgangsrecht gaat gelden voor personen die aan een VVA ONBEP aanvraag hebben ingediend.

Een ander element dat nog verder moet worden uitgewerkt, betreffen de **vereisten voor naturalisatie**. Momenteel is het zo dat de vreemdeling pas genaturaliseerd kan worden wanneer deze in het bezit is van een VVA ONBEP.²⁷ In het Hoofdlijnenakkoord staat verder vermeld dat de termijn waarop men voor naturalisatie in aanmerking kan komen wordt verhoogd naar tien jaar, ongeacht verblijf bepaalde of onbepaalde tijd. Het is echter nog niet bekend of dit ook betekent dat houders van een vergunning asiel voor bepaalde tijd, anders dan nu het geval, wel in aanmerking kunnen voor naturalisatie na 10 jaren onafgebroken rechtmatig verblijf in Nederland en of hier dan nog bijzondere voorwaarden gaan gelden.

3.2.2

Impact op de organisatie

De impact van deze wijziging op zichzelf is beperkt, maar de gevolgen voor de IND hangen nauw samen met de andere twee wijzigingen uit deze impactanalyse. Door de afschaffing van de VVA ONBEP zullen vreemdelingen vaker hun VVA BEP moeten verlengen. De exacte impact van het vaker moeten verlengen is sterk afhankelijk van de geldigheidsduur van de VVA BEP en de verlenging daarvan (wijziging 2) en van de wijze waarop de IND de verlenging van de VVA BEP in de toekomst beoordeelt (wijziging 3). De gevolgen van de verschillende scenario's worden in §3.3.2 en §3.4.2 beschreven. Daarbij is er steeds vanuit gegaan dat de huidige werkverdeling tussen de **directies A&B** en **RVN** wordt aangehouden. Het is op dit moment niet bekend of deze werkverdeling ook na doorvoering van de wijzigingen nog geldt.

Tijdens de expertsessies is de verwachting uitgesproken dat een steeds groter wordende groep statushouders na de afschaffing van de VVA ONBEP moet worden gemonitord en eventueel worden herbeoordeeld indien het landenbeleid wijzigt. Bovendien gaat het ook om een langere periode waarin deze grotere groep moet worden gemonitord. Dit heeft mogelijk gevolgen voor de afdeling **Herbeoordeling Asiel** van **Directie A&B**. Naast een mogelijk groter aantal herbeoordelingen zal ook de beoordeling zelf meer vergen. Indien de VVA BEP kan worden ingetrokken, dan zal het lange rechtmatige verblijf in Nederland zwaar meewegen in de 8 EVRM toets, zeker indien er sprake is van minderjarige kinderen die hun vormende jaren in Nederland verbleven. Een bijkomende uitdaging (voor zowel de **directie A&B** als het gaat om herbeoordelingen, maar ook voor de **directie RVN** als het gaat om naturalisatieverzoeken) is dat lidstaten verplicht zijn om tien jaar na de datum van de beslissing op de asielaanvraag²⁸ alle opgeslagen gegevens te wissen. Dit maakt het

²⁶ Recent heeft de Directie Migratiebeleid (DMB) een nota opgesteld waarin ideeën hierover staan opgenomen. Deze ideeën zijn niet meegenomen in deze impactanalyse. Zie DJ 5550717 (Beslisnota MAenM - Afschaffen VVA onbepaalde tijd naar aanleiding van het hoofdlijnenakkoord).

²⁷ Volgens de Rijkswet op het Nederlandschap (RWN) moeten er geen bedenkingen bestaan tegen verblijf voor onbepaalde tijd. Aan die voorwaarde is onder meer voldaan wanneer de vreemdeling in het bezit is van een verblijfsvergunning van niet-tijdelijke aard, zoals een VVA ONBEP of een vergunning voor EU-langdurig ingezetene. Zie bijlage I bij de toelichting ad artikel 8, eerste lid, aanhef en onder b, Handleiding Rijkswet op het Nederlandschap 2003.

²⁸ Op basis van artikel 72 van de Procedureverordening.

zeer lastig om een herbeoordeling van de internationale bescherming na tien jaar nog zorgvuldig uit te voeren of om een naturalisatieverzoek zorgvuldig te beoordelen.

Het afschaffen van de VVA ONBEP zal ook gevolgen hebben voor de werkzaamheden van de **directie DV**. Het valt buiten de reikwijdte van deze impactanalyse om deze gevolgen te kwantificeren. In principe geldt voor de werkzaamheden van de betrokken afdelingen (bijvoorbeeld BDoc, Loketten, klantcommunicatie en DRV) dat het niet uitmaakt of een VVA BEP of VVA ONBEP wordt aangevraagd, maar de frequentie waarmee dit gebeurt, heeft wel degelijk gevolgen. Zo werd tijdens de expertsessie de verwachting uitgesproken dat bij het **infoloket** en bij **telefonie** meer vragen binnen zullen komen over wat het afschaffen betekent voor naturalisatieverzoeken. Daarnaast zullen aanvragers vaker bij de **loketten** langs moeten komen om biometrie af te laten nemen en een nieuw verblijfsdocument op te halen.²⁹ **DRV** zal eerder dan nu het geval is geconfronteerd worden met nieuwe zaken en met nieuwe stukken; hierop moet de registratiemodule worden aangepast. Naast een toename in het aantal verlengingsaanvragen (vanwege het afschaffen van de VVA ONBEP en de beperktere duur van de VVA BEP) zal er ook sprake zijn van meer retourpost en zal er vaker herstel/verzuim moeten worden geboden, wat ook gevolgen heeft voor **DRV**. Verder zal de **afdeling communicatie** aanvragers duidelijk moeten maken wat de gevolgen zijn van deze wijziging via o.a. de IND-website.

De **directie IV** heeft aangegeven dat de gevolgen van het afschaffen van de VVA ONBEP beperkt zijn. In de aanvraagformulieren zal de optie van VVA ONBEP verwijderd moeten worden en mogelijk moeten er elementen voor de aanvraag van een LTR worden gewijzigd.

3.2.3

Impact op norm- en doorlooptijden

De impact van het afschaffen van de VVA ONBEP op de doorlooptijden kan niet los worden gezien van de geldigheidsduur van de VVA BEP en de bijbehorende verlengingstermijn (wijziging 2) en de wijze waarop verlengingen door de IND beoordeeld zullen worden (wijziging 3). Met het afschaffen van de VVA ONBEP zullen statushouders naar verwachting namelijk (veel) vaker hun VVA BEP verlengen dan dat nu het geval is. De impact hiervan op de norm- en doorlooptijden staat daarom in [§3.3.3](#) en [§3.4.3](#).



Zoals beschreven in [§2.2](#) zal met het afschaffen van de VVA ONBEP er een grotere prikkel voor vreemdelingen zijn om na vijf jaar een aanvraag in te dienen voor een LTR. Voor de jaren 2020-2022 kwam dit maar zelden voor; ca. tien keer per jaar. Of deze geringe aantallen voortkomen uit het feit dat aanvragers niet voldoen aan het middelenvereiste of dat ze simpelweg onbekend zijn met de status van langdurig ingezetene, is niet bekend.³⁰ Het is daarom niet met zekerheid te zeggen hoe vaak deze status zal worden aangevraagd na het afschaffen van de VVA ONBEP, maar dat dit vaker zal zijn dan momenteel het geval is, ligt wel in de lijn der verwachting. Een alternatieve route na afschaffing van de VVA ONBEP is dat statushouders een aanvraag indienen voor een VVR ONBEP. Momenteel komt deze route wel eens voor, al wordt hier in de praktijk niet op beslist omdat aanvragers direct worden doorgeleid naar de VVA ONBEP. Ook hiervoor geldt dat deze status in de toekomst vaker zal worden aangevraagd dan thans het geval is, maar het is niet duidelijk hoe vaak.

²⁹ Dit zijn twee afzonderlijke processen: eerst wordt de biometrie afgenomen, waarna een verblijfsdocument wordt geproduceerd. Vervolgens wordt het verblijfsdocument naar een loketlocatie opgestuurd en nadat deze verwerkt is in de interne voorraad en een ophaalbrief verstuurd is naar de aanvrager, wordt het verblijfsdocument pas uitgereikt.

³⁰ Korte verkenning om kwantitatief en financieel in kaart te brengen wat de effecten zijn van het afschaffen van de nationale verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd, juli 2023 (DJ 4697101).

Bij de behandeling voor zowel een VVR ONBEP als een LTR vindt naast een inburgeringstoets ook een middelentoets plaats. Hiervoor is momenteel geen behandelautomaat beschikbaar. Dit vertaalt zich naar een langere normtijd dan voor aanvragen voor verlenging van de VVA BEP of een aanvraag voor een VVA ONBEP (zie ook Tabel 3.1 hieronder). Mogelijk zullen bij een aanzienlijke toename van het aantal aanvragen voor een LTR of VVR ONBEP de doorlooptijden ook toenemen.

Tabel 3.1 – Huidige normtijden directie RVN³¹

Type aanvraag	Huidige normtijd in minuten
Verlenging VVA BEP (behandelautomaat)	20
Aanvraag VVA ONBEP (geen behandelautomaat)³²	70
Aanvraag LTR (geen behandelautomaat)	90
Aanvraag VVR ONBEP (geen behandelautomaat)	120

3.2.4

Impact op personeel (FTE)

De personele gevolgen van het afschaffen van de VVA ONBEP hangen nauw samen met de geldigheidsduur van de VVA BEP en de bijbehorende verlengingstermijn (wijziging 2) en de wijze waarop de IND de verlengingen zal beoordelen (wijziging 3). Deze impact op personele capaciteit staat daarom in §3.3.4 en §3.4.4.



Daarnaast ziet de personele impact als gevolg van het afschaffen van de VVA ONBEP voor de **directie A&B** op een groter aantal herbeoordelingen van statushouders bij wijzigingen in landenbeleid. Deze impact kan niet gekwantificeerd worden omdat deze afhankelijk is van toekomstige wijzigingen in landenbeleid en de vraag of bij elke verlenging bezien moet worden of men nog in aanmerking voor internationale bescherming. Wat wel vaststaat, is dat de afdeling **Herbeoordeling Asiel** van de directie A&B voor meer houders van een VVA BEP status herbeoordelingen zal moeten uitvoeren dan momenteel het geval is.

Bovendien zal deze wijziging leiden tot meer aanvragen voor een LTR status en/of voor een VVR ONBEP. De groep statushouders die hiervoor in aanmerking komt, is op dit moment beduidend kleiner dan de groep die momenteel in aanmerking komt voor een VVA ONBEP, onder andere vanwege het middelenvereiste. Wat deze toename in LTR of VVR ONBEP aanvragen voor de **directie RVN** (die deze aanvragen behandelt) exact betekent, valt op dit moment niet te schatten vanwege de onzekerheden over de routes die statushouders zullen kiezen. Tijdens de expertsessie werd gewezen op het risico dat wanneer deze twee statussen veel vaker dan nu het geval is worden aangevraagd, dit grote gevolgen zal hebben voor de directie RVN, omdat de huidige behandelautomaat deze aanvragen niet kan verwerken.

Hoewel de personele impact voor de **directie DV** hier niet gekwantificeerd kan worden, is tijdens de expertsessies de verwachting uitgesproken dat de in §3.2.2 genoemde werkzaamheden extra capaciteit vergen.

³¹ Deze werkprocessen worden grotendeels behandeld door behandelaren Schaal 7 van de directie RVN. Voor complexe aanvragen voor LTR en VVR ONBEP kan het voorkomen dat deze worden opgeschaald naar beslissers Schaal 10.

³² Er is wel een behandelautomaat ontwikkeld, maar deze wordt vanaf september 2024 in gebruik genomen. De inschatting is dat met de ingebruikname van deze behandelautomaat de normtijd zal afnemen.

3.3 Gevolgen wijziging 1 en 2: afschaffen van de VVA ONBEP en verkorten van de geldigheidsduur van de VVA BEP volgens de huidige werkwijze

Voor de gevolgen van deze wijziging zoals beschreven in deze § wordt ervan uitgegaan dat:

- a) De VVA ONBEP is afgeschaft; en
- b) De geldigheidsduur van de VVA BEP wordt verkort.

Daarnaast is uitgegaan van de **huidige werkwijze** bij het behandelen van een verlengingsaanvraag van de VVA BEP. Hierbij maakt een behandelaar Schaal 7 van de **directie RVN** gebruik van de behandelautomaat. De VVA BEP wordt elektronisch verlengd via de behandelautomaat, tenzij er redenen zijn om dit niet te doen, zoals een openbare orde indicatie bij een zaak. In dat geval kijkt een behandelaar van RVN eerst of een inhoudelijke beoordeling door de directie A&B nodig is. In de meeste gevallen wordt de aanvraag alsnog door de behandelaar afgedaan, eventueel in overleg met A&B. In een kleiner aantal gevallen vindt een inhoudelijke herbeoordeling plaats; dit gebeurt door beslismedewerkers Schaal 11 van de directie A&B.

Tot slot is er steeds vanuit gegaan dat de huidige werkverdeling tussen de **directies A&B** en **RVN** wordt aangehouden. Het is op dit moment niet bekend of deze werkverdeling ook na doorvoering van de wijzigingen nog geldt.

De voornaamste wijziging betreft de differentiatie van de duur van de VVA BEP voor houders van een A-status en voor houders van een B-status, waarbij met twee scenario's rekening wordt gehouden. Deze scenario's staan schematisch opgenomen in Tabel 3.2 hieronder.

- In het scenario 1.1 krijgen houders van een A-status een verblijfstitel met een initiële verblijfsduur van drie jaar en houders van een B-status krijgen een verblijfstitel met een initiële verblijfsduur van één jaar. Na het verstrijken van de initiële geldigheidsduur kan de vergunning voor houders van een A-status verlengd worden met drie jaar en voor houders van een B-status met twee jaar. Dit scenario is gebaseerd op de minimale eisen van de Kwalificatieverordening.³³
- In scenario 2.1 bestaat er geen onderscheid tussen de verblijfsduur voor houders van een A-status en van een B-status. Beide vergunningen kennen een initiële verblijfsduur van drie jaar en een verlengingsduur van nog eens drie jaar.

Tabel 3.2 – Duur vergunningen VVA BEP bij huidige werkwijze

Scenario	A-status		B-status	
	Duur initiële vergunning	Duur verlenging	Duur initiële vergunning	Duur verlenging
1.1	3 jaar	3 jaar	1 jaar	2 jaar
2.1	3 jaar	3 jaar	3 jaar	3 jaar

³³ In de Kwalificatieverordening (artikel 24.33) staat dat een verblijfstitel een initiële geldigheidsduur heeft van ten minste drie jaar voor personen aan wie de vluchtelingenstatus (A-status) is verleend en van ten minste één jaar voor personen aan wie de subsidiaire beschermingsstatus (B-status) is verleend. Na het verstrijken van de initiële geldigheidsduur kan deze worden verlengd met ten minste drie jaar voor personen met een vluchtelingenstatus en met ten minste twee jaar voor personen met een subsidiaire beschermingsstatus.

3.3.1 *Verdere uitwerking wijziging*

Onduidelijkheid betreffen de **vereisten voor naturalisatie** en of hier ook wijzigingen in gaan optreden. Momenteel is het zo dat de vreemdeling pas voor naturalisatie in aanmerking kan wanneer hij / zij in het bezit is van een VVA ONBEP³⁴ In het Hoofdlijnenakkoord staat echter vermeld dat de standaardtermijn voor naturalisatie wordt verlengd naar tien jaar, ongeacht verblijf bepaalde of onbepaalde tijd. Het is nog niet bekend of dit ook betekent dat er andere voorwaarden gaan gelden voor het in aanmerking kunnen komen van het Nederlandschap voor houders van een vergunning voor bepaalde tijd na ommekomst van deze 10 jaar, en of hij nog verdere eisen aan worden gesteld, bijvoorbeeld een middelenvereiste. De keuzes die gemaakt gaan worden op dit punt, zijn op dit moment niet bekend.

3.3.2 *Impact op de organisatie*

Voor de **directie RVN**, die verantwoordelijk is voor het behandelen van de verlengingsaanvragen van de VVA BEP, is er sprake van impact. Afhankelijk van welk scenario wordt gekozen, zal RVN te maken krijgen met meer procedures. Een aanvraag voor een verlenging van de VVA BEP zal immers niet meer na vijf jaar worden ingediend, maar na drie of zelfs na één jaar. En in combinatie met het afschaffen van de VVA ONBEP betekent dit dat de verlengingsaanvraag terugkerend moet worden behandeld voor een groeiend aantal zaken. Hoe vaak dit gebeurt, hangt af van de duur van de VVA BEP en de duur van de verlenging; zie ook Tabel 3.3 in §3.3.3. Het onderscheid tussen A-status en B-status heeft onder de huidige werkwijze geen gevolgen voor de verlenging; voor beide statussen wordt gebruik gemaakt van de reeds genoemde behandelautomaat.³⁵

Het beperken van de geldigheidsduur van de VVA BEP zal gevolgen hebben voor de werkzaamheden van de **directie DV**. Het valt buiten de reikwijdte van deze impactanalyse om deze gevolgen te kwantificeren. Wel is het zo dat naarmate de initiële duur en de duur van de verlengingstermijn van de VVA BEP korter wordt, dit meer werk oplevert voor bijvoorbeeld de loketten en DRV. De impact voor DV is dus groter wanneer gekozen wordt voor scenario 1.1 (waarbij houders van een B-status al na één jaar langs moeten komen) dan voor scenario 2.1 (waarbij houders van beide statussen pas na drie jaar weer langs moeten komen). Tijdens de expertsessie werd erop gewezen dat statushouders onder beide scenario's vaker dan nu bij de **loketten** langs moeten komen om biometrie af te laten nemen en een (nieuw) verblijfsdocument op te halen.³⁶ **DRV** zal eerder dan nu het geval is geconfronteerd worden met nieuwe zaken en met nieuwe stukken; hierop moet de registratiemodule worden aangepast. Naast een toename in het aantal verlengingsaanvragen (vanwege de beperktere duur van de VVA) zal er ook sprake zijn van meer retourpost en zal er vaker herstel/verzuim moeten worden geboden. Verder zal de **afdeling communicatie** aanvragers duidelijk moeten maken wat de gevolgen zijn van deze wijziging via o.a. de IND website en zullen er bij het **infoloket** en bij **telefonie** (veel) vaker vragen binnen komen. Zeker wanneer gekozen wordt voor scenario 1.1 (waarbij houders van een B-status een vergunning voor één jaar krijgen), wordt er veel onrust

³⁴ Volgens de Rijkswet op het Nederlandschap (RWN) moeten er geen bedenkingen bestaan tegen verblijf voor onbepaalde tijd. Aan die voorwaarde is onder meer voldaan wanneer de vreemdeling in het bezit is van een verblijfsvergunning van niet-tijdelijke aard, zoals een VVA ONBEP of een vergunning voor EU-langdurig ingezetene. Zie bijlage I bij de toelichting ad artikel 8, eerste lid, aanhef en onder b, Handleiding Rijkswet op het Nederlandschap 2003.

³⁵ Een eerdere (2018) impactanalyse naar de gevolgen van het beperken van de duur van de VVA BEP concludeerde nog dat dit moeilijk uit te voeren was voor de IND, maar dat was vóór de ingebruikname van de behandelautomaat.

³⁶ Dit zijn twee afzonderlijke processen: eerst wordt de biometrie afgenomen, waarna een verblijfsdocument wordt geproduceerd. Vervolgens wordt het verblijfsdocument naar een loketlocatie opgestuurd en nadat deze verwerkt is in de interne voorraad en een ophaalbrief verstuurd is naar de aanvrager, wordt het verblijfsdocument pas uitgereikt.

en vragen van aanvragers verwacht. Deze vragen en onrust zullen leiden tot extra contactmomenten en dit moet ingeregeld worden.

De **directie IV** heeft aangegeven dat de gevolgen van het verkorten van de duur van de VVA BEP beperkt zijn. Er is een tekstuele aanpassing in het aanvraagformulier nodig wat betreft de duur, afhankelijk van het gekozen scenario. Ditzelfde geldt voor de website. Ook zullen er e-toetsen aangepast moeten worden naar de nieuwe geldigheidsduur (nu toetsen ze op vijf jaar voorgaand VVA BEP bij een verlenging). Wanneer beide statussen een zelfde geldigheidsduur krijgen (scenario 2.1), dan hoeft er qua tekst en e-toetsen minder aangepast te worden dan bij een differentiatie tussen de geldigheidsduur van de A-status en de B-status (scenario 1.1) omdat er in de tweede situatie sprake is van een aparte verlenging voor deze twee statussen.

Voor de **directie JZ** is er ten slotte ook nog impact te benoemen indien gekozen wordt voor scenario 1.1 waarbij gedifferentieerd wordt tussen de initiële duur en verlengingsduur van beide statussen. Dit betekent namelijk dat houders van een B-status (subsidiare bescherming) belang hebben om beroep in te stellen tegen de (inhoudelijk te motiveren) vaststelling dat zij niet in aanmerking komen voor de vluchtelingenstatus (A-status), die een langere duur kent. Het valt buiten de reikwijdte van deze impactanalyse om deze gevolgen te kwantificeren. Daarbij is van belang dat doorprocederen voor een A-status onder de Procedureverordening (anders dan nu onder de Procedurerichtlijn) sowieso kan.

3.3.3

Impact op norm- en doorlooptijden

Wanneer de huidige werkwijze wordt aangehouden, waarbij gebruik wordt gemaakt van de behandelautomaat voor het behandelen van verlengingsaanvragen, dan heeft de beperking van de geldigheidsduur van de VVA BEP geen gevolgen voor deze **normtijden** voor verlengingsaanvragen, waarbij het geen verschil maakt of het een verlenging van een A-status of een B-status betreft. De normtijd voor het behandelen van een verlenging van de VVA BEP (20 minuten) is echter korter dan huidige normtijd voor het behandelen van een aanvraag VVA ONBEP (70 minuten) of naturalisatie (120 minuten).³⁷ Hier staat tegenover dat er na een ingewilligde VVA ONBEP of naturalisatie geen opvolgende verblijfsaanvragen meer nodig zijn, terwijl er in de toekomstige scenario's meerdere verlengingen nodig zijn. Afhankelijk van hoe vaak aanvragers hun VVA BEP moeten verlengen, kan de normtijd per aanvrager over een periode van tien jaar³⁸ toe- of afnemen (zie ook Tabel 3.3):

- Wanneer een VVA BEP voor beide statussen drie jaar geldig is (scenario 2.1), dan neemt de betreffende normtijd tien minuten per aanvrager af ten opzichte van de huidige situatie met één VVA ONBEP en 60 minuten af ten opzichte van één naturalisatie.
- Wanneer de VVA BEP voor B-statushouders een kortere geldigheid heeft (scenario 1.1), dan neemt de betreffende normtijd voor een B-statushouder met 30 minuten toe ten opzichte van de huidige situatie met één VVA ONBEP en 20 minuten af ten opzichte van één naturalisatie.



³⁷ De voornaamste reden hiervoor is dat bij de behandeling van een verlenging VVA BEP geen inburgeringstoets plaatsvindt.

³⁸ Tien jaar is de voorgenomen termijn voor naturalisatie volgens het Hoofdlijnenakkoord.

Tabel 3.3 – Normtijden in minuten VVA BEP voor scenario 1.1 en 2.1

Scenario	type behandeling(en) na verlenging asielstatus in tien jaar	totale normtijd in minuten over tien jaar*
Huidige situatie	één verlenging VVA BEP	20
	één VVA ONBEP	70
	of één naturalisatie	120
Scenario 1.1 – A-status	drie verlengingen VVA BEP	60 (3x20)
Scenario 1.1 – B-status	vijf verlengingen VVA BEP	100 (5x20)
Scenario 2.1 – Beide statussen	drie verlengingen VVA BEP	60 (3x20)

* Betreft normtijden per cohortjaar over een periode van tien jaar.

In scenario 2.1 kunnen de **wacht- en doorlooptijden** in eerste instantie iets afnemen vanwege de kortere normtijd voor één verlenging t.o.v. voor één VVA ONBEP. Doordat er uiteindelijk sprake zal zijn van (veel) meer verlengingen dan momenteel het geval is, zullen op de langere termijn de wacht- en doorlooptijden weer oplopen. Dit effect treedt sterker op in scenario 1.1 waarbij B-statushouders vaker moeten verlengen dan in scenario 2.1.

Daarnaast moet gewezen worden op het feit dat de IND op dit moment bijna zeventien maanden nodig heeft om op een (eerste) asielaanvraag te beslissen.³⁹ De datum van de asielaanvraag wordt daarbij aangehouden als de ingangsdatum van de verblijfsvergunning. Bij een zeer korte geldigheidsduur van de VVA BEP (zoals het geval is in scenario 1.1, waarbij de VVA BEP voor een B-status een initiële duur van slechts één jaar kent), ontstaat het knelpunt dat de geldigheidsduur al voorbij is op het moment waarop de definitieve beslissing wordt genomen. Dit vanwege de huidige lange **doorlooptijden**. Thans is het juridisch gezien niet mogelijk om asielaanvragen ambtshalve te verlengen, wat betekent dat bij het verlenen van een VVA BEP waarbij de geldigheidsduur is verstreken, deze niet verlengd kan worden en dat de vreemdeling eerst een verlengingsaanvraag moet indienen om een geldige VVA te verkrijgen.⁴⁰ Bij een kortere geldigheidsduur van de VVA BEP en de verlenging (scenario 1.1) zal dit knelpunt zich vaker voordoen dan wanneer de geldigheidsduur langer is (scenario 2.1).

3.3.4

Impact op personeel (FTE)

In de huidige situatie heeft de **directie RVN** in een periode van tien jaar acht FTE nodig om alle verlengingsaanvragen te behandelen. Wanneer de VVA ONBEP wordt afgeschaft en de geldigheidsduur van de VVA BEP voor beide statussen wordt verkort naar drie jaar (scenario 2.1), dan zijn er ook **acht FTE** nodig voor het behandelen van verlengingsaanvragen over een periode van tien jaar⁴¹ (zie ook



³⁹ Asiel: laatste ontwikkelingen | IND, update 15 augustus 2024.

⁴⁰ Om ambtshalve te kunnen verlengen is een wetswijziging nodig.

⁴¹ Er is een berekening gemaakt over tien jaar omdat in het Hoofdlijnenakkoord een standaardtermijn voor naturalisatie staat van tien jaar, ongeacht verblijf voor bepaalde of onbepaalde tijd. Een eventueel verschil tussen beide in kaart gebrachte scenario's ten aanzien van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunningen zou alleen zichtbaar kunnen worden wanneer er naar meer dan één verlenging wordt gekeken.

Tabel 3.4). In scenario 1.1 (waarbij de initiële duur van de verblijfsvergunning voor de B-status één jaar is en de verlenging twee jaar) heeft de directie RVN **elf FTE** nodig voor het behandelen van verlengingsaanvragen. Dit is drie FTE meer dan in de huidige situatie. Zie [Bijlage A – Berekening personele en IV-kosten](#) voor meer informatie over de berekening en bijbehorende aannames.

Tabel 3.4 – Benodigde FTE voor verlengingen VVA BEP in scenario 1.1 en 2.1

Scenario	Benodigde FTE*
Huidige situatie	8
Scenario 1.1 (A=3+3; B=2+1 jaar)	11
Scenario 2.1 (beide statussen 3+3 jaar)	8

* Aantallen FTE voor het primaire proces voor het behandelen van verlengingsaanvragen na verlening van een VVA BEP over een periode van tien jaar voor een cohort aanvragers per scenario

Voor de **directie DV** is tijdens de expertsessies de verwachting uitgesproken dat de in §3.3.2 genoemde werkzaamheden extra capaciteit vergen. In deze impactanalyse kan deze niet gekwantificeerd worden. Deze verwachte benodigde capaciteit zal voor scenario 1.1 groter zijn dan voor scenario 2.1, omdat dit scenario vanwege de kortere duur van de vergunning voor houders van de B-status meer bezoeken aan de **loketten** en handelingen van **DRV** vergen. Daarnaast zullen er meer contactmomenten met bijvoorbeeld **telefonie** en het **infoloket** nodig zijn om vragen van statushouders te beantwoorden.

3.4 Gevolgen wijziging 1, 2 en 3: afschaffen van de VVA ONBEP, verkorten van de geldigheidsduur van de VVA BEP en inhoudelijke handmatige herbeoordeling bij verlenging van de VVA BEP

Voor de gevolgen van deze wijziging zoals beschreven in deze paragraaf wordt ervan uitgegaan dat:

- De VVA ONBEP is afgeschaft;
- De geldigheidsduur van de VVA BEP wordt verkort;
- Dat elke verlengingsaanvraag inhoudelijk wordt herbeoordeeld.

De inhoudelijke herbeoordeling van verlengingsaanvragen betreft een **nieuwe werkwijze** indien standaard getoetst wordt of de grond voor verlening van de asielvergunning nog bestaat. Omdat dit een wijziging van het huidige proces betekent en deze werkwijze momenteel niet toegepast wordt, zijn de geschatte gevolgen gebaseerd op de werkwijze bij herbeoordelingen door de directie A&B.

Ook voor deze wijziging wordt rekening gehouden met twee scenario's. Schematisch gezien wijken deze twee scenario's niet af van de scenario's die voor de vorige wijziging zijn geschetst. Het enige dat verandert, is de wijze waarop de verlenging van beide vergunningen tot stand komt:

Tabel 3.5 – Duur vergunningen VVA BEP bij nieuwe werkwijze

Scenario	A-status		B-status	
	Duur initiële vergunning	Duur verlenging	Duur initiële vergunning	Duur verlenging
1.2	3 jaar	3 jaar	1 jaar	2 jaar
2.2	3 jaar	3 jaar	3 jaar	3 jaar

3.4.1 Verdere uitwerking wijziging

Een element dat nog verder moet worden uitgewerkt, is de vraag hoe omgegaan moet worden met **verlengingsaanvragen die na tien jaar of later** na de datum van de oorspronkelijke asielaanvraag worden ingediend. Op grond van de

Procedureverordening zijn lidstaten verplicht om tien jaar na de datum van de beslissing op de asielaanvraag⁴² alle opgeslagen gegevens te wissen. Dit maakt het vrijwel onmogelijk om een herbeoordeling van de internationale bescherming na tien jaar nog zorgvuldig uit te kunnen voeren. Aanpassing van deze verplichting is derhalve randvoorwaardelijk om een eventuele herbeoordeling na tien jaar nog mogelijk te maken.

3.4.2

Impact op de organisatie

Voor de **directie RVN** heeft deze wijziging een positieve impact omdat de verantwoordelijkheid voor het behandelen van verlengingsaanvragen niet langer bij deze directie belegd zal zijn, tenzij de inhoudelijke herbeoordelingen bij verlengingen ook bij RVN komen te liggen. Hierover is nog geen besluit genomen. Momenteel zijn herbeoordelingen die geen onderdeel van verlengingsprocedures zijn bij de directie A&B belegd.

Een andere vorm van impact op de organisatie is dat bij een herbeoordeling er veel vaker gehoord moet worden, waaruit volgt dat voor deze gehoren ook **tolken** en **hoorkamers** nodig zijn. Dit vormt een extra belasting voor de IND, omdat hier momenteel al een tekort aan is en deze tolken niet elders in het asielproces kunnen worden ingezet én vanwege de bijbehorende kosten (zie ook [hoofdstuk 4](#)).

Behalve dat een standaard inhoudelijke herbeoordeling een flinke extra inspanning kost, is het de vraag wat het de **IND** uiteindelijk oplevert. Verschillende experts hebben erop gewezen dat de kans dat een inhoudelijke herbeoordeling zonder indicatie vooraf leidt tot een intrekking van de asielvergunning, zeer klein is. Er bestaat weliswaar een kans dat er meer aanknopingspunten boven komen drijven die kunnen leiden tot een intrekking van de asielvergunning, maar er moet dan wel actief gezocht worden naar die aanknopingspunten. Bovendien is het de vraag of deze beslissing stand zal houden bij de rechter. Zo lang de situatie in het land van herkomst niet duurzaam en structureel is verbeterd, is de intrekking van de asielstatus vaak juridisch gezien niet mogelijk. Bovendien gaat het bij een vergunning o.b.v. de B-status vaak om een inwilliging op grond van landenbeleid; in deze gevallen is een intrekking van de vergunning dus zeer onwaarschijnlijk wanneer het landenbeleid niet gewijzigd is. Zeker wanneer er een beperkte tijd tussen de initiële aanvraag en de herbeoordeling zit (zoals het geval is bij scenario 1.2 waarbij de duur van de initiële vergunning slechts één jaar is) zullen er maar weinig omstandigheden dermate gewijzigd zijn, dan deze leiden tot een feitelijke intrekking van de asielstatus. En bij een langer verblijf in Nederland krijgen vreemdelingen meer rechten, wat de 8 EVRM toets complexer maakt. Het resultaat van een herbeoordeling kan dus zijn dat er geen asielgrond voor verblijf meer is, maar dat verblijf wel op grond van 8 EVRM volgt vanwege worteling, gezinsleven, etc.

Bovendien kunnen vraagtekens worden gezet bij de vraag wat een standaard inhoudelijke herbeoordeling van elke verlengingsaanvraag oplevert. In het huidige proces is het zo ingeregeld dat eventuele aanleidingen tot een mogelijke herbeoordeling (bijvoorbeeld een wijziging in landenbeleid of openbare orde indicaties) elektronisch worden opgepakt. In het geval van wijzigingen in het landenbeleid kunnen verlengingsaanvragen van statushouders met die nationaliteit doorgestuurd worden naar het cluster **End of Protection** van de afdeling **Herbeoordeling Asiel**. Dit geldt in die gevallen waarin een wijziging van het landenbeleid heeft plaatsgevonden en besloten is dat de IND tot herbeoordeling over moet gaan. Dit geldt ook voor signalen dat er sprake is van het verstrekken van

⁴² Op basis van artikel 72 van de Procedureverordening.

onjuiste gegevens of het achterhouden van informatie. Daar wordt besloten of er een intrekking en indien van toepassing een afwijzing voor een aanvraag dient te worden genomen. Datzelfde gebeurt in geval van openbare orde; deze worden opgepakt door het cluster **Openbare Orde** van de afdeling **Herbeoordeling Asiel**, ongeacht het moment in het asielproces waarop het signaal binnen komt. Dit type herbeoordelingen wordt alleen opgestart na indicaties van nieuwe onherroepelijke strafbare feiten. Tijdens de expertsessie is er dan ook op gewezen dat het vrij zinloos is om zonder indicatie te gaan herbeoordelen, zeker gezien de grote werkbelasting.

Het beperken van de geldigheidsduur van de VVA BEP zal gevolgen hebben voor de werkzaamheden van de **directie DV**, zo werd duidelijk tijdens de expertsessie. Het gaat dan met name om meer vragen die binnenkomen bij de afdeling **telefonie** en het **infoloket**. Verder verwacht **BDoc** dat bij inhoudelijke herbeoordelingen dat er vaker W-documenten verstrekt moeten worden.

Voor de **directie JZ** ontstaat een risico op het verdringingseffect. Medewerkers die ingezet moeten worden op herbeoordelen kunnen niet de eerste asielaanvragen beoordelen. Dit kan leiden tot een toename van het aantal beroepen niet tijdig beslissen (BNTB); niet alleen t.a.v. eerste asielaanvragen maar ook t.a.v. de verlengingsaanvragen indien daar niet tijdig op wordt beslist.

Voor de **directie IV** wijken de gevolgen van deze wijziging niet af van wat in §3.3.2 reeds beschreven is.

3.4.3

Impact op norm- en doorlooptijden

Door deze wijziging nemen de normtijden voor het behandelen van verlengingsaanvragen sterk toe. Momenteel ligt die **normtijd** op 20 minuten, waarbij een Schaal 7 behandelaar van de **directie RVN** met behulp van de behandelautomaat de verlenging afhandelt.



Voor een inhoudelijke herbeoordeling, die momenteel door Schaal 11 beslismedewerkers van de directie A&B wordt gedaan, wordt de normtijd ingeschat op 2.490 minuten, waarbij er geen onderscheid bestaat tussen de A-status en de B-status. Deze inschatting gaat uit van een volledige herbeoordeling met een mogelijke intrekking tot gevolg en is gebaseerd op de tijd die nodig is voor een korte check van de aanvraag, een gehoor en een beslissing die uiteindelijk wordt genomen.⁴³

Tijdens de expertsessie werd erop gewezen dat beslissers bij een inhoudelijke herbeoordeling moeten onderbouwen waarom internationale bescherming niet meer nodig is. Daarbij moet informatie achterhaald worden die tot op het niveau van bewijslast in het dossier moet komen. Er is dus sprake van een hele zware bewijslast, die bij de IND ligt. Dit is een veel uitgebreidere toets dan bij een eerste aanvraag, die bovendien uitgesmeerd moet worden over een langere periode vanwege het benodigde onderzoek. Deze normtijd voor een inhoudelijke herbeoordeling van een verlengingsaanvraag VVA BEP is ook vele malen hoger dan die voor de behandeling van een aanvraag voor een VVA ONBEP en naturalisatie in de huidige werkwijze. Daar komt bij dat er na een ingewilligde VVA ONBEP of naturalisatie geen opvolgende verblijfsaanvragen meer nodig zijn, terwijl er in de toekomstige scenario's meerdere verlengingen nodig zijn, waardoor de normtijden per aanvrager over een langere periode nog sterker toe zullen nemen (zie ook Tabel 3.6).

⁴³ Deze normtijd geldt alleen als daadwerkelijk tot herbeoordeling wordt overgegaan. Wanneer er sinds de verlening van de voorgaande VVA niks wezenlijks is gewijzigd, zal er veelal geen daadwerkelijke herbeoordeling nodig zijn en kan volstaan worden met een raadpleging van de minuut.

Verder gaven experts aan dat er naar verwachting bij het grootste deel van de verlengingen geen indicaties tot intrekken zijn (zie ook §3.4.2) en dat er keuzes gemaakt kunnen worden over wat voor type checks er bij een inhoudelijke herbeoordeling plaatsvinden. Beide zouden tot een lagere inschatting van de totale normtijd leiden, maar een verdere uitwerking was binnen de doorlooptijd van dit onderzoek niet mogelijk. Er is daarom gewerkt met dit maximale scenario qua normtijd voor een inhoudelijke herbeoordeling bij verlengingen van een VVA BEP.

Tabel 3.6 – Normtijden in minuten VVA BEP voor scenario 1.2 en 2.2

scenario	type behandeling(en) na verlening asielsstatus in tien jaar	totale normtijd in minuten over tien jaar*
Huidige situatie	één verlenging VVA BEP	20
	één VVA ONBEP	70
	één naturalisatie	120
Scenario 1.2 – A-status	drie verlengingen VVA BEP	7.470 (3x 2.490)
Scenario 1.2 – B-status	vijf verlengingen VVA BEP	12.450 (5x 2.490)
Scenario 2.2 – Beide statussen	drie verlengingen VVA BEP	7.470 (3x 2.490)

* Betreft normtijden per cohortjaar over een periode van tien jaar

Naast de normtijd, zullen ook de **wacht- en doorlooptijden** zeer sterk toenemen. Dit is des te meer het geval in scenario 1.2 waarbij B-statushouders vaker moeten verlenen dan in scenario 2.2.

3.4.4

Impact op personeel (FTE)

Wanneer de VVA ONBEP wordt afgeschaft, de geldigheidsduur van de VVA BEP voor beide statussen wordt verkort én alle verlengingsaanvragen van de VVA BEP volledig inhoudelijk worden beoordeeld, dan is er veel meer personele capaciteit nodig dan RVN in de huidige situatie voor het behandelen van alle verlengingsaanvragen van verleende VVA BEP's over een periode van tien jaar.⁴⁴ Wanneer de VVA BEP voor beide statussen drie jaar geldig is (scenario 2.2), dan heeft de directie A&B naar verwachting **1.039 FTE** nodig voor het inhoudelijk herbeoordelen van verlengingen VVA BEP per cohortjaar (zie ook



Tabel 3.7).⁴⁵ Wanneer gekozen wordt voor scenario 1.2 (waarbij de initiële duur van de verblijfsvergunning voor de B-status één jaar is en de verlenging twee jaar), dan heeft de directie A&B hiervoor **1.383 FTE** nodig. In beide scenario's zijn er geen S7 behandelaren voor verlengingen VVA BEP meer nodig bij de klantgroep Verlengingen (directie RVN). Zie [Bijlage A – Berekening personele en IV-kosten](#) voor meer informatie over de berekening en bijbehorende aannames.

De capaciteit die momenteel beschikbaar is voor inhoudelijke herbeoordelingen, is heel erg beperkt.⁴⁶ Deze capaciteit kan enkel binnen de IND zelf geworven worden en niet extern. Bovendien is de opleidingsduur voor nieuwe herbeoordelaars erg lang. Er

⁴⁴ Er is een berekening gemaakt over tien jaar omdat in het Hoofdlijnenakkoord een standaardtermijn voor naturalisatie staat van tien jaar, ongeacht verblijf voor bepaalde of onbepaalde tijd. Een eventueel verschil tussen beide in kaart gebrachte scenario's ten aanzien van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunningen zou alleen zichtbaar kunnen worden wanneer er naar meer dan één verlenging wordt gekeken.

⁴⁵ Herhaalde asielaanvragers en zij-instromers zijn door omstandigheden buiten beschouwing gelaten.

⁴⁶ Er is één team Herbeoordelen EOP (End of Protection), dat team beoordeelt o.a. of er sprake is van vervallen verleningsgrond in asielsaken. Dit team bestaat momenteel uit 11 beslissers (waarvan 5 nog in opleiding); in totaal iets meer dan 10 FTE. Daarnaast is er nog Herbeoordelen Openbare Orde. Dat team bestaat uit ongeveer 8,5 FTE beslissers. Het gaat in beide teams om beslismedewerkers Schaal 11.

staan nu twaalf maanden voor het opleiden van nieuwe beslismedewerkers tot een startkwalificatie; dit staat nog niet gelijk aan een ervaren asielmedewerker. De opleidingstijd van ervaren asielmedewerker tot herbeoordelaar duurt nog eens zes maanden extra.

Tabel 3.7 – Benodigde FTE voor verlengingen VVA BEP in scenario 1.2 en 2.2

Scenario	Benodigde FTE*	Directie
<i>huidige situatie</i>	8	<i>RVN</i>
Scenario 1.2 (A=3+3; B=2+1 jaar)	1.383	onbekend
Scenario 2.2 (beide statussen 3+3 jaar)	1.039	onbekend

* Aantallen FTE voor het primaire proces voor het behandelen van verlengingsaanvragen na verlening van een VVA BEP over een periode van tien jaar voor een cohort aanvragers per scenario

Voor de **directie DV** is tijdens de expertsessies ingeschat dat deze wijziging op zichzelf beperkte gevolgen zal hebben voor de betrokken afdelingen. Deze kon niet gekwantificeerd worden. De verwachting is dat **telefonie** en het **infoloket** mogelijk meer vragen van statushouders zullen krijgen. De afdeling **communicatie** zal ook de vreemdelingenketen, de advocatuur en VWN goed mee moeten nemen in deze wijziging. **BDoc** verwacht bij inhoudelijke herbeoordelingen dat er vaker W-documenten verstrekt moeten worden. Daarbij geldt dat de verwachte benodigde capaciteit voor scenario 1.2 groter zal zijn dan voor scenario 2.2, omdat dit scenario vanwege de kortere duur van de vergunning voor houders van de B-status meer bezoeken aan de **loketten** en handelingen van **DRV** vergen.

De **directie JZ** kon de impact van deze wijziging niet kwantificeren, maar gaf aan dat de uiteindelijke personele gevolgen zullen afhangen van het aantal zaken dat daadwerkelijk inhoudelijk wordt herbeoordeeld. Daarnaast kan een toename van het aantal BNTB's worden verwacht, wat ook gevolgen voor de inzet van JZ medewerkers met zich meebrengt.

3.5 Implementatie van alle drie de wijzigingen

Hieronder wordt een hoog-over inschatting gegeven van de te verwachten implementatietermijnen, de risico's en randvoorwaarden van de drie wijzigingen.

3.5.1 Implementatietermijnen

Omdat er nog veel onduidelijkheden zijn blijft het een hoog-over inschatting wat de benodigde implementatietermijn zal zijn. Een randvoorwaarde voordat overgaan kan worden tot implementatie van de wijzigingen is dat relevante **wet- en regelgeving** vaststaat. Een wetswijziging duurt gemiddeld 1,5 tot 2 jaar. Gedurende een wetswijziging kan er nog veel veranderen. Zodra dit is afgerond kan er pas over gegaan worden tot het doorvoeren van de wijzigingen.

Daarnaast is tijdig voldoende **beschikbare capaciteit** noodzakelijk om het verhoogde aantal verlengingsaanvragen te kunnen behandelen. Het werven en opleiden van nieuw personeel kost tijd. Dit heeft gevolgen voor de implementatietermijn. Indien er inhoudelijk herbeoordeeld wordt, zijn extra en ervaren beslismedewerkers nodig op schaal 11. Nieuwe medewerkers zullen eerst opgeleid moeten worden en ervaring op moeten doen om inhoudelijk te kunnen gaan herbeoordelen. Er staat nu twaalf maanden voor het opleiden van nieuwe beslissers.

De opleidingstijd voor beslismedewerkers die herbeoordelingen doen duurt nog eens zes maanden extra. De capaciteit die momenteel beschikbaar is voor inhoudelijke herbeoordelingen, is heel erg beperkt. Dit heeft gevolgen voor de implementatietijd. Voor het behandelen van extra (geautomatiseerde) verlengingsaanvragen zijn extra behandelaars op schaal 7 nodig.

Voor **IV** geldt dat dit een **middelgrote wijziging** is, waarvoor gemiddeld zes maanden nodig zijn voor implementatie.

Voor de **directie DV** geldt o.a. dat er mogelijk extra **loketten** nodig zijn voor het afnemen van biometrie, het uitreiken van verblijfsdocumenten en het verstrekken van stickers. Het vinden en inrichten van geschikte locaties kost ook minimaal een jaar, zo is bij eerdere impactanalyses ingeschat.

3.5.2

Risico's

Tijdens de expertsessies zijn er diverse risico's aan bod gekomen, waaronder:

- Het verder oplopen van huidige **werkvoorraden** en **achterstanden**.
Door het inkorten van de geldigheidsduur van de VVA BEP, zullen er vaker verlengingsaanvragen binnen komen die behandeld dienen te worden. Daarbij geldt, hoe korter de geldigheidsduur van een VVA BEP, hoe groter het **uitvoeringsrisico**. De huidige doorlooptijd van een asielaanvraag is gemiddeld zeventien maanden, inclusief doorlooptijd voor een eventueel beroep kom je snel op een doorlooptijd van drie jaar. Een VVA BEP met een duur van minder dan drie jaar vergroot dit risico voor de IND.
- Een **inhoudelijke herbeoordeling** van elke verlengingsaanvraag maakt het werk gecompliceerder. Dit sluit niet aan bij de IND ambitie 2028, waar het o.a. gaat om het decompliceren van het werk en het verhogen van de productie.
- Er vinden mogelijk **veel veranderingen tegelijkertijd** plaats. In een korte periode komt er veel af op medewerkers, de splitsing van A&B, de digitale innovatie; werken met nieuwe digitale systemen en wijzigingen gerelateerd aan het Migratiepact.
- Momenteel wordt enkel in een criterium vastgelegd of iemand een A-status of een B-status heeft. Dat maakt een eventueel **onderscheid** tussen de **verlengingsduur** van beide **statussen** (scenario's 1.1 en 1.2) lastig vanuit IV-oogpunt omdat deze info niet direct te koppelen is aan de behandeling van een verlenging. Wanneer dit verschil in status op een andere manier vastgelegd wordt, zijn daar betere mogelijkheden voor. Dan moet er nog een soortgelijk geautomatiseerd proces ingeregeld worden voor de B-status (als het huidige proces hetzelfde blijft voor A-statushouders). Daarbij zou je een extra mogelijkheid voor een A- of B-status in een formulier moeten opnemen.

3.5.3

Randvoorwaarden

Tijdens het uitvoeren van deze impactanalyse bleken er nog veel onduidelijkheden te bestaan rondom de invulling van de voorgestelde wijzigingen. Een belangrijke randvoorwaarde is dan ook dat **wet- en regelgeving**, het **beleid** en de **uitvoeringswijze** m.b.t. de voorgestelde wijzigingen vast staan vóórdat er met implementatie kan worden begonnen. Wetswijzigingen kosten gemiddeld anderhalf tot twee jaar, hoewel dit ook afhangt van de complexiteit van de wijziging. Hier dient dan ook voldoende tijd voor beschikbaar te zijn. Wanneer deze wetswijziging samen met andere wijzigingen wordt meegenomen of wanneer niet alleen de Vreemdelingenwet moet worden aangepast maar ook de RWN, dan kan de implementatietijd aanzienlijk oplopen.

Tijdens de expertsessies en interviews werden daarnaast de volgende randvoorwaarden benoemd:

Wet- en regelgeving dient vast te staan

- **Ambtshalve verlengen** van een VVA BEP (zowel A-status als B-status), ongeacht de geldigheidsduur, moet mogelijk zijn. Hier is een wetswijziging voor nodig en deze dient dan ook gelijktijdig meegenomen te worden met de afschaffing VVA ONBEP en het inkorten van de geldigheidsduur van de VVA BEP. Het is riskant om dit bijvoorbeeld alleen voor de VVA BEP met een geldigheidsduur van één of twee jaar in te regelen. Ook de drie jaar termijn is al in zicht qua behandelduur inclusief beroep. In de huidige situatie, waarbij een VVA BEP vijf jaar geldig is, komt het namelijk wel eens voor dat de vergunning al verlopen is op het moment van inwilligen.
- Duidelijkheid over **overgangsregeling** voor huidige houders van een VVA ONBEP. Het is onduidelijk of er sprake is van **overgangsrecht** voor deze groep bij het afschaffen van de VVA ONBEP. De VVA ONBEP kent bepaalde rechten. Als de VVA ONBEP wegvalt moet er iets ingeregeld worden voor de huidige houders van de VVA ONBEP. Hetzelfde geldt voor openstaande verzoeken voor een VVA ONBEP.

Duidelijkheid over scenario's, mogelijke alternatieve routes en toetsingskaders

- De uitvoering van het **behandelen** van een **verlengingsaanvraag** dient vast te staan. In deze impactanalyse zijn we uitgegaan van een elektronische verlenging versus een handmatige inhoudelijke herbeoordeling. Hier zijn diverse variaties op mogelijk. Er is nog veel onduidelijk over hoe een verlengingsaanvraag behandeld dient te gaan worden. Een diepgravend herbeoordelingsonderzoek heeft veel meer impact op de IND dan een elektronische verlenging met de behandelautomaat.
- Toetsingskader van het **middelenvereiste**. De verwachting is dat het afschaffen van de VVA ONBEP zal leiden tot meer aanvragen om een LTR en mogelijk een VVR ONBEP. Deze twee type vergunningen kennen een middelenvereiste. Het moet duidelijk zijn of het middelenvereiste voor iedereen gelijk is, of dat er bijvoorbeeld ook naar individuele omstandigheden gekeken moet worden, wat het werk complexer maakt. Dit hangt mede af van de huidige jurisprudentie hieromtrent.
- Behandeling van **nareisaanvragen**. De voorgestelde wijzigingen hebben ook gevolgen voor nareizigers. Om de impact voor nareisaanvragen te bepalen dient vast te staan hoe nareisaanvragen behandeld zullen worden. Zie hiervoor ook de impactanalyse 'Nareis voor B-statushouders', waarin wordt gekeken naar mogelijke wijzigingen in de behandeling van nareisaanvragen.
- **Leges** moeten vast staan. In de huidige situatie gelden er leges voor VVA ONBEP, VVR ONBEP en LTR-aanvragen. Voor VVA BEP gelden er geen leges. Het moet duidelijk zijn of dit gelijk blijft in de nieuwe situatie.

Voldoende capaciteit

- Voldoende beschikbare **(personele) capaciteit**, inclusief opleidingscapaciteit. Er dient voldoende personeel beschikbaar te zijn of aangetrokken te worden. Het kunnen behandelen van de extra verlengingsaanvragen, eventuele inhoudelijke herbeoordelingen en het kunnen behalen van de beslistermijn zal afhangen van het tijdig inzetten van de juiste inhoudelijke kennis en capaciteit (zie ook §3.5.1).
- Extra personeel betekent mogelijk ook extra benodigde werkruimtes en dus **extra locaties**. Ook dienen er **voldoende loketten** beschikbaar te zijn.

Aanvragers zullen vaker moeten langskomen bij de loketten (o.a. vaker afhalen verblijfsdocument).

IV systemen, waaronder de registratiemodule waar DRV gebruik van maakt, moeten klaar zijn voor gebruik. De benodigde tijd hiervoor is nog onbekend.

Tijdige aanpassingen in de interne en externe communicatie

- Vóór de implementatie moeten **werkafspraken en werkinstructies** zijn aangepast of vastgelegd. Daarbij hebben medewerkers tijd nodig om werkinstructies, werkafspraken en nieuwe systemen zich eigen te maken.
- Betrokken **ketenpartners** moeten tijdig geïnformeerd en meegenomen worden aangezien de wijzigingen ook gevolgen hebben op bijvoorbeeld het kunnen aangaan van werk en huisvesting.
- De **aanvrager** moet ook goed geïnformeerd worden en begrijpen wat de mogelijkheden zijn en weet wat van hem wordt verwacht wordt en wat hij kan/mag verwachten van de IND. Hierop moet de correspondentie, website etc. worden aangepast.

4 Financiële gevolgen van de wijzigingen



De financiële gevolgen die in dit hoofdstuk staan, zien voornamelijk op de directe personele kosten. Aannames en definities die bij de berekeningen gebruikt zijn, staan in [Bijlage A – Berekening personele en IV-kosten](#). De uiteindelijke daadwerkelijke kosten zullen hoger liggen.

Vanwege de beperkte doorlooptijd van deze impactanalyse zijn de financiële gevolgen van de verschillende scenario's gebaseerd op de aanname dat wijziging 2 dan wel wijziging 3 wordt toegepast op *alle verlengingsaanvragen*. De uitgewerkte scenario's geven dus een inschatting van de minimale en maximale gevolgen. Het is goed mogelijk dat bij de keuze voor één van deze scenario's de daadwerkelijke gevolgen hoger (in het geval van een elektronisch verlengingsbesluit, scenario's 1.1 en 2.1) of lager (in het geval van een inhoudelijke herbeoordeling in scenario 1.2 en 2.2) uitvallen omdat deze werkwijze niet voor alle aanvragen wordt toegepast. De exacte berekening van een dergelijk 'tussenscenario' valt buiten de reikwijdte van deze impactanalyse. Aan het eind van [hoofdstuk 4](#) is een eerste aanzet opgenomen, deze kan op een toekomstig moment verder uitgewerkt worden.

4.1 Structurele financiële gevolgen wijziging 1: afschaffen van de VVA ONBEP

De financiële gevolgen van alleen het afschaffen van de VVA ONBEP is niet in kaart gebracht omdat de samenhang met de andere wijzigingen (zie volgende paragrafen) te sterk is.⁴⁷

4.2 Structurele financiële gevolgen wijziging 1 en 2: afschaffen van de VVA ONBEP en verkorten van de geldigheidsduur van de VVA BEP volgens de huidige werkwijze

4.2.1 *Personele kosten primair proces*

Wanneer de VVA ONBEP wordt afgeschaft en de geldigheidsduur van de VVA BEP wordt verkort naar drie jaar, vraagt het behandelen van verlengingen van de **directie RVN** over een periode van tien jaar⁴⁸ naar verwachting ongeveer **€759.000** aan personele kosten per cohortjaar aanvragers van een eerste asielaanvraag.⁴⁹ Dit is grotendeels vergelijkbaar met de betreffende kosten in de huidige situatie (zie

⁴⁷ Eerder is een financiële inschatting gemaakt van enkel het afschaffen van de VVA ONBEP (DJ 4697101). Inmiddels is de werkwijze voor het verlengen van een VVA BEP echter gewijzigd (met i.p.v. zonder behandelautomaat) waardoor deze inschatting niet overgenomen kan worden.

⁴⁸ Er is een berekening gemaakt over tien jaar omdat in het Hoofdlijnenakkoord een standaardtermijn voor naturalisatie staat van tien jaar, ongeacht verblijf voor bepaalde of onbepaalde tijd. Een eventueel verschil tussen beide in kaart gebrachte scenario's ten aanzien van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunningen zou alleen zichtbaar kunnen worden wanneer er naar meer dan één verlenging wordt gekeken.

⁴⁹ Gezien de korte doorlooptijd is er in deze impactanalyse alleen gekeken naar de verlengingen van de eerste asielaanvragen; nareis, zij-instroom en Hasa-zaken zijn buiten beschouwing gelaten.

Tabel 4.1). Wanneer de verblijfsvergunningen voor B-statushouders een kortere geldigheidsduur hebben (scenario 1.1), zijn de betreffende kosten ongeveer **€1 miljoen**. Deze kosten zijn exclusief top-up personele kosten (circa 25% van de berekende kosten voor het personeel in het primair proces) voor bijvoorbeeld management en ondersteuning van de betreffende medewerkers.

Tabel 4.1 – Personele kosten voor verlengingen VVA BEP in scenario 1.1 en 2.1*

Scenario	Personele kosten in € (excl. en [incl.] top-up**
Huidige situatie	745.000 [932.000]
Scenario 1.1 (A=3+3; B=2+1 jaar)	1.000.000 [1.300.000]
Scenario 2.1 (beide statussen 3+3 jaar)	759.000 [949.000]

* Personele kosten voor het primaire proces voor het behandelen van verlengingsaanvragen na verlening van een VVA BEP over een periode van tien jaar voor een cohort aanvragers per scenario. **De top-up bestaat uit personele kosten voor bijvoorbeeld management en ondersteuning van de medewerkers in het primaire proces.

De verwachte personele kosten voor DV konden niet ingeschat worden, omdat de inschattingen wat betreft benodigde capaciteit enkel kwalitatief gemaakt zijn (zie §3.3.4). Deze verwachte benodigde capaciteit zal voor scenario 1.1 groter zijn dan voor scenario 2.1, omdat dit scenario vanwege de kortere duur van de vergunning voor houders van de B-status meer bezoeken aan de **loketten** en handelingen van **DRV** vergen. Daarnaast zullen er meer contactmomenten met bijvoorbeeld **telefonie** en het **infoloket** nodig zijn om vragen van statushouders te beantwoorden. Ook de financiële gevolgen voor JZ zijn niet in kaart gebracht.

4.2.2

Overige kosten

Ook zijn er kosten verbonden aan het vervaardigen van extra verblijfsdocumenten en mogelijk extra locaties (loketten) nodig om deze documenten op te laten halen. Hoe hoog de kosten hiervan zijn, zou op een later moment ingeschat moeten worden.

4.3

Structurele financiële gevolgen wijziging 1, 2 en 3: afschaffen van de VVA ONBEP, verkorten van de geldigheidsduur van de VVA BEP en inhoudelijke handmatige herbeoordeling bij verlenging van de VVA BEP

4.3.1 Personele kosten

Wanneer de VVA ONBEP afgeschaft is, de geldigheidsduur van alle (verlengingen) VVA BEP verkort en alle verlengingen VVA BEP volledig inhoudelijk worden beoordeeld, vraagt het behandelen van verlengingen van de **directie A&B** over een periode van tien jaar⁵⁰ vele malen meer dan in de huidige situatie van de directie RVN (zie ook Tabel 4.2). Bij een geldigheidsduur van drie jaar van de VVA BEP voor beide statussen (scenario 2.2) is naar verwachting **€133,2 miljoen** nodig voor personele kosten per cohortjaar aanvragers van een eerste asielaanvraag.⁵¹ Wanneer de verblijfsvergunningen voor B-statushouders korter geldig zijn, gaat het om **€177,4 miljoen**. Deze kosten zijn exclusief top-up personele kosten (circa 25% van de berekende kosten voor het personeel in het primair proces) voor bijvoorbeeld management en ondersteuning van de betreffende medewerkers.

50 Er is een berekening gemaakt over tien jaar omdat in het Hoofdlijnenakkoord een standaardtermijn voor naturalisatie staat van tien jaar, ongeacht verblijf voor bepaalde of onbepaalde tijd. Een eventueel verschil tussen beide in kaart gebrachte scenario's ten aanzien van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunningen zou alleen zichtbaar kunnen worden wanneer er naar meer dan één verlenging wordt gekeken.

51 Herhaalde asielaanvragers en zij-instromers zijn door omstandigheden buiten beschouwing gelaten.

Tabel 4.2 – Personele kosten voor verlengingen VVA BEP in scenario 1.2 en 2.2*

Scenario	personele kosten primair proces (€; excl. en [incl.] top-up**)	beslisdirectie
Huidige situatie	745.000 [932.000]	RVN
Scenario 1.2 (A=3+3; B=2+1 jaar)	177.400.000 [221.700.000]	onbekend
Scenario 2.2 (beide statussen 3+3 jaar)	133.200.000 [166.600.000]	onbekend

* Personele kosten voor het primaire proces voor het behandelen van verlengingsaanvragen na verlening van een VVA BEP over een periode van tien jaar voor een cohort aanvragers per scenario. **De top-up bestaat uit personele kosten voor bijvoorbeeld management en ondersteuning van de medewerkers in het primaire proces.

Voor de **directie DV** is tijdens de expertsessies ingeschat dat deze wijziging op zichzelf beperkte gevolgen zal hebben voor de betrokken afdelingen (zie §3.4.4). Deze konden niet gekwantificeerd en dus niet doorgerekend worden. Ook de financiële gevolgen voor de **directie JZ** zijn niet in kaart gebracht.

4.3.2 Tolkenkosten

Naast de personele kosten, brengt volledig inhoudelijk herbeoordelen van alle verlengingsaanvragen van de VVA BEP ook tolkenkosten met zich mee.⁵² Over periode van tien jaar betreft dit naar verwachting **€22,9 miljoen** wanneer de VVA BEP voor beide statussen drie jaar geldig zijn (scenario 2.2) en **€30,4 miljoen** wanneer die van B-statushouders een kortere geldigheidsduur heeft dan die van A-statushouders (scenario 1.2).

4.3.3 Overige structurele kosten

Ook zijn er kosten verbonden aan het vervaardigen van extra verblijfsdocumenten (of stickers) en mogelijk extra locaties om deze documenten op te laten halen én om eventueel extra benodigd personeel te huisvesten (in het geval van scenario 2.1 en 2.2). Hoe hoog deze kosten naar verwachting zijn, zou op een later moment ingeschat moeten worden.

4.4 Incidentele financiële gevolgen

De incidentele kosten bestaan uit kosten voor de implementatie bij IV. Dit betreft 1 miljoen euro. Het gaat om een middelgrote wijziging (6 maanden, 2 PI events).

⁵² Voor de berekening zijn we ervan uitgegaan dat voor elke herbeoordeling ook een gehoor nodig is. Het is echter mogelijk dat na een inhoudelijke herbeoordeling blijkt dat er geen redenen zijn om de status in te trekken. In die gevallen is een gehoor niet nodig en kan aan het verlengingsverzoek worden voldaan.

Tekstbox 4.1 – Tussenscenario's directe personele kosten

In de impactanalyse zijn uiterste scenario's in kaart gebracht waarbij alle statussen middels een behandelautomaat worden verlengd of middels een inhoudelijke herbeoordeling worden ingetrokken. Er zijn scenario's denkbaar waarin een deel van de verlengingsaanvragen inhoudelijk wordt herbeoordeeld en een deel via de behandelautomaat gaat. Dit zou bijvoorbeeld het geval zijn wanneer als voorwaarde voor herbeoordelen geldt dat landenbeleid gewijzigd dient te zijn sinds de verlening van de huidige asielstatus. Ter indicatie staan in onderstaande tabel de directe personele kosten voor verlengingen over een periode van tien jaar voor twee tussenscenario's: 1) waarbij 80% via de behandelautomaat gaat en 20% inhoudelijk wordt herbeoordeeld met een mogelijke intrekking tot gevolg; en 2) waarbij de betreffende verdeling 50-50 is.

Tabel 4.3 – Directe personele kosten voor verlengingen over een periode van tien jaar voor tussenscenario's*

tussenscenario	geldigheid VVA BEP	directe personele kosten (excl. en [incl.] top-up**)
80% behandelautomaat & 20% inhoudelijk herbeoordelen	A = 3+3; B = 1+2	€ 36,3 miljoen [€ 45,4 miljoen]
	A = 3+3; B = 3+3	€ 27,3 miljoen [€ 34,1 miljoen]
50% behandelautomaat & 50% inhoudelijk herbeoordelen	A = 3+3; B = 1+2	€ 89,2 miljoen [€ 111,5 miljoen]
	A = 3+3; B = 3+3	€ 67,0 miljoen [€ 83,8 miljoen]

* Per aanvraagcohort van een VVA BEP. **De top-up bestaat uit personele kosten voor bijvoorbeeld management en ondersteuning van de medewerkers in het primaire proces.

5 Hoofdconclusies

De gevolgen van de drie wijzigingen moeten in samenhang beschouwd worden en zijn daarnaast sterk afhankelijk van het gekozen scenario én van de invoering van een tweestatusstelsel. Op een hoog-over niveau worden de volgende conclusies getrokken:

- 1) het **afschaffen van de VVA ONBEP is uitvoerbaar**, mits bepaalde elementen nog verder uitgewerkt worden.
- 2) Het **verkorten van de duur van de VVA BEP** waarbij de **huidige behandelwijze van verlengingsaanvragen** wordt gehanteerd, **is uitvoerbaar onder voorwaarden**. De belangrijkste voorwaarde is dat de initiële verblijfsduur van de vergunning voor zowel de A-status als de B-status drie jaar bedraagt en de verlengingsduur tevens drie jaar is én dat aan de algemene randvoorwaarden uit §3.5 wordt voldaan.
- 3) Het **verkorten van de VVA BEP** waarbij **elke verlengingsaanvraag inhoudelijk herbeoordeeld** wordt, **is niet uitvoerbaar**.

Afschaffen VVA ONBEP

De impact van deze wijziging op zichzelf is beperkt. Het afschaffen van de VVA ONBEP kan leiden tot meer herbeoordelingen bij wijzigingen in het landenbeleid en voor minder naturalisatie aanvragen omdat minder aanvragers aan de vereisten hiervoor voldoen, ervan uitgaande dat naturalisatie met een VVA BEP mogelijk is. Voor de verschillende afdelingen van de **directie DV** zal het afschaffen van de VVA ONBEP extra werk met zich meebrengen, maar deze gevolgen kunnen niet gekwantificeerd worden. Deze wijziging is uitvoerbaar, mits de elementen genoemd in §3.2.1 verder worden uitgewerkt en aan de algemene randvoorwaarden uit §3.5 wordt voldaan.

Verlengingen VVA BEP via behandelautomaat

Wanneer de VVA ONBEP wordt afgeschaft, de duur van de VVA BEP wordt verkort en verlengingsaanvragen via de behandelautomaat behandeld worden, bestaat er een gering verschil in directe personele kosten voor de **directie RVN** tussen de twee scenario's. De verblijfsduur maakt echter wel uit voor de **directie DV**; een kortere verblijfsduur brengt o.a. meer loketbezoeken en handelingen met zich mee. Deze gevolgen voor DV konden in deze impactanalyse niet gekwantificeerd worden.

De verblijfsduur maakt ook uit voor de uitvoerbaarheid: scenario 2.1 is weliswaar uitvoerbaar, mits aan de algemene randvoorwaarden uit §3.5 wordt voldaan. Scenario 1.1 is echter niet uitvoerbaar omdat de huidige doorlooptijden langer zijn dan de geldigheidsduur van de initiële vergunning. Hierdoor ontstaat de situatie dat de geldigheidsduur al voorbij is op het moment waarop de definitieve beslissing wordt genomen.

Scenario	A-status		B-status		Scenario uitvoerbaar?
	Duur initiële vergunning	Duur verlenging	Duur initiële vergunning	Duur verlenging	
1.1	3 jaar	3 jaar	1 jaar	2 jaar	Nee
2.1	3 jaar	3 jaar	3 jaar	3 jaar	Ja, onder voorwaarden

Inhoudelijk herbeoordelen van verlengingsaanvragen VVA BEP

De grootste impact op de IND is te verwachten wanneer alle verlengingen volledig inhoudelijk moeten worden herbeoordeeld. Hierbij is ervan uitgegaan dat deze wijziging tegelijk met het afschaffen van de VVA ONBEP wordt doorgevoerd én dat de duur van de VVA BEP wordt ingekort. Bij een volledig inhoudelijke herbeoordeling met mogelijke intrekking tot gevolg moet informatie achterhaald worden die tot op het niveau van bewijslast in het dossier moet komen. Er is dus sprake van een hele zware bewijslast, die bij de IND ligt, waardoor de normtijd oploopt van 20 minuten naar 2.490 minuten per aanvraag wanneer er een volledige herbeoordeling plaatsvindt. Momenteel heeft de directie A&B op jaarbasis minder dan 20 FTE beschikbaar voor inhoudelijke herbeoordelingen.⁵³ Dit betekent dat een zeer omvangrijke uitbreiding van de capaciteit noodzakelijk is voor deze wijziging. Bij welke directie inhoudelijke herbeoordelingen bij verlengingen ondergebracht worden, is nog onbekend.

Wel brengt het niet meer behandelen van verlengingen van een VVA BEP middels een behandelautomaat een kostenbesparing met zich mee bij de **Directie RVN**. Deze besparing weegt echter bij lange na niet op tegen de extra personele kosten die nodig zijn voor de inhoudelijke herbeoordelingen. Geen van de uitgewerkte scenario's is derhalve uitvoerbaar voor de IND. Voor een overzicht van de directe personele kosten, zie §4.3.

Scenario	A-status		B-status		Scenario uitvoerbaar?
	<i>Duur initiële vergunning</i>	<i>Duur verlenging</i>	<i>Duur initiële vergunning</i>	<i>Duur verlenging</i>	
1.2	3 jaar	3 jaar	1 jaar	2 jaar	Nee
2.2	3 jaar	3 jaar	3 jaar	3 jaar	Nee

Naast financiële impact brengt deze benodigde groei in FTE ook andere uitdagingen met zich mee. Door de benodigde expertise voor herbeoordelingen moet de capaciteitsuitbreiding met name binnen de IND geworven worden, waardoor er spanning ontstaat met andere IND-onderdelen. Bovendien is de opleidingsduur voor nieuwe herbeoordelaars erg lang. Er staan nu twaalf maanden voor het opleiden van nieuwe beslismedewerkers tot een startkwalificatie; dit staat nog niet gelijk aan een ervaren asielmedewerker. De opleidingstijd van ervaren asielmedewerker tot herbeoordelaar duurt nog eens zes maanden extra. Deze lange opleidingsduur maakt het erg kostbaar om personeel op te leiden, zeker in combinatie met een hoge doorstroom van personeel.

Tegenover deze hoge kosten en uitdagingen staan weinig baten. Een standaard inhoudelijke herbeoordeling van elke verlengingsaanvraag levert zelfs vrij weinig op. Verschillende experts hebben erop gewezen dat de kans dat een inhoudelijke herbeoordeling leidt tot een intrekking van de asielvergunning, zeer klein is. Bovendien is het momenteel zo ingeregeld dat eventuele aanleidingen tot een mogelijke herbeoordeling (bijvoorbeeld een wijziging in landenbeleid of openbare orde indicaties) automatisch worden opgepakt.

Knelpunten in combinatie met huidige wachttijden/doorlooptijden

Ondanks dat deze impactanalyse niet specifiek naar uitvoerbaarheid heeft gekeken, kan bij het scenario waarbij B-statushouders een initiële verblijfsduur van één jaar en

⁵³ Er is momenteel één team Herbeoordelen EOP (End of Protection). Dat team beoordeelt o.a. of er sprake is van vervallen verleningsgrond in asielzaken. Dit team bestaat momenteel uit elf beslissers (waarvan vijf nog in opleiding); in totaal iets meer dan 10 FTE. Daarnaast is er nog Herbeoordelen Openbare Orde. Dat team bestaat uit ongeveer 8,5 FTE beslissers. Het gaat in beide teams om beslismedewerkers Schaal 11.

verlengingen van twee jaar ontvangen wel als groot knelpunt opgemerkt worden dat de duur van de initiële vergunning voor houders van de B-status met één jaar korter is dan de huidige doorlooptijd (zeventien maanden) voor het beslissen op de eerste asielaanvraag. Dit betekent dat de geldigheidsduur van de vergunning al verlopen is op het moment dat de definitieve beslissing is genomen. Bovendien is het momenteel juridisch gezien niet mogelijk om asielaanvragen ambtshalve te verlengen.

Bijlage A – Berekening personele en IV-kosten

Deze bijlage geeft inzicht in de berekeningen en bijbehorende definities en aannames van de verwachte aantallen aanvragen en verlengingen, de verwachte, benodigde capaciteit (FTE), directe personele kosten⁵⁴ en IV-kosten.

A1. Verwachte aantallen verlengingsaanvragen

Het verwachte aantal verlengingen per cohortjaar (zie onderstaande tabel) is gebaseerd op de volgende aannames:

- Iedereen uit aanvraagcohort 2015 t/m aanvraagcohort 2019⁵⁵ die na een inwilliging van een VVA BEP (eerste aanvraag, herhaalde aanvraag en zij-instroom) een verlenging VVA BEP, een VVA ONBEP of naturalisatie aanvraagt, zal in de toekomstige scenario's een verlenging VVA BEP aanvragen. De VVA ONBEP wordt namelijk afgeschaft en de termijn voor naturalisatie wordt tien in plaats van vijf jaar. Dit betreft de volgende aantallen:

verwachte aantallen per cohortjaar	aantal	bron
aanvraag VVA ONBEP of verlenging VVA BEP A-status direct na VVA BEP A-status*	4.688	BIC, analyse O&A
aanvraag VVA ONBEP of verlenging VVA BEP B-status direct na VVA BEP B-status*	5.109	BIC, analyse O&A
naturalisatie direct na initiële VVA BEP A-status	556	BIC, analyse O&A
naturalisatie direct na initiële VVA BEP B-status	70	BIC, analyse O&A

* In de huidige situatie is de verhouding aanvragers VVA ONBEP : verlenging VVA BEP voor a- en b-statushouders gezamenlijk ongeveer 7 : 3. Dit is gemiddeld genomen voor de cohorten 2015 t/m 2019.

- Tot het eerste moment waarop naturalisatie mogelijk is (na tien jaar), vragen de onder het voorgaande punt benoemde personen allemaal verlengingen van hun VVA BEP aan om geldig verblijfsrecht in Nederland te behouden. Dus drie verlengingen wanneer een verblijfsvergunning drie jaar geldig is, en vijf verlengingen wanneer een initiële vergunning van een B-statushouders één jaar geldig is, en een verlenging twee jaar. In de praktijk is het aannemelijk dat een deel van de statushouders (gaandeweg) doorstroomt naar andere verblijfsregelingen en dus zijn deze aantallen voor deze verlengingen een maximale situatie.

A2. Personele capaciteit (FTE)

De berekening van het benodigde aantal FTE bestaat uit twee stappen:

- Berekening benodigde capaciteit in minuten = aantal minuten werk * aantal zaken. Hiervoor zijn de aantallen zaken uit §A1.2 gebruikt en onderstaande normtijden.

⁵⁴ Gezien de korte doorlooptijd is er in deze impactanalyse alleen gekeken naar de verlengingen van de eerste asielaanvragen; nareis, zij-instroom en Hasa-zaken zijn buiten beschouwing gelaten.

⁵⁵ Dit is inclusief het relatief hoge aantal eerste asielaanvragers in 2015. In meer recente jaren – waarvoor een opvolgende verlenging aanvragen nog niet zinvol is omdat de initiële vergunning nog geldig is – is de instroom ook relatief hoog geweest.

Product/werksoort	minuten	bron
Aanvraag VVA ONBEP na VVA BEP*	70	RVN
Beoordeling naturalisatieverzoek	120	RVN
Verlenging VVA BEP*	20	FBI
Herbeoordeling VVA BEP bij volledige inhoudelijk herbeoordeling en mogelijke intrekking*	2.490 ⁵⁶	draaiboek herbeoordelingen asiel (2023)

* geen onderscheid tussen A- en B-status

2. Berekening benodigde FTE's = totaal aantal minuten werk / aantal productieve uren. Hiervoor zijn de minuten uit de tabel hierboven gebruikt en onderstaande netto productiviteit per jaar per FTE.

Netto productiviteit per jaar per FTE (geldig voor 2025)		bron
Netto productieve uren	1.249	Bijlage 6 EAUT handleiding
Netto productieve minuten	74.940	Bijlage 6 EAUT handleiding

A3. Berekening kosten

A3.1 Berekening personele kosten

Berekening van personele kosten = aantal FTE * (gemiddelde directe loonkosten + overhead).

Dit betreffen directe en indirecte personele kosten van de beslisdirecties A&B en RVN. Loonkosten van andere directies (BV, DV, SUA en JZ), zijn niet meegenomen in deze berekeningen.

In de berekeningen is de volgende aanname gedaan:

- 86% van de VVR ONBEP aanvragen wordt door behandelaars Schaal 7 afgedaan, 14% door Schaal 10. In de berekeningen is 100% Schaal 7 gebruikt.

Schaal per product/werksoort		Bron: directie
Salarisschaal verlenging VVA BEP / aanvraag VVA ONBEP met behandelautomaat	7	RVN
Salarisschaal herbeoordeling	11	A&B herbeoordeling
Salarisschaal naturalisatie	7	RVN behandelaar

Salarisschaal	directe loonkosten 2025 (€), incl. overhead	Bron
Salarisschaal 7 RVN	90.980	Bijlage 6 EAUT handleiding
Salarisschaal 11 A&B	128.251	Bijlage 6 EAUT handleiding
Overhead per FTE (2024; geldt voor 2025)	24.000	Bijlage 6 EAUT handleiding

⁵⁶ Omdat het hier om een nieuwe werkwijze gaat, is voor de normtijd gebruik gemaakt van cijfermatige berekeningen uit het "Draaiboek herbeoordelingen asiel" dat de afdeling O&A in 2023 heeft opgesteld voor de directie Asiel. De normtijd voor herbeoordelingen en de bijbehorende intrekkingprocedure is ingeschat op 2.490 minuten, waarbij geen onderscheid is gemaakt tussen de A-status en de B-status. Deze inschatting is gebaseerd op de tijd die nodig is voor een korte check van de aanvraag (0,5 uur), een gehoor (8 uur) en een beslissing (33 uur).

A3.2 Berekening IV-kosten

Voor IV-kosten gelden vaste bedragen voor een kleine, middelgrote of grote wijziging:⁵⁷

Grootte wijziging	IV-kosten
Klein (3 maanden - 1 PI event)	€ 0,5 miljoen
Middelgroot (6 maanden - 2 PI events)	€ 1,0 miljoen
Groot(1 jaar - 4 PI events)	€ 1,5 miljoen

A3.3 Berekening overige kosten

Tolkenkosten = aantal verlengingen * tolkenkosten per verlenging (€731).

De tolkenkosten voor één verlenging met inhoudelijke herbeoordeling zijn de kosten per gehoor (gemiddelde van aanmeldgehoren, nadere gehoren en overige gehoren; bron: FBI).

Bijlage B – Disclaimer IV-impact

Voor de impact op de IV-systemen die de onderzochte wijzigingen hebben, gelden twee algemene disclaimers:

- 1) In dit rapport worden de IV-impact van de voorgestelde wijziging besproken als zijnde een **losstaande impact**. Hierbij dient in acht genomen te worden dat er momenteel veel voorstellen tot wijzigingen voorliggen, waarvan de impact voor elk losstaand onderdeel misschien beperkt is, maar als alles tegelijk of binnen een kort tijdsbestek moet worden geïmplementeerd, dan is dit voor de directie IV niet haalbaar. Als de prioriteit heel duidelijk op een onderdeel gezet wordt, kunnen de IV-aanpassingen daarvoor wel haalbaar zijn, maar het kan betekenen dat andere aanpassingen pas later uitgevoerd kunnen worden.
- 2) Voor de impact op IV maakt het veel uit of we uitgaan van het **huidige INDiGO** systeem, of dat de wijzigingen meteen zullen worden meegenomen in het nieuwe systeem. Wanneer het nieuwe systeem precies in werking zal treden is nog niet bekend, maar gezien de deadline van juli 2026 dient hier volgens de experts van IV wel serieus over nagedacht te worden. Als het mogelijk is om de wijzigingen in het nieuwe systeem neer te zetten, zou dit niet per definitie extra werk opleveren. Uiteraard dient uitgedacht te worden hoe het precies ingeregeld moet worden, maar omdat het toch opnieuw neergezet gaat worden, kan dat dan meteen op de nieuwe wijze. Ook is het voornemen voor het implementatietraject van het Migratiepact momenteel om de aanvragen vanaf het implementatiemoment op de nieuwe wijze af te handelen, maar de aanvragen van daarvoor die nog niet behandeld zijn nog op de oude wijze af te handelen. Met inwerkingtreding van het nieuwe systeem zouden dan dus de oude aanvragen kunnen worden afgehandeld in het oude systeem.



Uitvoeringstoets uitbreiding ongewenstverklaring (OVR) (onderdeel wetsvoorstel Asielnoodmaatregelenwet)

Met de uitbreiding van de OVR kunnen vreemdelingen die onder de Terugkeerrichtlijn vallen, naast een inreisverbod, ook ongewenst verklaard worden door de IND. Daarnaast kan er bij meer misdrijven worden overgegaan tot een OVR. Een ongewenst verklaarde vreemdeling is strafbaar als deze in Nederland verblijft. Voor de uitvoeringstoets is ingeschat dat ca. 800-1.200 extra OVR per jaar zullen worden opgelegd.

De uitvoerbaarheid is voor de IND, politie (AVIM), COA, DJI, DTenV, KMar, OM en Rvdr in kaart gebracht.

- **Uitvoerbaar onder randvoorwaarden:** voor IND, politie (AVIM), COA, DTenV, KMar, OM en Rvdr
- **Niet uitvoerbaar, tenzij:** voldoende detentiefaciliteit voor DJI



Randvoorwaarden

Tijdige:

- vaststelling lagere wet- en regelgeving
- beschikbaarheid van voldoende capaciteit en financiële dekking
- aanpassing van IV systemen
- herziening procesafspraken tussen ketenpartners
- aanpassingen interne en externe communicatie

Risico's

- aantallen kunnen afwijken en daarmee de verwachte werklast
 - toename inhoudelijke en technische complexiteit
 - risico op willekeur
 - onderlinge ketenafhankelijkheid
 - onduidelijk of de werklastverzwaring het gewenste effect zal hebben
- *aanbeveling voor uitvoeren invoeringstoets en evaluatie*



Voordelen

- meer handelingsperspectief bij vreemdelingen die strafbare feiten plegen
- stroomlijnen werkprocessen ketenpartners en ontwikkelen meer uniforme werkwijze

Impact: toename aantallen vreemdelingen die in aanmerking komen voor een OVR

Uitvoerbaarheid voor vreemdeling



Uitvoerbaar onder randvoorwaarden



- wet- en regelgeving moet doenbaar zijn voor de vreemdeling



- sommige onderdelen scoren laag op doenlijkheid



- risico omdat de wetgeving complex en moeilijk uitlegbaar is

	€ structureel (mln. p/j)	€ eenmalig (mln.)	+ FTE	complexiteit
IND	€1,7 – 2,5	€2,0	14 - 21	toename
Politie(AVIM)	€1,6 – 2,4	<i>n.t.b.</i>	10 - 15	toename
COA	<i>niet verwacht</i>	<i>n.t.b.</i>	<i>niet verwacht</i>	toename
DJI	€7,1 – 21,4	<i>n.t.b.</i>	42-127 detentiejaren	gelijk
DTenV	€0,5	€0,2	4	gelijk
KMar	€1,1 – 1,7	<i>n.t.b.</i>	6 – 9	toename
OM	<i>niet verwacht</i>	<i>n.t.b.</i>	<i>niet verwacht</i>	toename
Rvdr	€1,1	<i>n.t.b.</i>	-	toename
Totaal	€13,1-29,6	€2,2		toename

Implementatietermijn



minimaal 12 maanden na vaststaan lagere regelgeving, indien aan randvoorwaarden voldaan

Verwachte uitvoeringsgevolgen van wetsvoorstellen m.b.t. nareis

Ketenbrede uitvoeringstoets

datum	september 2025
status	definitief, openbaar

Colofon

titel	Verwachte uitvoeringsgevolgen van wetsvoorstellen m.b.t. nareis
status	definitief; openbaar
auteurs	IND/SUA/O&A
contact	indoa@ind.nl Immigratie- en Naturalisatiedienst Directie Strategie en Uitvoeringsadvies Afdeling Onderzoek en Analyse Turfmarkt 147 2511 DP Den Haag Postbus 16275 2500 BG Den Haag
afgestemd met (vertegenwoordigers van)	advocatuur Centraal orgaan Opvang Asielzoekers (COA) Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) Nidos Raad voor Rechtsbijstand (RvR) Raad voor de Rechtspraak (Rvdr) Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) VluchtelingenWerk Nederland (VWN)

Disclaimer:

Een uitvoeringstoets kan worden uitgevoerd als er een diepgravende analyse nodig is van de impact van een wijziging op één of meerdere ketenorganisatie. Een uitvoeringstoets kan worden ingezet op het moment dat een wijziging in concept is, bijvoorbeeld als het conceptwetsvoorstel er ligt. Nadat een wetsvoorstel definitief wordt, start het implementatietraject. De uitvoeringstoets geldt als startpunt voor het implementatietraject. Gezien de situatie en het voorstel gewijzigd kunnen zijn op het moment dat het implementatietraject start (t.o.v. het moment dat de uitvoeringstoets wordt gevoerd), kan het zijn dat de kaders geschetst in de uitvoeringstoets niet (meer) passend blijken te zijn. Bovendien kan het gebeuren dat na dieper onderzoek andere kaders geschikter blijken.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	6
Begrippenlijst	10
1 Inleiding	12
1.1 Aanleiding.....	12
1.2 Doelstelling	12
1.3 Onderzoeksvragen	12
1.4 Onderzoeksmethoden.....	13
1.5 Raakvlakken met andere wijzigingen in wet- en regelgeving en uitvoering	14
1.6 Opbouw van het rapport.....	15
2 Werkwijze en voorgestelde wijzigingen	16
2.1 Gezinshereniging bij asielstatushouders.....	16
2.1.1 Verblijfskader nareis	16
2.1.2 Andere verblijfskaders voor gezinshereniging.....	21
2.1.3 Artikel 8 EVRM	22
2.2 Gezinsleden	24
2.2.1 Wijzigingen gezinsleden nareis.....	24
2.2.2 Geen overgangsrecht.....	25
2.3 Aanvullende voorwaarden bij b-statushouders.....	26
2.3.1 Wachttermijn	27
2.3.2 Inkomensvereiste.....	27
2.3.3 Huisvestingsvereiste	28
2.3.4 Geen overgangsrecht.....	29
2.3.5 Herstel verzuim.....	29
2.4 Evaluatie binnen drie jaar na inwerkingtreding	30
3 Verwachte aanvragen en vervolgpcedures	31
3.1 Aanvragen in eerste aanleg.....	31
3.1.1 Wijzigingen gezinsleden	31
3.1.2 Wijzigingen gezinsleden en aanvullende voorwaarden	32
3.2 Spoedverzoeken	34
3.3 Bezwaar en beroep	34
3.3.1 Haalbaarheid vereisten	34
3.3.2 Juridische houdbaarheid.....	36
3.3.3 Benadering verwachte aantallen vervolgpcedures	38

4	Verwachte gevolgen voor statushouders en hun gezinsleden	41
4.1	Aantallen gezinsleden en statushouders.....	41
4.2	Welbevinden	43
4.3	Doenvermogen.....	44
4.4	Beeld van overheid	46
5	Verwachte gevolgen voor de IND	47
5.1	Opvoeren van binnenkomende stukken e.d.	47
5.2	Inhoudelijke beoordeling	47
5.2.1	Gezinsleden	47
5.2.2	Aanvullende voorwaarden voor b-statushouders.....	48
5.2.3	Belangenafweging	50
5.2.4	Herstel verzuim.....	51
5.3	Fraudegevoeligheid en handhaafbaarheid	51
5.4	Communicatie en andere dienstverlening.....	52
5.4.1	Communicatie.....	52
5.4.2	Loketten	53
5.5	IV.....	54
5.5.1	Wijzigingen gezinsleden	54
5.5.2	Aanvullende voorwaarden nareis bij b-statushouders	54
5.5.3	Informeren van aanvragers met lopende procedure	55
5.6	Overige IND-onderdelen en Buitenlandse Zaken	55
5.6.1	Overige IND-onderdelen.....	55
5.6.2	Buitenlandse Zaken	56
5.7	Werklast.....	56
5.7.1	Wijzigingen gezinsleden	57
5.7.2	Wijzigingen gezinsleden en aanvullende voorwaarden	58
5.7.3	Gerelateerde wijziging: wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb ..	60
5.7.4	Gerelateerde wijziging en doorlooptijden	60
5.8	Financiën	61
5.9	Implementatie.....	61
5.9.1	Randvoorwaarden implementatie	61
5.9.2	Implementatietermijn	62
6	Verwachte gevolgen voor rechtsbijstand en rechtspraak	64
6.1	Verwachte gevolgen voor rechtsbijstand	64
6.1.1	Werklast	64
6.1.2	Toevoegingen	65
6.1.3	Tolken en vertalers.....	65

6.1.4	Implementatie	65
6.2	Verwachte gevolgen voor de rechtspraak	66
6.2.1	Inhoudelijke behandeling beroepszaken	66
6.2.2	Personele en financiële gevolgen	66
6.2.3	Implementatie	67
7	Verwachte gevolgen voor Nidos	68
7.1	Primaire werkprocessen.....	68
7.1.1	Begeleiding van amv's	68
7.1.2	Nareisaanvraag	68
7.2	Communicatie	69
7.3	Werklast.....	69
7.4	Implementatie.....	69
8	Verwachte gevolgen voor het COA	70
8.1	Primaire werkprocessen.....	70
8.1.1	Opvangplekken voor (nagereisde) statushouders	70
8.1.2	Begeleiding op opvanglocaties	71
8.2	Werklast.....	71
8.3	Implementatie en communicatie.....	71
9	Verwachte gevolgen voor gemeenten	73
9.1	Primaire werkprocessen.....	73
9.1.1	Huisvesting	73
9.1.2	Inburgering en begeleiding	73
9.2	Handhaving	74
9.3	Werklast en personeelskosten	74
10	Conclusie	75
10.1	Wijzigingen gezinsleden	75
10.2	Wijzigingen gezinsleden en aanvullende voorwaarden b-statushouders	76
10.3	Implementatie(termijn).....	77
	Bijlage I - Methodologische verantwoording	78
	Bijlage II – Topic lijst interviews	83
	Bijlage III – Overzicht kansen, risico's en randvoorwaarden voor ketenorganisaties	85
	Bijlage IV – Visuele opleggers	89

Managementsamenvatting

Aanleiding

Het kabinet Schoof heeft wijzigingen voorgesteld ten aanzien van welke gezinsleden er in aanmerking komen voor nareis en aan welke voorwaarden subsidiaire beschermingsstatushouders (hierna: b-statushouders) hierbij moeten voldoen. De nareisvoorstellen betreffen:

1. Aanpassing van de gezinsleden voor alle statushouders die voor nareis in aanmerking kunnen komen:
 - o Minderjarige broertjes en zusjes vallen onder de nieuwe definitie, die uitgaan van het kerngezin, Zij komen onder voorwaarden in aanmerking voor nareis;
 - o Ongehuwde partners, pleegkinderen en meerderjarige, afhankelijke kinderen vallen niet meer onder de definitie van het kerngezin en komen niet meer in aanmerking voor nareis;
 - o Minderjarige kinderen die niet ten laste komen of niet onder het gezag van de ouder staan komen niet meer in aanmerking voor nareis.
2. Er worden aanvullende voorwaarden gesteld waaraan b-statushouders moeten voldoen om in aanmerking te kunnen komen voor gezinshereniging:
 - o een wachttermijn van twee jaar;
 - o een huisvestingsvereiste (behalve voor amv's);
 - o een inkomensvereiste (behalve voor amv's).

Deze uitvoeringstoets beantwoordt de volgende hoofdonderzoeksvragen:

1. Zijn de voorgestelde wijzigingen uitvoerbaar en handhaafbaar voor de betreffende ketenorganisaties – advocatuur, COA, gemeenten, IND, Nidos, Raad voor Rechtsbijstand en de rechtspraak?
2. Wat zijn de gevolgen voor asielstatushouders en hun gezinsleden?

Hoewel deze uitvoeringstoets primair ziet op de nareisvoorstellen, is het van belang te realiseren dat er meerdere ontwikkelingen en voorstellen zijn die er van invloed op (kunnen) zijn, zoals het tweestatusstelsel en de bezuiniging op VluchtelingenWerk.

Belangrijkste bevindingen

Gaandeweg de uitvoeringstoets is de aanneming gemaakt dat statushouders vanaf de inwerkingtreding niet in aanmerking kunnen komen voor verblijf via reguliere gezinsmigratie.¹ Dit is in lijn met politieke uitspraken hierover in het kader van effectiviteit van de voorstellen² (zie ook §2.1.2).

Verschuiving van aanvragen

De verwachting is dat de nareisvoorstellen in ieder geval op kortere termijn een wijziging in type aanvragen met zich mee zullen brengen. Of de voorstellen zullen leiden tot een lager aantal eerste asielaanvragen (en dus eventueel opvolgende nareisaanvragen) is moeilijk te voorspellen. Gezinsleden voor wie geen verblijfskaders meer zullen bestaan, zullen naar verwachting proberen via 8 EVRM in aanmerking te komen voor verblijfsrecht. Minderjarige broers/zussen van amv's bij nareizende ouders daarentegen zullen een nareisaanvraag in gaan dienen in plaats van een 8 EVRM-aanvraag.

De aanvullende voorwaarden verhogen voor b-statushouders de drempel om voor nareis in aanmerking te kunnen komen. Het is aannemelijk dat de behoefte aan gezinshereniging blijft bestaan. Naar verwachting zullen b-statushouders een poging doen om binnen de wachttermijn verblijfsrecht voor gezinsleden te krijgen, via een nareisaanvraag (waarbij ze niet voldoen aan de voorwaarden) of via 8 EVRM³. Lukt dit niet, dan zal er na het verstrijken van de wachttermijn waarschijnlijk een nieuwe

1 Eventuele andere gevolgen van deze – nader te bepalen – beperking van reguliere gezinshereniging voor statushouders vallen buiten de reikwijdte van deze uitvoeringstoets, omdat deze nog onvoldoende uitgewerkt is.

2 TK, 2025. 36703-24. Nota naar aanleiding van het verslag

3 In de praktijk toetst de IND deze dan ook eerst aan de nareiskaders.

nareisaanvraag worden ingediend, die opnieuw beoordeeld moet worden. Dit leidt dus tot twee beoordelingsmomenten voor de dezelfde aanvraag.

Juridische houdbaarheid

Over de juridische houdbaarheid van de nareisvoorstellen zijn door juridische experts kwetsbare elementen van het wetsvoorstel aangewezen. Juridische experts wijzen op het niet gelden van overgangsrecht, wat in strijd zou zijn met het rechtszekerheidsbeginsel. Daarnaast bestaat de zorg dat de combinatie van aanvullende voorwaarden een te grote belemmering van het gezinsleven is, omdat naar verwachting zeer weinig aanvragers met een b-status eraan kunnen voldoen. Bovendien ontbreken er uitzonderingsgronden in de wet ten aanzien van de aanvullende voorwaarden. Op basis van Europese jurisprudentie moeten voor reguliere gezinsherenigingsaanvragen uitzonderingen opgenomen zijn. Experts vermoeden dat deze ook voor nareis van toepassing zijn. Dit zal leiden tot bezwaar- en beroepszaken.

Handhaafbaarheid

Ten aanzien van de nareisvoorstellen gelden enkele fraudegevoeligheden. Zo hebben een huur- en koopcontract geen specifieke kenmerken waarop echtheid vast is te stellen. Aanvullende controles zouden toetsing van het huisvestingsvereiste betrouwbaarder kunnen maken. Daarnaast zou een deel van de aanvragers bijvoorbeeld gefingeerde huwelijksdocumenten, dienstverbanden of onjuiste gegevens over inkomen als zelfstandige kunnen overleggen. Voor dergelijke risico's is het mogelijk aansluiting te zoeken bij bestaande mogelijkheden om fraude op te sporen. Extra controles en/of fraudesignalen zouden voor een hogere werklast bij in ieder geval de IND zorgen. Indien statushouders over huisvesting zouden beschikken die ongeschikt is voor ook één of meerdere gezinsleden, zouden hieruit handhavingsactiviteiten in gemeenten kunnen volgen (zie §9.2).

Gevolgen voor statushouders en gezinsleden

Naar verwachting kan het lang duren voordat b-statushouders aan de aanvullende voorwaarden voldoen. Het gaat om minimaal twee jaar (vanwege de wachttermijn), maar naar verwachting kan het nóg langer duren omdat de b-statushouders ook moeten voldoen aan de andere aanvullende voorwaarden. Naar verwachting zal ongeveer vijf procent na de wachttermijn voldoen aan het middelen- en huisvestingsvereiste. Dit zal impact hebben op het (mentale) welbevinden van de statushouder. De jarenlange scheiding tussen statushouders en hun gezinsleden zal gemis, verdriet, onbegrip en boosheid met zich meebrengen. Daarnaast zullen b-statushouders zich zorgen maken over de situatie van gezinsleden die zich in het land van herkomst of in een derde land bevinden. Amv's zijn in deze situatie extra kwetsbaar, omdat ook zij aan de wachttermijn moeten voldoen. Voor hen is lang gescheiden zijn van ouders namelijk schadelijk voor hun ontwikkeling.⁴

Gevolgen voor ketenorganisaties

De voorgestelde wijzigingen hebben effect op veel ketenorganisaties. Voor de IND hebben de verwachte verschuiving van aanvragen en de vraagtekens bij de juridische houdbaarheid de grootste impact. Wanneer aanvragers meerdere aanvragen in zouden dienen, zal dat, mogelijk ook bij een eventuele afname van de instroom, tot extra en langere beoordelingen leiden. Belangenafwegingen voor gezinsleden waarvoor geen verblijfskaders meer zullen bestaan, vragen van de IND meer tijd en leiden tot meer complexiteit. Dat geldt zowel voor de behandeling van nieuwe zaken als voor de behandeling van zaken die in de werkvoorraad zitten. Voor nieuwe aanvragen staat de bijbehorende directe werklast in eerste aanleg gelijk aan structureel zo'n vijftien fte extra. De extra werklast voor het behandelen van de werkvoorraad is 54 fte voor een jaar.

Ook de aanvullende voorwaarden met ambtshalve doortoets bij afwijzing, leiden tot een hogere werklast. In combinatie met de wijzigingen ten aanzien van gezinsleden, is een inschatting dat dit structureel voor nieuwe aanvragen een extra directe werklast van

⁴ Nidos, juli 2025, interview. VWN, juli 2025, interview.

bijna dertig fte met zich meebrengt, die na het verstrijken van de wachttermijn tot in totaal bijna zestig fte op kan lopen. Omdat er geen overgangsrecht is, leidt het meerwerk ook tot extra werklast voor de behandeling van zaken in de werkvoorraad. Voor de behandeling van de werkvoorraad zou een jaar lang ruim honderd fte extra nodig zijn. Andere werklast voor de IND dan de directe werklast die gepaard gaat met het behandelen van aanvragen in eerste aanleg, bezwaren en beroepen is niet doorberekend.

De betwiste juridische houdbaarheid met meer juridische procedures tot gevolg leidt ook tot een hogere werkdruk bij de IND, rechtsbijstand en rechtbanken. Dit zal zeker in de eerste periode na inwerkingtreding het geval zijn zolang er geen juridische duidelijkheid is en vervolgens afhankelijk van het resultaat van de procedures. Ten aanzien van de wijzigingen met betrekking tot gezinsleden zou dit voor de behandeling van de werkvoorraad kunnen gaan om bijna zeventig fte extra voor bezwaar en vijftien fte extra voor beroep bij de IND, en circa tweemiljoen euro aan personeelskosten voor de Rvdr verspreid over 2026 t/m 2029. Voor nieuwe aanvragen betreft het structureel respectievelijk zo'n achttien en vier extra fte voor de IND per aanvraagcohort, en een half miljoen extra personeelskosten per jaar voor de Rechtspraak.

Met ook de wijzigingen ten aanzien van de aanvullende voorwaarden bij b-statushouders loopt de extra directe werklast verder op. Voor bezwaren volgend op de behandeling van de werkvoorraad is naar verwachting zo'n 175 extra fte gedurende een jaar nodig. Ook voor beroepen is zo'n 175 extra fte nodig bij de IND, en bijna 25 miljoen euro aan personeelskosten voor de Rechtspraak verspreid over 2026 t/m 2029. Voor nieuwe aanvragen gaat dit in de eerste twee jaren na inwerkingtreding om structureel zo'n veertig à vijftig extra fte voor de IND, in de twee jaren erna om zeventig à tachtig. Voor de Rechtspraak lopen de extra personeelskosten van zes miljoen in het eerste jaar tot ruim negen miljoen voor cohort 2029. In deze inschattingen zijn mogelijke hersteloperaties door de IND naar aanleiding van juridische uitspraken nog niet meegenomen. De IND en Rechtspraak verwachten dat de voorraden fors op zullen lopen. De advocatuur loopt al een poos tegen de grenzen van hun mogelijkheden aan en het risico bestaat dat na invoering van de nareisvoorwaarden niet alle rechtszoekenden een advocaat kunnen vinden. Wanneer zou blijken dat het ontbreken van overgangsrecht en/of één of meerdere nareisvoorwaarden juridisch niet houdbaar zijn, zal de IND bovendien dan al besliste zaken moeten herzien. Omdat de keten dit niet aankan, is een randvoorwaarde om een pilot uit te voeren om de juridische houdbaarheid van de voorgestelde kaders te toetsen.

COA, Nidos, gemeenten en VWN bieden ondersteuning en begeleiding aan statushouders en hebben te maken met de gevolgen die de nareisvoorwaarden hebben op statushouders. Aangezien het lang kan duren voordat b-statushouders voor nareis in aanmerking komen, zullen deze ketenpartners hen extra moeten begeleiden om de gevolgen voor statushouders zo goed als mogelijk het hoofd te bieden. Voor deze ketenorganisaties is de impact op personeel en financiën niet doorgerekend.

COA en gemeenten merken daarnaast het meest van het voorgestelde huisvestingvereiste. Door dit vereiste hoeven nareizigers van b-statushouders in principe niet meer in COA-opvang te verblijven wat een deel van de opvangplekken zou besparen. Tegelijkertijd bestaat het risico dat de huisvesting van referenten ongeschikt is voor verblijf van later gearriveerde gezinsleden⁵. Dit zou kunnen leiden tot ongewenste woonsituaties (overbewoning) en overlast. Het zou in dat geval kunnen dat een deel van de nareizigers alsnog in COA-opvang zal verblijven.

Conclusie uitvoerbaarheid

Deze conclusie ziet op de uitvoerbaarheid zonder rekening te houden met andere lopende trajecten en voorstellen. Op basis van de juridische houdbaarheid, handhaafbaarheid en gevolgen voor ketenorganisaties, statushouders en gezinsleden van de nareisvoorstellen, is de verwachting dat de wijzigingen ten aanzien van gezinsleden die in aanmerking komen voor nareis uitvoerbaar is wanneer aan enkele randvoorwaarden is voldaan. De belangrijkste randvoorwaarden zijn een pilot ten

⁵ Later gearriveerde gezinsleden betreffen nareizigers en personen die op 8 EVRM zijn ingewilligd.

aanzien van de juridische houdbaarheid van het niet gelden van overgangsrecht, het vinden van een manier om de extra werklast te dragen, het aanpassen van het Vb om ervoor te zorgen dat statushouders niet alsnog voor een reguliere vergunning in aanmerking kunnen komen, en het schrijven van een werkinstructie voor de nieuwe belangenafwegingen⁶.

De wijzigingen ten aanzien van ook de aanvullende voorwaarden bij b-statushouders zijn juridisch kwetsbaar. Daarom zijn deze voorstellen niet uitvoerbaar tenzij er aan enkele randvoorwaarden wordt voldaan en er diverse risico's worden geaccepteerd. De belangrijkste randvoorwaarden zijn invoering van een tweestatusstelsel waarbij b-statushouders buiten de Gezinsherenigingsrichtlijn vallen, een pilot ten aanzien van de juridische houdbaarheid, duidelijkheid over de uitwerking van de aanvullende voorwaarden, het aanpassen van het Vb om ervoor te zorgen dat statushouders niet alsnog voor een reguliere vergunning in aanmerking kunnen komen, en het vinden van een manier om de extra werklast te dragen. Het zal voor de IND en de rechtspraak niet mogelijk zijn om op korte termijn veel nieuwe fte te werven en op te leiden. De risico's zien op onzekerheid over de draagbaarheid van de werklast die de werkwijze na de pilot met zich mee zou brengen, en op woonsituaties die zouden kunnen ontstaan.

Vorbereiding van de implementatie van de wijzigingen met betrekking tot gezinsleden kan naar verwachting binnen enkele maanden in verband met de Vb-wijziging. Wanneer het prioriteit krijgt en houdt, is er naar verwachting twee à tweeënhalve maanden nodig na vaststelling van lagere regelgeving. Voor het aanpassen van toevoegingen heeft de Raad voor Rechtsbijstand zes tot negen maanden nodig. Eventuele implementatie van de aanvullende voorwaarden kan niet eerder dan wanneer het tweestatusstelsel is ingevoerd⁷. Voor de overige voorbereiding van de IND geldt een verwachte implementatietermijn van enkele maanden in verband met de Vb-wijziging en wanneer het prioriteit krijgt en houdt, drie maanden na vaststelling van lagere regelgeving.

⁶ Hierbij dient rekening gehouden te worden met de motie Rajkowski/Bontenbal 36 600-XX, nr. 17.

⁷ Zie meer info hierover: IND, 2025, Uitvoeringstoets Invoering tweestatusstelsel (concept).

Begrippenlijst

- a-statushouder* : persoon met een verblijfsvergunning asiel op grond van het Vluchtelingenverdrag (art. 29, eerste lid onder a Vw2000)
- b-statushouder* : persoon met een verblijfsvergunning asiel op grond van subsidiaire bescherming (art. 29, eerste lid onder b Vw2000)
- denkvermogen* : een verzameling van cognitieve vermogens die bijdragen aan of iemand aan het gevraagde kan voldoen.⁸
- doenvermogen* : een verzameling van niet-cognitieve vermogens die bijdragen aan of iemand aan het gevraagde kan voldoen.⁹
- (ambtshalve) doortoets* : wanneer een aanvraag niet voldoet aan de voorwaarden en de IND voornemens is de aanvraag af te wijzen wordt eerst doorgetoetst aan artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Dat gaat over het recht op een gezinsleven.
- gezinsmigratie* : migratie van gezinsleden in het kader van gezinshereniging of gezinsvorming bij zowel personen met een Nederlands paspoort als bij personen met een Nederlandse verblijfsvergunning.
- gezinshereniging* : gezinsmigratie van personen uit gezinnen die al vóór de migratie als gezin bestonden en weer willen herenigen.¹⁰
- gezinsvorming* : gezinsmigratie van personen die voor de migratie nog geen gezin vormden.
- handhaafbaarheid* : of de naleving van de regeling door burgers en bedrijven goed gecontroleerd kan worden, en of er adequate mogelijkheden zijn om op te treden als er overtredingen zijn.¹¹
- menselijke maat* : een verzameling van cognitieve vermogens die bijdragen aan of iemand aan het gevraagde kan voldoen.¹²
- nareis* : gezinshereniging bij asielstatushouders onder gunstige voorwaarden van gezinnen die al in het land van herkomst bestonden, waarbij de gezinsleden een afgeleide asielvergunning krijgen¹³
- referent bij gezinsmigratie* : persoon met Nederlands paspoort of Nederlandse verblijfsvergunning die een verblijfsaanvraag voor één of meerdere gezinsleden doet in het kader van gezinshereniging of -vorming.

8 WRR, 2017, Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid.

9 WRR, 2017, Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid.

10 CBS, 2025. [Gezinsmigrant](#). Geraadpleegd op 3 juni 2025.

11 KCBR, 2018, [Handleiding uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid \(U&H\)](#).

12 WRR, 2017, Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid.

13 NB. Gezinsleden die met een primaire asielaanvrager zijn meegereisd en gelijktijdig asiel aanvragen zijn geen nareizigers.

uitvoerbaarheid : de mate waarin de regeling werkbaar is (toe te passen) in werkprocessen en systemen voor degene die hem moet uitvoeren aan de kant van de overheid en voor de burgers en bedrijven die ermee geconfronteerd worden. Daarin spelen ook aspecten als doenvermogen mee.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Het kabinet Schoof heeft wetten voorgesteld met daarin onder andere een wijziging in gezinsleden die in aanmerking kunnen komen voor nareis¹⁴ en aanvullende nareisvoorwaarden voor subsidiair beschermden – een wachttermijn, inkomensvereiste en huisvestingsvereiste¹⁵. Deze zijn onderdeel van een pakket aan voorgestelde structurele maatregelen en wetwijzigingen om de asielinstroom en het aantal nareizigers in Nederland te verlagen.¹⁶ Hierbij is de bedoeling dat andere toelatingsroutes voor verblijf niet mogelijk zijn.¹⁷ O&A heeft in 2024 een verkennende impactanalyse op de aanvullende nareisvoorwaarden gedaan¹⁸ toen het wetsvoorstel nog minder duidelijk was. In het voorjaar van 2025 is O&A verzocht een uitvoeringstoets te doen en daarbij tevens de wijziging van gezinsleden mee te nemen.

1.2 Doelstelling

De doelen van deze uitvoeringstoets zijn het beoordelen of de ketenorganisaties de voorgestelde wijzigingen daadwerkelijk en redelijkerwijs kunnen uitvoeren en het in kaart brengen van de verwachte gevolgen voor de betreffende statushouders en hun gezinsleden.¹⁹ Deze inzichten dienen om politieke besluitvorming te ondersteunen en indien tot invoering van de voorgenomen wijzigingen wordt overgegaan, ter bespoediging van het implementatietraject. Ook kunnen de inzichten gebruikt worden voor het claimen van de benodigde financiering voor de implementatie.

1.3 Onderzoeksvragen

De hoofdvragen en bijbehorende deelvragen van dit onderzoek zijn:

- a. Zijn de voorgestelde wijzigingen* uitvoerbaar en handhaafbaar voor de betreffende ketenorganisaties – advocatuur, COA, gemeenten, IND²⁰, Nidos, Raad voor Rechtsbijstand en de rechtspraak? Wat zijn de uitvoeringstechnische en personele gevolgen en de daarbij behorende randvoorwaarden voor de ketenorganisaties?²¹
- b. Wat zijn specifieke kansen, die zich naar verwachting voordoen bij de uitvoering van deze aanpassingen bij de ketenorganisaties?
- c. Wat zijn knelpunten en risico's die zich naar verwachting voordoen bij de uitvoering van deze aanpassingen bij de ketenorganisaties?
- d. Wat zijn eventueel mogelijke oplossingsrichtingen daarvoor?

14 TK 2025-2025. Voorstel van wet: Asielnoodmaatregelenwet. 36 704 nr. 3.

TK 2024-2025. Voorstel van wet: Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de introductie van een tweestatusstelsel en het aanscherpen van de vereisten bij nareis (Wet invoering tweestatusstelsel). 36 703 nr. 3.

NB. Een ander deel van dit wetsvoorstel ziet op de invoer van een tweestatusstelsel. Hierover loopt een separate uitvoeringstoets (DJ: 6423091). Waar mogelijk en relevant wordt opgetrokken deze uitvoeringstoets en een parallelle verkenning naar de invoer van een herzien asielsysteem.

15 TK 2024-2025. Voorstel van wet: Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de introductie van een tweestatusstelsel en het aanscherpen van de vereisten bij nareis (Wet invoering tweestatusstelsel). 36 703 nr. 3.

16 Minister van Asiel en Migratie, Memorie van Toelichting, TK 36703, nr. 3

17 TK 2024-2025, Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de introductie van een tweestatusstelsel en het aanscherpen van de vereisten bij nareis (Wet invoering tweestatusstelsel). Nota naar aanleiding van het verslag. 36 703, p. 7.

18 IND, 2024, Impactanalyse Nareis van B-statushouders.

19 Een uitvoeringstoets betreft geen politieke of maatschappelijke beoordeling van de wetsvoorstellen.

20 Waar nodig in afstemming met het UWV (met betrekking tot toetsing inkomenseis). Hiervoor dient het UWV nog een eigen uitvoeringstoets te doen bij uitwerking van de lagere regelgeving, zie paragraaf 5.5.2.

21 Er zijn naar verwachting ook (uitvoerings)gevolgen voor Buitenlandse Zaken. Buitenlandse Zaken heeft hiervoor schriftelijke input geleverd.

- e. Wat zijn de structurele en incidentele kosten die gepaard gaan met deze wijzigingen?
 - f. Wat is het tijdspad waarbinnen de implementatie kan plaatsvinden?
2. Wat zijn de gevolgen voor asielstatushouders en hun gezinsleden?
- a. In welke mate is er bij de ketenorganisaties ruimte voor uitvoering van de voorstellen met oog voor de menselijke maat?
 - b. Sluiten de voorgestelde wijzigingen aan bij het doenvermogen van statushouders en hun gezinsleden?
- * Er worden twee varianten in beeld gebracht²²:
- i. De wijziging van de gezinsleden die voor nareis in aanmerking kunnen komen zonder aanvullende nareisvoorwaarden voor subsidiair beschermden;
 - ii. De wijziging van de gezinsleden die voor nareis in aanmerking kunnen komen en de aanvullende nareisvoorwaarden voor subsidiair beschermden (wachttermijn, middelenvereiste en huisvestingsvereiste).

1.4 Onderzoeksmethoden

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden zijn de volgende onderzoeksmethoden gehanteerd:

- 1) *Literatuuronderzoek* van al op papier gezette verwachte gevolgen van de wetsvoorstellen voor de uitvoerende instanties, statushouders en hun gezinsleden²³ en eerdere ideeën hierover in bijvoorbeeld het hoofdlijnenakkoord²⁴.
- 2) In semigestructureerde (*groeps*)interviews bespreking van zowel (eventuele) correcties en aanvullingen op eerder op papier gezette gevolgen als van niet eerder in kaart gebrachte verwachte gevolgen.²⁵

Voor de impact op de betreffende organisaties zijn de respondenten vertegenwoordigers van:

- COA;
- IND²⁶;
- advocatuur;
- VNG;
- Nidos;
- RvR; en
- UWV²⁷
- (Rvdr)²⁸

Voor de verwachte impact op statushouders en hun gezinsleden, betreffen de respondenten vertegenwoordigers van:

²² In het onderzoeksvoorstel was opgenomen dat dit voor de verschillende wijzigingen afzonderlijk en gezamenlijk in kaart gebracht zou worden. Aangezien de Tweede Kamer tijdens de doorlooptijd van het onderzoek voor de wetsvoorstellen gestemd heeft, worden enkel de varianten die hieruit volgen in beeld gebracht.

²³ o.a. COA, 2025, Bevindingen en toets wetsvoorstellen; Nederlandse Orde van Advocaten, 2025, position paper NOvA ten behoeve van het rondetafelgesprek asielwetgeving.

²⁴ zie: IND, 2024, Impactanalyse Nareis van B-statushouders.

²⁵ Zie bijlage II voor de topic lijst die met de eerder verzamelde input en een beschrijving van de wijzigingen ter voorbereiding op het interview aan de respondenten gemaild is.

²⁶ zie bijlage I welke onderdelen dit binnen de IND betreft

²⁷ Uit eerder onderzoek bleek dat de samenwerking met het UWV moet worden uitgebreid in het geval van een inkomensvereiste (IND, 2024, Impactanalyse Nareis van B-statushouders). Het UWV dient nog een eigen uitvoeringstoets te doen bij uitwerking van de lagere regelgeving, zie §5.5.2.

²⁸ De Rvdr heeft laten weten alleen schriftelijk input te zullen leveren.

- bovengenoemde organisaties; en
 - VWN
- 3) Schriftelijke uitvraag van kwantitatieve impact ten aanzien van aantallen aanvragen e.d., enkele processtappen, normtijden, functieschalen, doorlooptijden en werkvoorraden. Historische aantallen zijn door BIC in nauw overleg met de onderzoekers en de dossierhouder uit het datawarehouse van de IND gehaald.²⁹ Voor toekomstige aantallen is de IND-prognose als basis gebruikt.
- 4) De verwachte personele en financiële impact is berekend door iedere organisatie zelf voor de eigen organisatie. Waar nodig zijn cijfers van de IND gebruikt.³⁰

1.5

Raakvlakken met andere wijzigingen in wet- en regelgeving en uitvoering

De delen van de wetsvoorstellen die het onderwerp zijn van deze uitvoeringstoets, hebben raakvlakken met andere wets- of uitvoeringstrajecten. Waar relevant zijn ze in samenhang hiermee zonder de gerelateerde wijzigingen een gelijkwaardig onderdeel te maken van deze uitvoeringstoets. Het gaat onder meer om:

- wijzigingen ten aanzien van de begeleiding van asielaanvragers en -statushouders door VWN;
- een traject dat uitwerkt hoe gezinshereniging zoals dat momenteel voor personen met een Nederlands paspoort of een Nederlandse verblijfsvergunning (regulier dan wel asiel) geldt, beperkt dan wel afgesloten zou kunnen worden voor personen met een asielvergunning;
- andere onderdelen van het wetsvoorstel Asielnoodmaatregelenwet waar ook de voorstellen ten aanzien van de wijziging van de definitie van het kerngezin bij nareis in staan:
 - verkorten van de geldigheidsduur van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd van vijf naar drie jaar;
 - afschaffen rechterlijke dwangsommen³¹;
- ander onderdeel van het wetsvoorstel Invoering tweestatusstelsel waar beide nareiswijzigingen in staan: invoering van het tweestatusstelsel;
- het wetsvoorstel versterking regie volkshuisvesting dat onder andere voorrang bij sociale huurwoningen aan statushouders ongedaan wil maken³²;
- invoering van het Migratiepact op 12 juni 2026³³; wijzigingen ten aanzien van nareis binnen de IND.

²⁹ Voor een deel betreft het gegevens die met een query rechtstreeks op de database van het systeem INDiGO zijn verkregen. Een query op INDiGO levert gegevens op die niet per definitie reproduceerbaar zijn, omdat deze afhankelijk zijn van het peilmoment. Gegevens die met een query zijn gegenereerd zijn minder betrouwbaar dan standaard geleverde gegevens uit het datawarehouse van de IND.

Het gaat bij een query om gegevens die op een complexe manier afgeleid moeten worden, waarbij rekening gehouden moet worden met de ingewikkelde opbouw van de INDiGO-database. Toekomstige cijferleveringen met betrekking tot deze gegevens kunnen, indien deze in het datawarehouse van de IND worden ontsloten, derhalve afwijken van wat door middel van een query is aangeleverd.

In het onderzoek is gebruik gemaakt van gegevens die met een query rechtstreeks op de database van het systeem INDiGO zijn verkregen, zodat de onderzoeksvragen zo volledig mogelijk beantwoord kunnen worden.

³⁰ Voor de IND geldt dat berekeningen zijn afgestemd met financiële en prognose-experts binnen de IND.

³¹ Het afschaffen van de dwangsommen is bedoeld om de IND te ontlasten. De oorspronkelijke intentie van het opleggen van een dwangsom was om te bewerkstelligen dat de IND zich aan de wettelijke beslistermijn houdt. Nu de werkvoorraad van de IND dusdanig is opgelopen en in het overgrote deel van de zaken een Beroep Niet Tijdig Beslissen (BNTB) is ingediend hebben dwangsommen een contraproductief effect. Het belemmert een rechtvaardige afhandeling van aanvragen, omdat het afhandelen van dwangsommen ten koste gaat van de capaciteit om aanvragen te beoordelen. Er is hierbij een overgangsregeling in het wetsvoorstel opgenomen. Dat wil zeggen dat wanneer er een BNTB is ingediend voordat de wet van kracht is, de rechterlijke dwangsom in stand blijft. (Bron: Amendement van het lid Diederik van Dijk c.s. ter vervanging van dat gedrukt onder nr. 19¹. 20-06-2025).

³² EK, 2025, Wet versterking regie volkshuisvesting.

³³ TK, 2024, Consultatieversie Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en migratiepact 2026.

1.6

Opbouw van het rapport

In hoofdstuk 2 staan de voorgestelde wijzigingen beschreven. Hoofdstuk 3 tot en met 11 bevatten de verwachte gevolgen. Hoofdstuk 3 en 4 betreffen verwachte organisatieoverkoepelende gevolgen die van belang zijn bij het in kaart brengen van de verwachte gevolgen voor diverse organisaties (hoofdstuk 5 t/m 9; diverse subvragen van onderzoeksvraag 1). Deze verwachte organisatie overkoepelende gevolgen betreffen de verwachte aanvragen en vervolgprocedures (hs. 3) en de verwachte gevolgen voor statushouders en hun gezinsleden (hs. 4; onderzoeksvraag 2). Hoofdstuk 10 betreft de conclusie van het onderzoek over de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van de nareisvoorstellen inclusief implementatietermijn en gevolgen voor statushouders en gezinsleden (onderzoeksvraag 1, 1f en 2).

2 Werkwijze en voorgestelde wijzigingen

In de wetsvoorstellen Wet invoering tweestatusstelsel en Asielnoodmaatregelenwet staan op hoofdlijnen twee wijzigingen ten aanzien van nareismogelijkheden:

- 1) welke gezinsleden in aanmerking kunnen komen voor nareis verandert voor zowel a- als b-statushouders (beperking kerngezin³⁴); en
- 2) er gaan aanvullende voorwaarden gelden voor nareis bij b-statushouders.

In dit hoofdstuk volgt eerst een beschrijving van gezinsherenigingsopties bij statushouders asiel. Daarna worden bovengenoemde wijzigingen één voor één besproken met aandacht voor de verschillende onderdelen binnen de huidige en voorgestelde wetgeving, en de overgang tussen beide. Tot slot volgt een paragraaf over de voorgenomen evaluatie drie jaar na eventuele inwerkingtreding.

2.1 Gezinshereniging bij asielstatushouders

Asielstatushouders kunnen op dit moment op grofweg drie manieren gezinshereniging³⁵ met één of meerdere gezinsleden aanvragen op grond van verblijf als gezinslid:

- 1) een aanvraag voor een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) in het kader van nareis op grond van artikel 29, lid 2, Vw. Nareis (gezinshereniging). Deze aanvraag is bedoeld om het gezinsleven van asielstatushouders zoals dat bestond voor de vlucht te herstellen onder relatief soepele voorwaarden³⁶. Na afgifte van de mvv verleent de IND, zodra de nareiziger in Nederland is, ambtshalve een afgeleide asielvergunning aan gezinsleden.
- 2) een aanvraag voor gezinsmigratie zonder bepaalde soepelere nareisvoorwaarden (het reguliere kader) indien de aanvraag drie maanden of later na de inwilliging van de asielstatus gedaan wordt;³⁷
- 3) een aanvraag voor een reguliere verblijfsvergunning op grond van artikel 8 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM) – het recht op privé- en gezinsleven. Dit betreft geen verblijfsrechtelijk toetsingskader maar een individuele toets waarbij de IND middels een restrictieve belangenafweging beoordeelt of verblijf moet worden verleend voor het uitoefenen van het gezinsleven op grond van artikel 8 EVRM.

Deze processen staan in het vervolg van deze paragraaf verder beschreven.

2.1.1 *Verblijfskader nareis*³⁸

Wanneer een asielaanvraag ingewilligd is, kunnen zowel de betreffende asielstatushouders als hun gezinsleden momenteel binnen drie maanden na de inwilliging nareis bij de asielstatushouder aanvragen. De IND raadt aan dat de

34 TK, Memorie van toelichting Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de introductie van een tweestatusstelsel en het aanscherpen van de vereisten bij nareis (Wet invoering tweestatusstelsel), 36703, nr. 3.

35 Gezinsvorming valt buiten de reikwijdte van deze uitvoeringstoets.

36 Hiervoor gelden andere en minder strenge voorwaarden dan voor een aanvraag voor een reguliere verblijfsvergunning in het kader van gezinshereniging.

37 Indien er eerder ook een tijdige nareisaanvraag gedaan is, maar de nareiziger bijvoorbeeld vermist was, dan gelden alsnog de soepelere voorwaarden voor deze gezinsmigratie-aanvraag die vanaf een jaar na verlening van de asielstatus aan de referent mogelijk is.

Wanneer statushouders in beroep gaan tegen een b-status omwille van een a-status en de rechter dit beroep gerond verklaart, dan gaat de termijn van drie maanden voor een nareisaanvraag pas lopen vanaf de toekenning van de a-status in beroep. Er hoeft dus geen nareisaanvraag te worden ingediend binnen drie maanden na de toekenning van de b-status.

38 IND, 2025, *Nareizigers*. Geraadpleegd op 5 juni 2025. En IND 2024, *Impactanalyse Nareis van b-statushouders*.

asielstatushouder de aanvraag als referent indient³⁹ en dat gebeurt in de praktijk ook altijd⁴⁰. Per gezinslid is een afzonderlijke nareisaanvraag nodig. De aanvraag betreft een aanvraag tot een machtiging voorlopig verblijf (mvv) voor nareis asiel. Na aankomst in Nederland wordt een afgeleide asielvergunning ambtshalve verleend. De aanvraag is gratis en kan online of schriftelijk per post worden ingediend.

De IND heeft vervolgens een beslistermijn van negen maanden met een verlengingsmogelijkheid in individuele gevallen.⁴¹ Beslismedewerkers van nareisteams⁴² toetsen (in hoofdlijnen) of de identiteit van het gezinslid en de familierechtelijke relatie tussen het gezinslid en de referent aannemelijk zijn en indien dit zo is, of er sprake is van een feitelijke gezinsband tussen het gezinslid en de referent. De feitelijke gezinsband houdt in dat de referent daadwerkelijke invulling heeft gegeven aan de gezinsband zoals deze op papier bestaat. In de voorgestelde wetgeving komen er voor nareis bij b-statushouders drie voorwaarden bij (zie §2.3).

Gedurende de nareisprocedure kan de IND verschillende vormen van nader onderzoek uitvoeren. De meest voorkomende vorm van onderzoek is documentenonderzoek door Bureau Documenten (BDoc) naar de echtheid en afgifte van de documenten van een aanvrager. Daarnaast kan er een ID-gehoor worden uitgevoerd om de identiteit van een gezinslid vast te stellen. Verder kan er een DNA-onderzoek plaatsvinden om de familierechtelijke relatie tussen biologische gezinsleden vast te stellen. Tot slot kunnen er verschillende vormen van een gehoor plaatsvinden om de familierechtelijke relatie tussen niet-biologische gezinsleden en de feitelijke gezinsband tussen gezinsleden te onderzoeken. Zo is een videogehoor mogelijk met het gezinslid in het buitenland (op de ambassade, een IOM- of soms UNHCR-locatie), een gehoor met de referent, en een simultaan gehoor waarbij het gezinslid in het buitenland en de referent in Nederland gelijktijdig worden gehoord zodat de consistentie in hun antwoorden getoetst kan worden. Ook behoren aanvullende vragen via de HV-brief tot de mogelijkheden.

Indien de IND beslist dat een gezinslid een mvv krijgt, dient het gezinslid deze binnen drie tot zes maanden⁴³ op te halen bij een Nederlandse vertegenwoordiging. De mvv wordt afgegeven door Buitenlandse Zaken (BZ). Na ontvangst van de mvv heeft het gezinslid 90 dagen om naar Nederland te reizen. Indien referenten geschikte huisvesting in een gemeente hebben, kunnen gezinsleden bij de referent thuis verblijven. Indien referenten in opvang van het COA of NIDOS verblijven of geen geschikte huisvesting voor ook gezinsleden hebben, kunnen de gezinsleden naar de opvang die via het COA geregeld is.⁴⁴ Voor het laatste kunnen referenten een aanvraag per mail bij het COA doen.⁴⁵

Gezinsleden dienen zich na aankomst binnen drie dagen op afspraak bij de IND⁴⁶ te melden voor het verkrijgen van de afgeleide verblijfsstatus asiel. Gezinsleden die bij referenten thuis verblijven dienen een afspraak te maken om zich bij een IND-loket te melden.⁴⁷ Gezinsleden waarvoor het COA de opvang regelt, dienen zich bij

39 IND, 2025, Nareizigers. Geraadpleegd op 5 juni 2025.

40 IND, juli 2025, schriftelijke input.

41 Ten tijde van de eerdere impactanalyse (IND, 2024) was de beslistermijn nog drie maanden met een verlengingsmogelijkheid van drie maanden voor het doen van nader onderzoek.

42 Momenteel zijn de nareisteams onderdeel van de directie Asiel en Bescherming (A&B). De bedoeling is dat de nareisteams later in 2025 overgaan van de directie A&B naar de directie Regulier Verblijf en Nederlanderschap (RVN).

43 Zonder verlenging binnen drie maanden, met verlenging binnen zes maanden (Vw2000, art 2r, lid 1).

44 Regeling Verstrekkingen Asielzoekers.

45 COA, 2024, Wijziging nareizen en gezinshereniging. Geraadpleegd op 10 juni 2025.

46 Momenteel loopt er een pilot waarbij gezinsleden die bij een referent met geschikte huisvesting verblijven zich melden bij IND loketten. Gezinsleden bij een referent zonder dergelijke huisvesting melden zich bij de IND in Zevenaar.

47 IND, 2025, Nareizigers. Geraadpleegd op 17 juni 2025.

het IND-loket in Zevenaar te melden. Voor hen regelt het COA deze afspraak.⁴⁸ De verblijfsvergunningen van nareizende gezinsleden hebben een geldigheidsduur van vijf jaar.⁴⁹ Momenteel duurt de doorstroom van een COA-opvanglocatie naar een woonplek in een gemeente gemiddeld acht maanden na aankomst van nareizende gezinsleden.⁵⁰

De meeste nareisaanvragen worden op dit moment ingewilligd. Indien de IND de nareisaanvraag af wil wijzen, kan een ambtshalve toets aan artikel 8 EVRM plaatsvinden om te beoordelen of een afwijzing van de nareisaanvraag leidt tot een schending van artikel 8 EVRM (zie §2.1.3), maar deze doortoets gebeurt niet standaard.⁵¹ Deze doortoets vindt bijvoorbeeld niet plaats wanneer een aanvrager niet aan de formele voorwaarden voldoet of wanneer de familierechtelijke relatie niet aannemelijk is gemaakt. De IND schrijft een motivatie waarom er niet is doorgetoetst.⁵²

Nareisaanvragen voor gezinsleden die niet meer voor nareis in aanmerking kunnen komen en die na inwerkingtreding van de nareisvoorstellen ingediend worden, zal de IND afwijzen zonder ambtshalve doortoets aan artikel 8 van het EVRM. De aanvrager kan daarvoor een "losse" artikel 8 EVRM-aanvraag indienen.^{53,54} Bij aanvragen die op het moment van inwerkingtreding bij de IND in behandeling zijn, zal de IND wel ambtshalve doortoetsen.

Voor aanvragen voor nareis bij b-statushouders zal de IND bij afwijzing op grond van één of meerdere van de aanvullende voorwaarden, ambtshalve deze belangenafweging maken. Indien de restrictieve belangenafweging noopt tot verblijf in Nederland verleent de IND een reguliere verblijfsvergunning op grond hiervan. Indien dit recht niet geschonden wordt, wijst de IND de aanvraag af. In een belangenafweging betreft de IND alle relevante feiten en omstandigheden, inclusief eventuele schrijnende omstandigheden.

Bij een afwijzing hebben aanvragers de mogelijkheid om binnen vier weken na ontvangst van de afwijzende beschikking bij de IND bezwaar te maken tegen de afwijzing. Hierbij hebben ze recht op gesubsidieerde rechtsbijstand. In de bezwaarprocedure dienen aanvragers (vrijwel altijd met hulp van een advocaat) gronden van bezwaar in. Vervolgens beoordelen beslismedewerkers van nareisteams het bezwaar. De hoofdregel is om de gezinshereniger te horen in bezwaar, enkele uitzonderingssituaties daargelaten.⁵⁵ Indien het bezwaar tegen een afwijzing gegrond is, verstrekt de IND alsnog een mvv als bij behandeling van bezwaar blijkt dat voldaan is aan de betreffende voorwaarden.

Indien de IND het bezwaar ongegrond verklaart, hebben aanvragers de mogelijkheid om binnen vier weken in beroep te gaan bij de rechter. Vanuit de IND behandelen medewerkers van de directie Juridische Zaken (JZ) vanaf dat moment de zaak.

Als de rechtbank het beroep van een aanvrager gegrond verklaart of wanneer juridische medewerkers van de IND de beslissing op bezwaar intrekken, komt de bezwaarzaak terug bij medewerkers van nareis (zij-instroom). De IND kan in hoger beroep gaan tegen deze uitspraak bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) en in een voorkomend geval om een voorlopige voorziening vragen.

Indien de rechtbank het beroep ongegrond verklaart, kan de aanvrager ten slotte nog in hoger beroep gaan bij de ABRvS. Als het hoger beroep gegrond

48 COA, 2024, Wijziging nareizen en gezinshereniging. Geraadpleegd op 10 juni 2025.

49 Momenteel is de verblijfsvergunning asiel van de referent vijf jaar vanaf het aanvraagmoment geldig. Er zijn plannen om dit te veranderen naar een geldigheidsduur van drie jaar vanaf het moment van inwilligen (zie voorstel asielnoodmaatregelenwet). Dit heeft geen invloed op het nareisproces (medewerker SUA A&B, 10 juni 2026) en zal in deze uitvoeringstoets verder niet meegenomen worden.

50 COA, september 2025, mail.

51 IND, 2024, [IB 2024/7 Ambtshalve doortoetsen aan 8 EVRM bij nareis](#).

52 IND, augustus 2025, telefoongesprek.

53 TK 2024-2025, Nota naar aanleiding van het verslag, nr. 36703

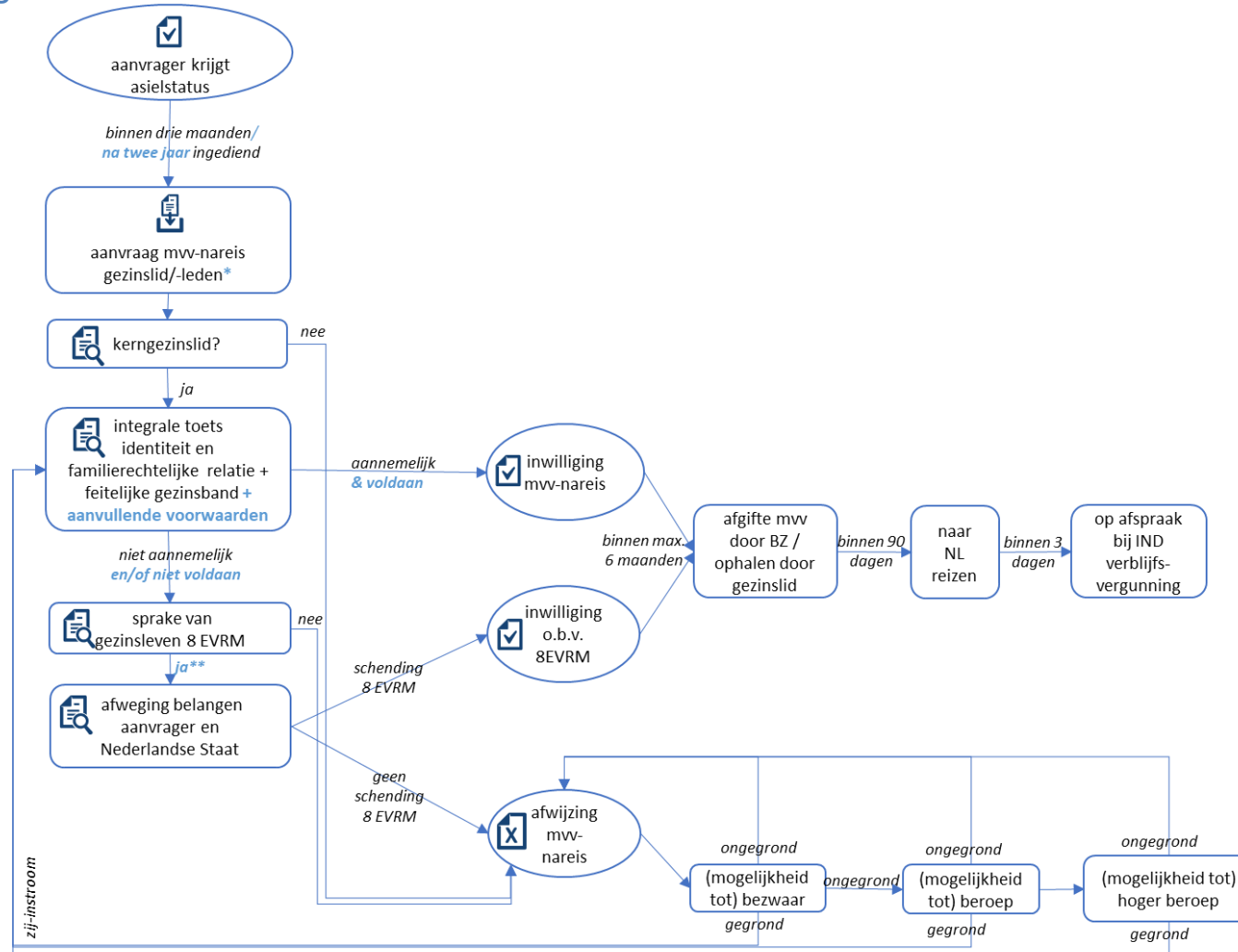
54 TK 2024-2025, Nota naar aanleiding van het verslag, nr. 36703

55 Zie WI 2022/20.

wordt verklaard, komt deze ook via zij-instroom weer bij nareismedewerkers van de IND terecht. Als het hoger beroep ongegrond wordt verklaard, eindigt de procedure van rechtswege en houdt de eerdere afwijzing stand. Het hoger beroep is het laatste nationale rechtsmiddel van aanvragers.

Figuur 2.1 geeft schematisch het beschreven proces voor gezinshereniging bij b-statushouders weer via nareis. Wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie zijn onderstreept/doorgehaald en dikgedrukt. Voor a-statushouders blijft de huidige werkwijze geldig zoals die momenteel ook voor b-statushouders geldt, behalve ten aanzien van de definitie van kerngezinsleden.

Figuur 2.1 Nareisproces voor gezinshereniging met wijzigingen voor b-statushouders (tenzij anders aangegeven) ten opzichte van huidige proces **dik- en blauwgedrukt**⁵⁶



* Welke gezinsleden die in aanmerking kunnen komen voor nareis bij zowel a- als b-statushouders is één van de te onderzoeken wijzigingen

** Momenteel hoeft er niet in alle gevallen een doortoets aan 8 EVRM plaats te vinden.⁵⁷

56 Bewerking en aanvulling van betreffende figuur in IND, 2024, Impactanalyse nareis b-statushouders.

57 IND, 2024, IB 2024/7 Ambtshalve doortoetsen aan 8 EVRM bij nareis.

2.1.2 *Andere verblijfskaders voor gezinshereniging*

Indien statushouders in de huidige werkwijze na drie maanden of langer na inwilliging van hun asielvergunning nareis aanvragen, gelden voor hen reguliere toetsingskaders voor gezinshereniging met minder soepelere voorwaarden dan bij nareis⁵⁸. Wanneer statushouders momenteel een dergelijke aanvraag indienen, gelden er onder meer de volgende voorwaarden⁵⁹:

- het hebben van zelfstandig, duurzaam en voldoende inkomen tenzij er een vrijstellingsgrond geldt⁶⁰ (inkomenseis; zie meer info in §2.3.2);
- referent en gezinslid gaan in Nederland samenwonen⁶¹ en schrijven zich in op hetzelfde adres.

Gezinsleden van statushouders zijn vrijgesteld van het basisexamen inburgering in het buitenland als voorwaarden.⁶² Verder maakt de IND bij een voorgenomen afwijzing ambtshalve een belangenafweging 8 EVRM.⁶³

Dergelijke toelatingskaders bestaan bijvoorbeeld voor gehuwde en ongehuwde partners, minderjarige kinderen en pleegkinderen. Hierdoor zouden deze categorieën gezinsleden alsnog in aanmerking kunnen komen voor verblijfsrecht in Nederland via een bestaand verblijfskader. Zo zou voor ongehuwde partners en pleegkinderen nareis met soepelere voorwaarden niet meer mogelijk zijn en reguliere gezinshereniging met iets meer voorwaarden tot verblijfsrecht kunnen leiden (indien aanvragers aan de voorwaarden voldoen). Ook gehuwde partners en kinderen van b-statushouders die in de nareisvoorstellen met een wachttermijn van twee jaar en een huisvestingseis te maken krijgen, zouden via deze kaders te maken hebben met een wachttermijn van één jaar en geen huisvestingseis als zodanig. De politiek heeft aangegeven dat alternatieve verblijfsaanvragen voor gezinsleden van statushouders op wie de wetsvoorstellen van toepassing zullen zijn, voorkomen moeten worden om de effectiviteit van de wetsvoorstellen te waarborgen.⁶⁴ In het vervolg van deze uitvoeringstoets is dan ook de aannahme gemaakt dat deze verblijfsroutes – op een nader te bepalen manier – niet meer mogelijk zullen zijn als de nareisvoorwaarden in werking zouden treden. Eventuele andere gevolgen van deze beperking van reguliere gezinshereniging voor statushouders vallen buiten de reikwijdte van deze uitvoeringstoets, aangezien deze nog niet voldoende uitgewerkt zijn.

58 Deze kaders zijn ook van toepassing wanneer zij gezinsvorming aan willen vragen en gelden eveneens voor gezinsmigratie bij vergunninghouders met een reguliere verblijfsvergunning - met uitzondering van enkele verblijfsvergunningen waarmee gezinsmigratie niet mogelijk is - en bij personen met een Nederlandse nationaliteit.

59 IND, 2025, [Verblijfsvergunning voor partner aanvragen](#). Geraadpleegd op 4 augustus 2025.

60 Vrijstellingen zijn bijvoorbeeld te verkrijgen wanneer referenten AOW ontvangen of de AOW-leeftijd hebben, volledig en blijvend arbeidsongeschikt zijn, of niet blijvend kunnen voldoen aan de plicht tot arbeidsinschakeling (bron: IND, 2025, Inkomenseisen: zelfstandig, duurzaam en voldoende inkomen. Geraadpleegd op 10 juni 2025.) Ook wanneer er wel binnen drie maanden een nareisaanvraag gedaan is maar nareis niet mogelijk was door bijvoorbeeld vermissing van de nareiziger, geldt een vrijstelling van het inkomensvereiste (bron: IND, augustus 2025, schriftelijke input).

61 Na binnenkomst in Nederland moeten gezinsleden zich binnen drie dagen inschrijven op hetzelfde adres als de referent. Wanneer dat niet gebeurt genereert de handhavingsmonitor een signaal vanwege niet (aantoonbaar) samenwonen. Hier wordt vervolgens nader onderzoek naar gedaan. In het uiterste geval kan dit leiden tot een intrekkingprocedure.

62 Gezinsleden van Nederlanders of statushouders met een reguliere verblijfsvergunning dienen wel voor het basisexamen inburgering buitenland te slagen, tenzij er een vrijstellingsgrond geldt.

63 Voor statushouders die onder de GRI vallen, gaat dit binnenkort een belangenafweging/evenredigheidstoets aan de GRI betreffen i.p.v. aan artikel 8 EVRM. Voor anderen blijft of wordt het een 8 EVRM belangenafweging. Indien b-statushouders vanwege de aanvullende nareisvoorwaarden buiten de GRI geplaatst wordt, zal dus voor hen de 8 EVRM-belangenafweging (blijven) gelden.

64 TK, 2025. 36703-24. Nota naar aanleiding van het verslag

2.1.3

Artikel 8 EVRM⁶⁵

In tegenstelling tot een nareis- of reguliere gezinsmigratieaanvraag, lenen artikel 8 EVRM-aanvragen zich niet voor een verblijfsrechtelijk toetsingskader waarbij aanvragers een inwilliging krijgen wanneer ze voldoen aan de voorwaarden en er geen contra-indicaties zijn. Een dergelijke beoordeling vindt plaats wanneer familie- of gezinsleven aannemelijk is geacht en betreft in plaats van toetsing aan voorwaarden een restrictieve belangenafweging of belangen van een aanvrager opwegen tegen die van de Nederlandse staat. Alleen indien dit zo is, verleent de IND verblijf voor het uitoefenen van het gezinsleven op grond van artikel 8 EVRM.

Het verdere proces voor een gezinsherenigingsaanvraag op grond van artikel 8 EVRM (zie Figuur 2.2) is wel grotendeels vergelijkbaar met het nareisproces (zie §2.1.1) en verschilt op de volgende onderdelen:

- De IND beoordeelt bij een ontvangen 8 EVRM-aanvraag eerst of er nationale verblijfskaders bestaan voor de aanvrager. Indien dit het geval is, zal de IND hieraan toetsen en niet (direct) aan artikel 8 EVRM, dat een resttoets betreft. Indien er geen verblijfskader bestaat waar de aanvrager onder zou kunnen vallen, is toetsing aan 8 EVRM de hoofdbeoordeling⁶⁶ in het 8 EVRM-proces, waar het in het nareisproces bij een eventuele ambtshalve, latere doortoets plaatsvindt.⁶⁷
- Personen die een 8 EVRM-aanvraag doen (dus geen ambtshalve doortoets), dienen *leges* te betalen voor de aanvraag tenzij er een vrijstelling wordt toegekend⁶⁸. Voor minderjarige kinderen betreffen de *leges* €81, voor anderen €243.⁶⁹ Voor een nareisaanvraag en ambtshalve toetsing aan 8 EVRM gelden geen *leges*.
- Bij bezwaarzaken zal er bij afwijzing op artikel 8 EVRM aanzienlijk vaker gehoord moeten worden dan bij afwijzingen op (de huidige) nareis. Het uitgangspunt dat de IND hoort in bezwaar geldt namelijk des te meer in zaken waarin er beslissingsruimte is en de beslissing sterk afhankelijk is van de omstandigheden van de aanvrager.⁷⁰

65 Dit zou ook kunnen gaan om een belangenafweging in het kader van de GRI in plaats van 8 EVRM, maar dikwijls wordt de term 8 EVRM-aanvraag gebruikt.

66 Tenzij het gaat om een aanvraag waarvoor een nationaal kader bestaat. In dat geval toetst de IND eerst aan dat kader voordat er, indien nog nodig, aan 8 EVRM wordt getoetst.

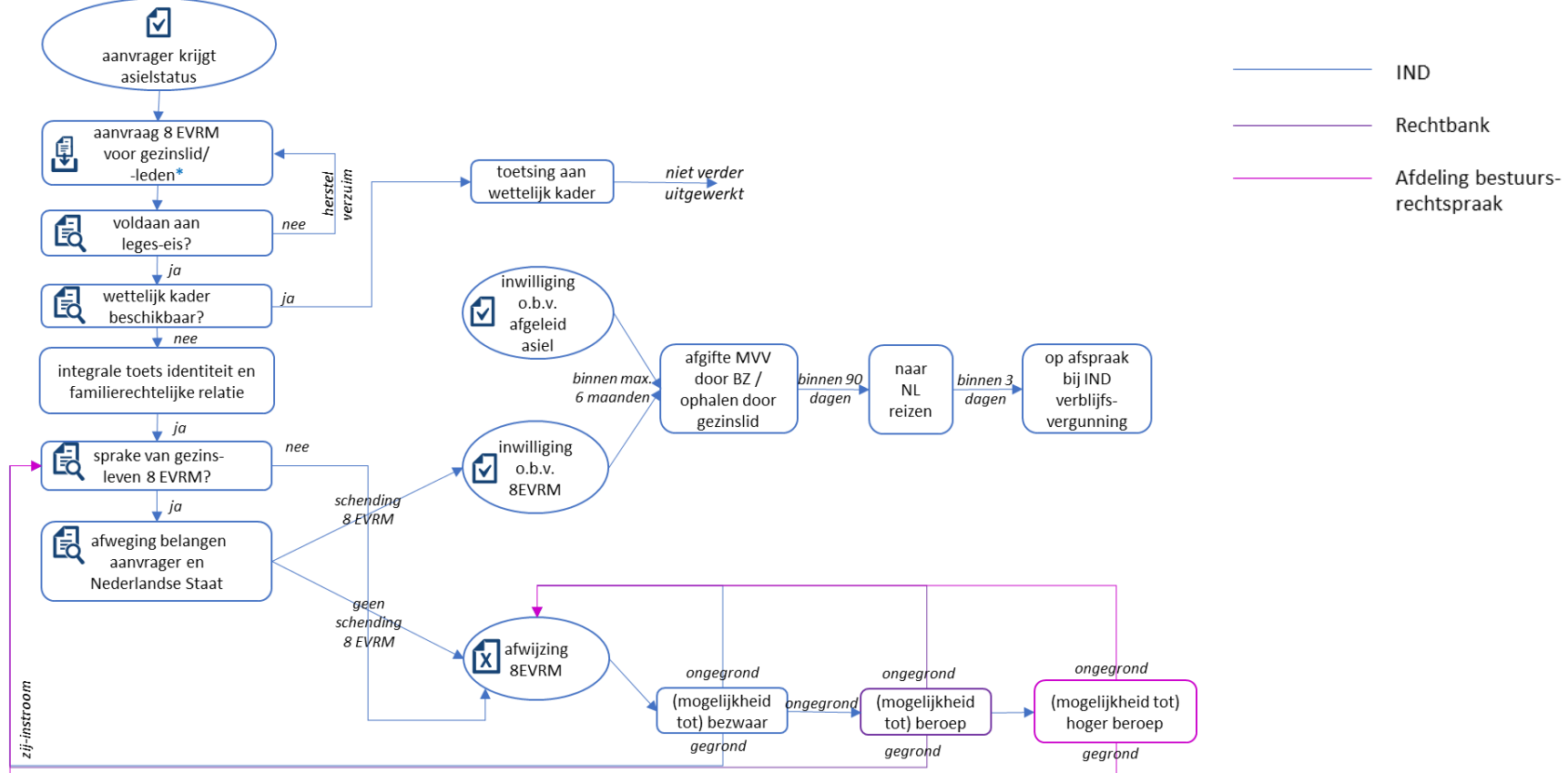
67 Momenteel wordt de werkwijze voor de beoordeling van 8 EVRM-aanvragen geactualiseerd, maar dit zal de inhoudelijke beoordeling niet drastisch veranderen. Gezinsleden die onder de gezinsherenigingsrichtlijn vallen krijgen bijvoorbeeld een belangenafweging aan de GRI in plaats van aan artikel 8 EVRM.

68 In de praktijk worden deze vrijstellingen erg weinig toegekend. IND dossierhouder (24-06-2025)

69 IND, 2025, *Leges*: kosten van een aanvraag. Geraadpleegd op 11 juni 2025.

70 IND, juli 2025, schriftelijke input.

Figuur 2.2 8 EVRM-proces voor gezinshereniging met wijzigingen voor b-statushouders (tenzij anders aangegeven) ten opzichte van huidige proces **dik- en blauwgedrukt**⁷¹



* gezinsleden die niet in aanmerking kunnen komen voor nareis. Wie hiertoe behoren is één van de te onderzoeken wijzigingen

71 Bewerking en aanvulling van betreffende figuur in IND, 2024, Impactanalyse nareis b-statushouders.

2.2 Gezinsleden

2.2.1 Wijzigingen gezinsleden nareis

Tabel 2.1 geeft weer welke gezinsleden in aanmerking kunnen komen voor nareis bij een asielstatushouder onder de huidige en voorgestelde wetgeving, zowel voor nareis bij a-statushouders als voor nareis bij b-statushouders.⁷² De wijzigingen betreffen dat onder het voorgestelde kader:



- ongehuwde partners, meerderjarige kinderen en pleegkinderen niet meer in aanmerking komen voor nareis⁷³. Voor religieuze huwelijken geldt dat wetgeving in het land van herkomst als uitgangspunt wordt genomen. Wordt het huwelijk in het land van herkomst als wettelijk huwelijk gezien, dan beschouwt de IND dat ook als zodanig.^{74,75} Er zal geen verblijfskader meer voor hen zijn.
- meerderjarige broers en zussen van een alleenstaande minderjarige vreemdeling (amv)⁷⁶ bij hun nareizende ouder(s) niet meer in aanmerking kunnen komen voor nareis via 8 EVRM. Er zal geen verblijfskader meer voor hen zijn.
- minderjarige kinderen die níet ten laste komen van⁷⁷ of onder gezag staan bij de gezinshereniger en/of echtgenoot, kunnen niet meer in aanmerking komen voor nareis.⁷⁸ Dit betreft voornamelijk kinderen van gescheiden ouders.⁷⁹
- minderjarige broers en zussen van een amv⁸⁰ wel in aanmerking kunnen komen voor nareis indien zij ten laste komen van hun ouder(s) en gelijktijdig met hen een nareisaanvraag indienen. In de huidige situatie hebben ze verblijf in Nederland via artikel 8 EVRM, maar op een verder vergelijkbare wijze als minderjarige kinderen van ouders die nareis aanvragen.⁸¹

72 DGM, sept. 2024, Nota Tweestatusstelsel met nareisbeperkende maatregelen en beperking van het kerngezin.

73 De nieuwe definitie van het kerngezin voldoet aan de minimale normen van de Gezinsherenigingsrichtlijn

74 Zie ook art. 10:31 BW

75 Uitzondering hierop zijn huwelijken waarbij een minderjarige is betrokken. Deze huwelijken erkent de IND niet totdat de minderjarige meerderjarig is geworden.

76 Het peilmoment van of iemand als amv wordt beschouwd, is het moment dat de betreffende persoon asiel aanvraag (TK Bijlage 2 Nota nav voorstel Asielnoodmaatregelenwet).

77 Dit ziet op de materiële (lees: financiële) ondersteuning van ouder aan kind. Verder moet er werkelijk gezinsleven zijn geweest voor de vlucht.

78 TK, Memorie van toelichting Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de introductie van een tweestatusstelsel en het aanscherpen van de vereisten bij nareis (Wet invoering tweestatusstelsel), 36703, nr. 3, voetnoot 7.

79 IND, juli 2025, interview.

80 Het peilmoment van of iemand als amv wordt beschouwd, is het moment dat de betreffende persoon asiel aanvraag (TK Bijlage 2 Nota nav voorstel Asielnoodmaatregelenwet).

81 DGM, sept. 2024, Nota Tweestatusstelsel met nareisbeperkende maatregelen en beperking van het kerngezin.

Tabel 2.1. Gezinsleden die in aanmerking komen voor nareis onder de huidige en voorgestelde wetgeving.

gezinsleden	huidige nareis	voorstel nareis
algemene voorwaarde: gezinslid behoorde tot gezin op moment dat referent Nederland binnenkwam ⁸²	ja	ja
echtgenoot/echtgenote van 18 jaar of ouder	ja	ja
ongehuwde partner van 18 jaar of ouder	ja	nee
biologische minderjarige kinderen en geadopteerde minderjarige kinderen ⁸³	ja, incl. kinderen die onder gedeeld gezag staan en/of niet ten laste van de gezinshereniger en/of echtgeno(o)t(e) komen	indien zij ten laste komen van en onder gezag staan bij de gezinshereniger en/of echtgeno(o)t(e) waarvoor (ook) nareis is aangevraagd*
meerderjarige kinderen die zodanig van ouder(s) afhankelijk zijn dat zij om die reden tot diens gezin behoren	ja	nee
pleegkinderen	ja	nee
ouders indien de houder van de verblijfsvergunning een amv is	ja	ja
minderjarige broers/zussen van amv die ten laste komen van ouders en met hen aanvraag indienen	nee ⁸⁴	ja
meerderjarige broers/zussen van amv die met nareizende ouders een aanvraag indienen	nee ⁸⁵	nee

* In de huidige werkwijze toets de IND de feitelijke gezinsband en hoeft hierbij niet expliciet te beoordelen of minderjarige kinderen ten laste komen van de gezinshereniger/echtgenoot.

2.2.2 Geen overgangsrecht

Er geldt geen overgangsrecht wanneer het wetsvoorstel ten aanzien van gezinsleden die in aanmerking kunnen komen voor nareis in werking zou treden. De wijzigingen zijn dus ook van toepassing op lopende aanvragen.

Indien een gezinslid op het moment van inwerkingtreding niet (langer) behoort tot een van de categorieën gezinsleden die voor nareis in aanmerking kunnen komen, zal de IND een nareisaanvraag daarom afwijzen. In lopende nareisaanvragen voor gezinsleden die door de wetswijziging niet meer in aanmerking kunnen komen voor nareis, zal de IND een ambtshalve artikel 8 van het EVRM-beoordeling als resttoets doen en mogelijk op grond daarvan een verblijfsvergunning verlenen. Dit zal vermoedelijk worden opgenomen in informatieberichten en/of werkinstructies.

⁸² Vw2000, art. 29, lid 2.

⁸³ Het peilmoment voor de leeftijd van kinderen is het indienen van het asielverzoek van de ouder (C-279/20).

⁸⁴ Momenteel kunnen deze minderjarigen in aanmerking komen voor nareis via 8 EVRM, op een verder vergelijkbare manier als minderjarige kinderen die via een nareisaanvraag voor verblijf bij ouders in aanmerking kunnen komen.

⁸⁵ Momenteel kunnen deze meerderjarigen in aanmerking komen voor nareis via 8 EVRM, op een verder vergelijkbare manier als meerderjarige, afhankelijke kinderen die via een nareisaanvraag voor verblijf bij ouders in aanmerking kunnen komen.

Lopende 8 EVRM-aanvragen voor minderjarige broertjes/zusjes van amv's zal de IND direct toetsen aan het (mogelijk nieuwe, zie §2.3) nareiskader. Of restitutie van leges plaats kan vinden, is nog onduidelijk.

2.3 Aanvullende voorwaarden bij b-statushouders

Voor a- en b-statushouders gelden op dit moment dezelfde voorwaarden voor nareis. Voor b-statushouders staan er in het wetsvoorstel Wet invoering tweestatusstelsel aanvullende voorwaarden. Voor a-statushouders blijven de voorwaarden voor nareis gelijk aan de huidige situatie. Ook dient te worden opgemerkt dat de Gezinsherenigingsrichtlijn niet van toepassing is op b-statushouders en de regering ervoor kiest om de Gezinsherenigingsrichtlijn ook niet langer toe te passen op deze groep. B-statushouders verkrijgen hierbij nog steeds een zelfstandige asielvergunning en hun gezinsleden een afgeleide asielvergunning. Tabel 2.2 geeft de huidige en voorgestelde voorwaarden voor b-statushouders weer. Figuur 2.3 geeft de voorgestelde voorwaarden weer per categorie gezinslid dat voor nareis in aanmerking kan komen na de wijzigingen m.b.t. gezinsleden. Voor gezinshereniging bij b-statushouders die geen amv waren bij hun asielaanvraag gaat extra gelden dat de statushouder op het moment van de nareisaanvraag:



- minimaal twee jaar in het bezit dient te zijn van diens asielverblijfsvergunning (vanaf datum inwilliging; wachttermijn van twee jaar);
- aan het gestelde inkomen te voldoen (inkomensvereiste); en
- huisvesting dient te hebben (huisvestingsvereiste).

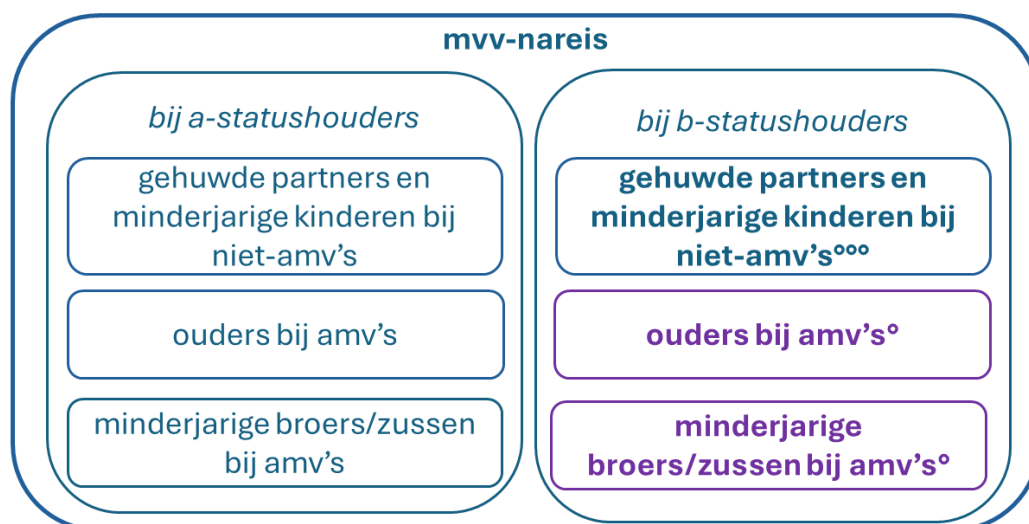
Voor b-statushouders die een amv waren bij hun asielaanvraag, geldt de wachttermijn van twee jaar wel als nareisvoorwaarde, maar de inkomens- en huisvestingseis niet.

In de volgende sub paragrafen staan de aanvullende voorwaarden verder uitgewerkt. In het wetsvoorstel staan geen mogelijke vrijstellingen van de aanvullende nareisvoorwaarden. Eventuele bijzondere omstandigheden waardoor niet aan één of meerdere voorwaarden kon worden voldaan, zullen onderdeel zijn van de belangenafweging die bij de doortoets aan artikel 8 EVRM plaatsvindt. In het vreemdelingenbesluit (Vb) is ruimte om eventueel alsnog uitzonderingen op te nemen.

Tabel 2.2 Voorwaarden voor gezinshereniging voor b-statushouders onder de huidige en voorgestelde wetgeving.

voorwaarde	huidige nareis	voorstel voor b-statushouders
aanvraag binnen X maanden na ontvangst asielstatus	voorwaarde: binnen drie maanden	geen voorwaarde
duur verblijfsstatus statushouder	geen voorwaarde	voorwaarde: minimaal twee jaar
statushouders voldoet aan inkomenseisen	geen voorwaarde	voorwaarde behalve bij amv
statushouder beschikt over huisvesting	geen voorwaarde	voorwaarde behalve bij amv

Figuur 2.3. Categorieën gezinsleden binnen die voor nareis in aanmerking kunnen komen na wijzigingen gezinsleden (zie §2.2.1) met geldende (aanvullende) voorwaarden.



paars/^o aanvullende voorwaarde: wachttermijn

blauw/^{oo} aanvullende voorwaarden: wachttermijn, inkomenseis en huisvestingseis

2.3.1 *Wachttermijn*

In de huidige wetgeving geldt geen minimum periode dat de statushouder in het bezit moet zijn van een asielvergunning voordat de gezinsleden in aanmerking kunnen komen voor nareis. In het voorstel geldt een wachttermijn voor een b-statushouder van minimaal twee jaar vanaf de datum van de beschikking alvorens in aanmerking te kunnen komen voor gezinshereniging met een gezinslid. Dit wordt ook wel een wachttermijn van (minimaal) twee jaar genoemd. In het wetsvoorstel is het een afwijzingsgrond, dus wanneer hier niet aan is voldaan kan de aanvraag worden afgewezen.



2.3.2 *Inkomensvereiste*

In de huidige wetgeving geldt geen inkomensvereiste voor statushouders die nareis voor één of meerdere van hun gezinsleden aanvragen indien de nareisaanvraag binnen drie maanden na verlening van de asielvergunning aan de statushouder is ingediend en de feitelijke gezinsband bestond op de datum van de inreis van de statushouder in Nederland.⁸⁶ In het voorstel geldt dat b-statushouders wel aan het inkomensvereiste moeten voldoen, met uitzondering van aanvragers die op het moment van asielaanvraag amv waren. Met het invoeren van een inkomensvereiste dienen b-statushouders *zelfstandig* en *duurzaam* te beschikken over *voldoende* middelen van bestaan.⁸⁷



Nadere regels volgen over wat wordt verstaan onder het zelfstandig en duurzaam beschikken over voldoende middelen van bestaan. Daarbij wordt zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de voorwaarden die gelden in reguliere zaken ten aanzien van de hoogte van het inkomen⁸⁸ en zo mogelijk vrijstellingen⁸⁹. Bij de betreffende reguliere verblijfsvergunningen zijn de eisen per type inkomen – bijvoorbeeld inkomen

⁸⁶ IND, 2025, *Inkomenseisen: zelfstandig, duurzaam en voldoende inkomen*. Geraadpleegd op 10 juni 2025.

⁸⁷ TK, Memorie van toelichting Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de introductie van een tweestatusstelsel en het aanscherpen van de vereisten bij nareis (Wet invoering tweestatusstelsel), 36703, nr. 3.

⁸⁸ TK, Memorie van toelichting Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de introductie van een tweestatusstelsel en het aanscherpen van de vereisten bij nareis (Wet invoering tweestatusstelsel), 36703, nr. 3.

⁸⁹ IND, augustus 2025, schriftelijke input.

uit werk in loondienst, uit eigen bedrijf, uit uitkering of uit eigen vermogen, als volgt uitgewerkt⁹⁰:

- *Zelfstandig* houdt voor alle type inkomens in dat er belastingen en premies over het inkomen worden betaald. Uitkeringen uit algemene middelen⁹¹ zijn géén zelfstandig inkomen.
- Een *duurzaam* inkomen betekent dat ze het inkomen lang genoeg ontvangen. Dit kan zowel betrekking hebben op de periode dat het inkomen reeds ontvangen is als op de periode dat het naar verwachting een inkomstenbron zal blijven.
- Ten aanzien van *voldoende* inkomen gelden normbedragen, die neerkomen op een bedrag ten hoogste van het minimumloon.⁹² Indien vergunninghouders verschillende soorten inkomen hebben die aan bovenstaande voorwaarden voldoen, dan mogen deze inkomens bij elkaar opgeteld worden.

Afhankelijk van het type inkomen dienen aanvragers bepaalde documenten te overleggen bij de aanvraag. Verder is het bij reguliere gezinshereniging mogelijk om vrijstelling te krijgen (zie §2.1.2).

2.3.3

Huisvestingsvereiste

Momenteel geldt geen huisvestingsvereiste voor statushouders om eventuele gezinsleden te laten overkomen. Indien zij geen huisvesting hebben op het moment dat gezinsleden naar Nederland komen, verblijven zij allen in asielopvangcentra, totdat een gemeente een passende huisvesting heeft gevonden. Voor veel referenten en hun overkomende gezinslid of -leden is dit laatste het geval.



Het voorgenomen huisvestingsvereiste geldt voor b-statushouders die geen amv waren toen ze asiel aanvroegen. Het vereiste houdt in dat de betreffende statushouders 'woonruimte hebben' voor de overkomst van eventuele gezinsleden.⁹³ Dit kan bijvoorbeeld gaan om een gereguleerde woning⁹⁴, een huurwoning in de vrije sector, een koophuis⁹⁵ of een doorstroomlocatie⁹⁶. Het is onduidelijk of het hebben van een eigen adres hierbij een vereiste is en of onderhuur een optie is.⁹⁷ Om het hebben van een woning aan te tonen, kunnen aanvragers een huurovereenkomst, huurcontract of eigendomsakte van een huis overleggen aan de IND waaruit blijkt dat ze een woonruimte hebben.⁹⁸ Er gelden geen nadere eisen ten aanzien van of een woonruimte passend is, noch voor de statushouder zelf noch voor mogelijk later arriverende gezinsleden. Ook is er in het wetsvoorstel niets opgenomen over hoe duurzaam huisvesting dient te zijn, cq. voor hoelang in de toekomst referenten over huisvesting dienen te beschikken (zoals bij duurzaam inkomen).⁹⁹

90 IND, 2025, Inkomenseisen: zelfstandig, duurzaam en voldoende inkomen. Geraadpleegd op 10 juni 2025.

91 Bijvoorbeeld een bijstandsuitkering, uitkering van de Participatiewet of een Wajong-uitkering. Uitkeringen die wél zelfstandige inkomens betreffen, zijn een werkloosheids-, ziekte- en arbeidsongeschiktheidsuitkering, AOW, pensioen, uitkering via de Wet Arbeid en Zorg en uitkering van de regeling Zelfstandig en Zwanger.

92 TK, Memorie van toelichting Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de introductie van een tweestatusstelsel en het aanscherpen van de vereisten bij nareis (Wet invoering tweestatusstelsel), 36703, nr. 3. Voor verblijf bij een familielid betekent dit in het eerste halfjaar van 2025 bijvoorbeeld een sociaal verzekeringsloon van €2.367,14 bruto en inclusief vakantiegeld, tenzij de referent een alleenstaande ouder is. In het laatste geval is het betreffende normbedrag €1.657,00. (Bron: IND, 2025, Inkomenseisen normbedragen. Geraadpleegd op 10 juni 2025.)

93 DGM, 17 oktober 2024, Nota Huisvestingsvereiste bij nareis.

94 Een gereguleerde woning is een woning waarvan de huur bij het tekenen van het contract op of onder de liberalisatiegrens ligt en dus binnen de sociale huur valt. (WonenZuid, 2025, Gereguleerde Woning. En WonenZuid, 2025, Liberalisatiegrens. Beide geraadpleegd op 17 juni 2025.)

95 DGM, 17 oktober 2024, Nota Huisvestingsvereiste bij nareis.

96 TK, Amendement van het lid Piri, 36703, nr. 9.

97 IND, juli 2025, interview.

98 DGM, 17 oktober 2024, Nota Huisvestingsvereiste bij nareis.

99 IND, juli 2025. Interview.

Hoewel de gedachte achter het huisvestingsvereiste is dat het voorkomt dat nareizende gezinsleden van het COA opvang geboden moeten krijgen¹⁰⁰, wordt opgemerkt dat een huisvestingsvereiste niet hetzelfde is als een samenwoonvereiste. De huisvestingseis die aan b-statushouders gesteld wordt, heeft namelijk geen betrekking op de plaats waar de gezinsleden van statushouders moeten gaan wonen. Wie recht heeft op opvang verandert niet, waardoor gezinsleden met een (afgeleide) asielsstatus wellicht alsnog in de COA-opvang terecht kunnen komen, zeker wanneer de huisvesting van de statushouder niet geschikt zou zijn voor ook één of meerdere gezinsleden. Ten aanzien van het recht op opvang is aanpassing van de Regeling verstrekkingen asielzoekers nog vereist in navolging van de aanpassingen van het wetsvoorstel Invoering tweestatusstelsel.

B-statushouders dienen zelf een woonruimte te zoeken en krijgen hier geen hulp bij¹⁰¹, tenzij het een doorstroomlocatie betreft¹⁰². Statushouders mogen zich net als iedere andere Unieburger inschrijven op een wachtlijst voor een woning van een woningcorporatie. De overheid heeft echter geen verplichting om ten behoeve van gezinshereniging een gezinswoning aan te bieden. In de particuliere sector is de maximale kale huurprijs van een gereguleerde huurwoning €1.157,95. Verder is er een wetsvoorstel aanhangig dat gemeenten verbiedt statushouders voorrang te geven op de woningmarkt.¹⁰³ De gemiddelde wachttijd voor een dergelijke woning is momenteel zeven jaar.

2.3.4 *Geen overgangsrecht*

Er geldt geen overgangsrecht. De voorgestelde aanvullende voorwaarden voor gezinshereniging bij b-statushouders gelden bij inwerkingtreding van de wetsvoorstellen direct voor mvv-nareisaanvragen in eerste aanleg, bezwaar en beroep die:

- worden ingediend vanaf de datum inwerkingtreding;
- tot de werkvoorraad behoren of in behandeling zijn op de datum inwerkingtreding.¹⁰⁴ Het is niet bekend of dit zal gelden en/of juridisch mogelijk is voor zaken die in (hoger) beroep liggen of via na (hoger) beroep terugkomen bij de IND. Dit zou nader uitgezocht moeten worden.

Gezinsleden die een inwilliging voor een mvv-nareisvergunning ontvangen hebben voor eventuele inwerkingtreding van de wetsvoorstellen, maar nog geen afgeleide asielsvergunning hebben vallen onder de werkwijze van voor de inwerkingtreding.

2.3.5 *Herstel verzuim*

In het huidige beleid staat dat herstel verzuim moet worden geboden wanneer aanvragers niet aan één van de nareisvoorwaarden voldoen. Ook voor een eventuele belangenafweging als doortoets moet de IND onder de huidige regelgeving herstel verzuim aan aanvragers bieden om te vragen of er bijzonderheden spelen. Aanvragers hebben vervolgens vier weken om het geconstateerde verzuim in de aanvraag te herstellen.

100 TK, Memorie van toelichting Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de introductie van een tweestatusstelsel en het aanscherpen van de vereisten bij nareis (Wet invoering tweestatusstelsel), 36703, nr. 3.

101 DGM, 17 oktober 2024, Nota Huisvestingsvereiste bij nareis.

102 IND, augustus 2025, schriftelijke input.

103 DGM, juli 2025, Nota Samenhangend pakket.

104 DGM, sept. 2024, Nota Tweestatusstelsel met nareisbeperkende maatregelen en beperking van het kerngezin.

2.4 Evaluatie binnen drie jaar na inwerkingtreding

In het wetsvoorstel van de wet Introductie tweestatusstelsel staat dat er binnen drie jaar na inwerkingtreding van de wet doeltreffendheid en de effecten van de wet geëvalueerd dienen te zijn. Een belangrijk aspect hierbij is of 'de crisissituatie waar de maatregelen voor bedoeld waren, nog bestaat'.¹⁰⁵ Hierbij worden de nareismaatregelen specifiek benoemd. Ook zal in de evaluatie gekeken worden naar de uitvoerbaarheid en financiële consequenties van de wet.¹⁰⁶ Het aangenomen amendement van het lid Ceder over de evaluatie heeft de intentie om de wet weer in te trekken wanneer de asielinstroom significant is gedaald.¹⁰⁷ Hierbij moet worden vermeld dat het tweestatusstelsel (ook) rechtstreeks volgt uit het Asiel- en Migratiepact en daardoor niet kan verdwijnen. De eventuele nareismaatregelen zijn optioneel binnen het pact. Mochten de nareisvoorstellen later worden teruggedraaid, dan zullen de bijbehorende wijzigingen ook impact op de keten, statushouders en gezinsleden hebben.

¹⁰⁵ TK, Amendement, 36 703, nr 32.

¹⁰⁶ TK, Amendement, 36 703, nr. 20.

¹⁰⁷ TK, Amendement, 36 703, nr 32.

3 Verwachte aanvragen en vervolgpcedures¹⁰⁸

Dit hoofdstuk brengt de verwachte aanvragen in eerste aanleg, spoedverzoeken en bezwaren en beroepen in beeld voor de komende jaren. Hierbij is aandacht voor verwachte verschuivingen en haalbaarheid en juridische houdbaarheid van vereisten. De gevolgen die dit voor organisaties met zich meebrengen staan in de betreffende hoofdstukken over de organisaties.

Er is geen rekening gehouden met de mogelijke invloed van de nareisvoorstellen op toekomstige eerste asielaanvragen. Enerzijds zouden deze maatregelen er mogelijk aan toe kunnen bijdragen dat Nederland als een minder aantrekkelijk bestemmingsland wordt beschouwd en dat ze een dalend effect kunnen hebben op het aantal betreffende asielaanvragen.¹⁰⁹ Uit eerder onderzoek blijkt dat nationaal asielbeleid, waaronder nareisbeleid, één van de afwegingen¹¹⁰ kan zijn bij waar asielmigranten asiel aanvragen, met name wanneer ze zich al in Europa bevinden.¹¹¹ Zo speelden bij Syrische amv's opties voor gezinshereniging een rol om in Nederland asiel aan te vragen.¹¹² Anderzijds hebben diverse partijen vraagtekens geplaatst bij de relatie tussen de maatregelen en het aantal asielaanvragen in Nederland.¹¹³ Hetzelfde eerdere onderzoek geeft aan dat andere factoren een grotere rol spelen bij het aantal asielaanvragen in Nederland.¹¹⁴

3.1 Aanvragen in eerste aanleg

3.1.1 Wijzigingen gezinsleden

Wanneer de voorgestelde wijzigingen met betrekking tot gezinsleden in werking zouden treden met gelijktijdig een aanpassing van gezinshereniging (regulier), dan is de verwachting op in ieder geval relatief korte termijn dat de betreffende gezinsleden via andere verblijfsaanvragen verblijfsrecht zullen proberen te krijgen dan de aanvragen die de voorliggende voorstellen beogen af te sluiten.¹¹⁵ Het ligt niet in de lijn der verwachting dat de wetsvoorstellen de wens om te herenigen met een gezinslid sterk zal verminderen.¹¹⁶ Dit zal zich vermoedelijk uiten in de volgende verschuivingen voor de wijzigingen ten aanzien van gezinsleden:

- nareisaanvragen voor ongehuwde partners, meerderjarige (afhankelijke) kinderen, pleegkinderen, en minderjarige kinderen die niet ten laste komen van de referent of diens gehuwde partner kunnen 8 EVRM-aanvragen worden. De komende jaren zijn dit naar verwachting zo'n 1.300 à 1.600 per jaar.¹¹⁷ In de werkvoorraad van eind juni 2025 betreft dit zo'n 4.700 aanvragers.¹¹⁸
- alle 8 EVRM-nareis-aanvragen voor meerderjarige broers/zussen van amv's, die met hun nareizende ouder(s) wensen te herenigen, worden 8 EVRM-aanvragen. De komende jaren zijn dit naar verwachting zo'n 800 aanvragen



108 De cijfers in dit hoofdstuk komen niet uit het datawarehouse van de IND, maar zijn middels een query aan het beslissysteem van de IND ontleent. Deze cijfers zijn daardoor minder betrouwbaar gegenereerd en niet reproduceerbaar.

109 DGM, sept. 2024, Nota Tweestatusstelsel met nareisbeperkende maatregelen en beperking van het kerngezin
110 Andere aspecten zijn bijvoorbeeld een sociaal netwerk en veiligheid (Verwey-Jonker (2023))

111 Immigratie en Naturalisatiedienst (IND) (2023). *Literatuurstudie pullfactoren*.
Verwey-Jonker (2023). *Invloed asielbeleid op migratie naar Nederland*.

112 Immigratie en Naturalisatiedienst (IND) (2023). *Literatuurstudie pullfactoren*.

113 Bijv.: Nederlandse Orde van Advocaten, 2025. *Position paper NOVA ten behoeve van het rondetafelgesprek asielwetgeving*.

114 Immigratie en Naturalisatiedienst (IND) (2023). *Literatuurstudie pullfactoren*.
Verwey-Jonger (2023). *Invloed asielbeleid op migratie naar Nederland*.

115 Advocatuur, juli 2025, interview. IND, juli 2025, interviews. VWN, juli 2025, interview. Nidos, juli 2025, interview.

116 IND, 2024, Impactanalyse nareis bij B-statushouders.

117 IND, 2025, berekening.

118 IND, juli 2025.

per jaar¹¹⁹. In de werkvoorraad eind juni 2025 betreffen dit bijna 4.000 meerderjarige broers/zussen.¹²⁰

- alle 8 EVRM-nareis-aanvragen voor minderjarige broers/zussen van amv's, die met hun nareizende ouder(s) wensen te herenigen, worden nareisaanvragen. De komende jaren zijn dit naar verwachting zo'n 3.000 aanvragen per jaar¹²¹. In de werkvoorraad eind juni 2025 gaat dit om zo'n 14.000 aanvragers.¹²²

Hierdoor vindt er in de eerste jaren naar verwachting een één-op-één uitwisseling plaats tussen nieuwe nareis- en 8 EVRM(-nareis)-aanvragen. Het totale aantal aanvragen blijft dan gelijk, maar het specifieke type aanvraag verandert. Zie ook Tabel 3.1. Hierbij is de aannahme gemaakt dat de wetsvoorstellen op 1 januari 2026 in werking treden zodat er berekeningen voor gehele jaren gemaakt konden worden op basis van onder meer huidige jaarprognoses. De pragmatische keuze voor inschattingen vanaf 2026 zegt niet noodzakelijk iets over de verwachte implementatietermijn (zie §10.3).

Aangezien verwachtingen voor 8 EVRM-aanvragen in latere jaren vermoedelijk afhangen van de uitkomsten van de behandelingen van dit type aanvragen in de eerste jaren, is hier geen betrouwbare inschatting van te maken. Mochten er relatief veel inwilligingen volgen dan is het aannemelijk dat aanvragers de 8 EVRM-route zullen blijven bewandelen. Mocht de belangenafweging echter regelmatig in het voordeel van de staat besloten worden en dus leiden tot een afwijzing, dan zou het kunnen dat deze aanvragen na verloop van tijd niet of nauwelijks meer worden aangevraagd.¹²³

Tabel 3.1. Geschatte impact op de verwachte aantallen aanvragen van de nareisvoorstellen – verschil t.o.v. huidige situatie (werkvoorraad) en prognoses (2026 t/m 2029).

type aanvraag	werkvoorraad	2026	2027	2028	2029
mvv-nareis	+9.500	+1.300	+1.500	+1.600	+1.600
8 EVRM	+8.500	+2.000	+2.300	(+2.500)*	(+2.500)*
8 EVRM nareis ^o	-18.000	-3.300	-3.800	-4.100	-4.100
meer/minder totaal	0	0	0	(0)*	(0)*

^o Deze aanvraag ziet op broers/zussen van amv's bij nareizende ouders.

* Afhankelijk van de uitkomsten van de behandeling van de 8 EVRM-aanvragen in eerdere jaren zou dit aantal lager kunnen zijn.

3.1.2

Wijzigingen gezinsleden en aanvullende voorwaarden

Ten gevolge van tevens de voorstellen met betrekking tot de aanvullende voorwaarden voor b-statushouders, zijn de verwachtingen met betrekking tot verblijfsaanvragen voor gezinsleden van b-statushouders als volgt:

- Hoewel het beeld zou kunnen bestaan dat een wachttermijn van twee jaar nareisaanvragen bij b-statushouders betekent dat er dan ook twee jaar geen nareisaanvragen van b-statushouders komen, blijkt uit interviews dat de verwachting is dat b-statushouders toch voor het verstrijken van de wachttermijn verblijfsrecht in Nederland voor hun gezinsleden zullen proberen te verkrijgen (zie §3.1.1). Deze aanvragen zullen binnen kunnen komen als een 8 EVRM-aanvraag of als een mvv-nareisaanvraag waarbij niet voldaan is aan

119 IND, 2025, berekening.

120 IND, juli 2025.

121 IND, 2025, berekening.

122 IND, juli 2025.

123 IND, augustus 2025, gesprek.

de wachttermijn. In de berekening zijn ze geteld als mvv-nareisaanvragen (niet als 8 EVRM-aanvragen). In de praktijk is er qua toetsing weinig verschil tussen een dergelijke nareis- of 8 EVRM-aanvraag. Bij 8 EVRM-aanvragen zal de IND namelijk eerst dienen te toetsen aan de bestaande verblijfskaders voor nareis alvorens een eventuele belangenafweging te maken. Bij een voorgenomen afwijzing binnen het nareiskader toetst de IND standaard door aan artikel 8 EVRM. De komende jaren gaat dit naar verwachting om zo'n 8.000 à 9.000 gezinsleden van b-statushouders per jaar.¹²⁴ Indien ze wel twee jaar zouden wachten, zouden er in de eerste twee jaar na inwerkingtreding geen aanvragen voor gezinshereniging bij b-statushouders binnenkomen in plaats van zo'n acht- à negenduizend per jaar die met de huidige wetgeving binnen zouden komen. Hierdoor is de verwachting dat de voorstellen in de eerste twee jaren na inwerkingtreding geen verandering met zich meebrengen in het totaal aantal aanvragen (zie ook Tabel 3.2). Mochten er bij aanvragers twijfels bestaan over welke aanvraag het meest passend is, dan bestaat het risico dat ze meerdere aanvragen tegelijkertijd indienen om zo het zekere voor het onzekere te nemen.^{125,126} Hierdoor zou het aantal aanvragen zelfs toe kunnen nemen door de wetswijzigingen.

- Indien een eerste aanvraag binnen de wachttermijn niet tot verblijfsrecht geleid heeft, zullen aanvragers na het verstrijken van de wachttermijn opnieuw nareis aanvragen. In hoeverre dit nog nodig zal zijn, zal afhangen van de mate waarin de eerdere poging(en) wel/niet tot verblijfsrecht geleid hebben. Op basis van ruwe inschattingen van beslissingen in eerste aanleg, bezwaar en beroep (zie §3.3.3) zouden er van de eerste twee aanvraagcohorten ongeveer vierduizend gezinsleden per cohort na het verstrijken van de wachttermijn in bijvoorbeeld resp. 2028 en 2029 een nieuwe poging doen om in aanmerking te komen voor verblijf (zie Tabel 3.3).

Tabel 3.2. Geschatte impact op de verwachte aantallen aanvragen van de nareisvoorstellen, verschil t.o.v. huidige situatie (werkvoorraad) en prognoses (2026 t/m 2029).

	werkvoorraad	2026	2027	2028	2029
mvv-nareis	+9.500	+1.300	+1.500	+5.300	+5.900
8 EVRM	+8.500	+2.000	+2.300	(+2.500)*	(+2.500)*
8 EVRM nareis ^o	-18.000	-3.300	-3.800	-4.100	-4.100
meer/minder totaal	0	0	0	(+3.700)*	(+4.300)*

^o Deze aanvraag ziet op broers/zussen van amv's bij nareizende ouders.

* Afhankelijk van de uitkomsten van de behandeling van de 8 EVRM-aanvragen in eerdere jaren zou dit aantal lager kunnen zijn.

- Daarnaast bestaat de kans dat gezinsleden onzekere nareisaanvragen niet afwachten en zelf naar Nederland reizen om zelfstandig asiel aan te vragen. Dit zal naar verwachting met name zo zijn wanneer zij het gevoel hebben dat de verblijfsprocedures op nareis kansloos zijn.¹²⁷ Eerder bleken in dit kader in het bijzonder zorgen over een toename in het aantal zelfstandige asielaanvragen van amv's, omdat zij gunstigere voorwaarden hebben bij nareisaanvragen voor familieleden dan niet-amv's.¹²⁸ Nidos schat in dat de behoefte van ouders blijft

124 IND, 2025, berekening.

125 Advocatuur, juni 025, interview. VWN, juli 2025, interview.

126 Mogelijk kan dit in de toekomst niet meer, omdat de IND inzet op zaakgericht werken, waarbij de IND de juiste procedure uitzoekt bij de verblijfsvraag van de aanvrager.

127 Advocatuur, juli 2025, interview.

128 IN-D, 2024, Impactanalyse nareis bij B-statushouders.

om hun kind in veiligheid te laten brengen en dat deze behoefte niet verandert met de voorgestelde wijzigingen.¹²⁹ Deze verwachting is niet gekwantificeerd.

- Indien huisvesting geschikt blijkt voor een referent maar niet voor diens gezinsleden met een mvv-nareis dan komen de gezinsleden in een dergelijke situatie nog steeds in aanmerking voor opvang door het COA. Mocht dit toch niet zo (gaan) zijn, dan is de verwachting dat zij zelfstandige asielaanvragen zullen indienen om in aanmerking te komen voor opvang door COA. Deze eventuele verwachting is niet gekwantificeerd.

Er was ook een verwachting dat b-statushouders die in beroep gaan om hun b-status te wijzigen naar een a-status, nog wel een nareisaanvraag binnen drie maanden in zouden dienen.¹³⁰ Echter, de drie maanden waarbinnen een nareisaanvraag ingediend moet worden, zou in dat geval pas ingaan bij het verlenen van de a-status in beroep.¹³¹ Hierdoor zou een nareisaanvraag tijdens een dergelijk beroep niet nodig zijn.¹³² Deze aanvragen zijn daarom niet doorberekend.

3.2 Spoedverzoeken

Naast de eerste aanvragen an sich is er nog een neveneffect mogelijk ten gevolge van de voorgestelde, aanvullende voorwaarden bij b-statushouders. Er zouden namelijk bijvoorbeeld voorafgaand aan de inwerkingtreding meer verzoeken kunnen komen om een aanvraag met spoed te behandelen, waarbij aanvragers persoonlijke omstandigheden (bijvoorbeeld het belang van het kind) zullen aandragen.¹³³ Aanvragers zouden op deze manier kunnen proberen een besluit te krijgen voordat de nieuwe wetsvoorstellen in werking treden en zodoende op grond van de huidige voorwaarden hun gezinsleden na te laten reizen. Er gelden echter vrij strenge, bekende kaders voor wanneer de IND aanvragen met spoed kan behandelen. Hierdoor zouden deze aantallen relatief laag kunnen zijn.¹³⁴

3.3 Bezwaar en beroep

Om een inschatting te kunnen maken van hoeveel bezwaren en beroepen de nareisvoorstellen met zich mee zouden brengen, is het noodzakelijk om de kans dat statushouders dan wel hun gezinsleden aan de voorwaarden zullen voldoen evenals de verwachte juridische houdbaarheid van de wijzigingen in beeld te hebben. Erna besteden we aandacht aan de verwachte aantallen bezwaren op afgewezen zaken in eerste aanleg en beroepen tegen ongegronde/afgewezen bezwaren.

3.3.1 Haalbaarheid vereisten

Ten gevolge van de wijzigingen is de verwachting dat er enkele vereisten ontstaan niet of nauwelijks haalbaar zijn voor het merendeel van de aanvragers.

Voor statushouders die willen herenigen met gezinsleden die niet meer voor nareis in aanmerking kunnen komen, is een aanvraag voor een verblijfsvergunning op grond van artikel 8 EVRM een mogelijk alternatief (zie §3.1). Aangezien 8 EVRM geen beleidskader is maar een belangenafweging betreft, gelden er geen voorwaarden zoals bij verblijfsaanvragen waarvoor toetsingskaders bestaan. Wel bedragen de leges voor

¹²⁹ Nidos, juli 2025, interview.

¹³⁰ Zie IND, 2025, Uitvoeringstoets Invoering tweestatusstelsel (concept) over de verdere impact van het onderscheid maken tussen de rechten van a- en b-statushouders.

¹³¹ IND, september 2025.

¹³² Het zou voor aanvragers ook een afweging kunnen zijn om een nareisaanvraag wel tijdens het lopende beroep in te dienen in verband met de huidige doorlooptijden (Nidos, september 2025, schriftelijke input). De mate waarin dit zou lonen, zal de praktijk uit moeten wijzen.

¹³³ IND, 2024, Impactanalyse Nareis bij B-statushouders.

¹³⁴ IND, augustus 2025, telefoongesprek.

een 8 EVRM-aanvraag €243 (en €81 voor minderjarigen), waar er voor nareisaanvragen geen leges zijn. De advocatuur schat in dat dit bedrag – maal het aantal gezinsleden – voor veel statushouders en hun gezin te hoog is om te betalen.¹³⁵ Tegelijkertijd vervallen de leges voor minderjarige broers/zussen van amv's bij nareizende ouders, die betaald worden door Nidos¹³⁶, omdat zij in de nieuwe werkwijze een nareisaanvraag in kunnen dienen (waarvoor geen leges gelden).

Ten aanzien van de aanvullende voorwaarden voor b-statushouders, is het mogelijk om twee jaar te wachten. De kans dat b-statushouders binnen de wachttermijn van twee jaar aan de andere twee aanvullende voorwaarden kunnen voldoen, is naar verwachting echter klein.

Ten aanzien van de inkomenseis geldt dat momenteel vijf procent van de personen die met een asielmotief naar Nederland gekomen zijn twee jaar na inschrijving in de BRP werknemer of zelfstandige zijn.¹³⁷ In hoeverre ze hiermee aan de inkomenseis kunnen voldoen, is ook afhankelijk van de nadere invulling van de inkomenseis met betrekking tot bijvoorbeeld het contract. Dat een inkomenseis geldt, zou kunnen bijdragen aan de motivatie van statushouders om hieraan te voldoen. Er worden echter ook drie knelpunten verwacht. Het eerste knelpunt betreft de benodigde inspanningen voor het voldoen aan het inkomensvereiste en voor het bezig zijn met inburgeren.¹³⁸ Verplichte inburgeringslessen zijn overdag en er is een gebrek aan duale trajecten waarbij werken en inburgeringslessen samengaan.¹³⁹ VNG ziet een mogelijke oplossing hiervoor in (verder te ontwikkelen) inburgeringsformules waarbij inburgering meer in samenhang plaatsvindt met werken.¹⁴⁰ Ook stelt de VNG dat er meer nodig is dan werk alleen om statushouders te laten integreren – arbeidsmigranten kunnen bijvoorbeeld hard werken terwijl ze niet of nauwelijks met de verdere samenleving integreren. Door werk en inburgering te combineren zouden ze elkaar kunnen versterken in plaats van dat ze als conflicterende belangen worden gezien.¹⁴¹ Het tweede knelpunt betreft de instabiele huisvesting van statushouders; ze dienen regelmatig te verhuizen.¹⁴² Het COA probeert asielaanvragers op te vangen in een regio waar, gelet op het profiel van een (niet kansarme) aanvrager, de kans op (bijvoorbeeld) werk het grootst is.¹⁴³ Desondanks kunnen verhuizingen, zeker wanneer deze buiten de eerdere woonregio zijn, het lastiger maken om een baan aan te houden en om duurzaam inkomen te hebben. Door mogelijke verhuizingen zouden werkgevers wellicht ook minder geneigd kunnen zijn om statushouders (langdurig) in dienst te nemen. Ten derde geldt dat de mogelijk apathische situatie waar (een deel van de) statushouders door de aanvullende maatregelen in terecht kan komen doordat deze invloed kunnen hebben op het psychologische welzijn (zie §4.2) het actief zoeken naar en uitoefenen van werk juist in de weg kan staan.¹⁴⁴

Ten aanzien van het kunnen voldoen aan de huisvestingseis geldt dat het vinden van huisvesting in de huidige Nederlandse woningmarkt lastig is. Dit zou in relatief grote mate kunnen gelden voor juist b-statushouders (die nareis aan willen vragen). Statushouders die nog als enige van hun gezin in Nederland zijn, zullen niet noodzakelijk gehuisvest worden op plekken die ook voor één of meerdere gezinsleden

135 Advocatuur, juli 2025, interview.

136 Nidos, september 2025, schriftelijke input.

137 CBS, Immigranten niet EU/EFTA; migratiemotief, sociaaleconomische categorie. Geraadpleegd op 1-7-2025. Het gemiddelde percentage over de jaren 2013 t/m 2021. Het asielmotief is exclusief nareis. Verder is 58% na twee jaar uitkerings- of pensioenontvanger, is 25% (school)kind of student, is 5% procent niet meer aanwezig in Nederland en is er een overige categorie van 7% die niet te vatten is in een van de zojuist genoemde categorieën.

138 VWN, juli 2025, interview.

139 VWN, juli 2025, interview.

140 VNG, juli 2025, interview.

141 VNG, juli 2025, interview.

142 VWN, juli 2025, interview.

143 COA, juli 2025, schriftelijke input.

144 COA, juli 2025, interview.

geschikt zijn. Het vooruitzicht dat een nareis aanvragende statushouder later mogelijk andere huisvesting nodig heeft, kan voor een gemeente reden zijn om éénpersoonswoonruimten aan iemand toe te kennen die er vermoedelijk langer zal blijven wonen. Bovendien is de verwachting dat gemeenten relatief terughoudend zullen zijn bij het huisvesten van met name b-statushouders, aangezien hun asielstatus kwetsbaarder is dan die van a-statushouders.¹⁴⁵

Ook zijn er gerelateerde ontwikkelingen die een verder knelpunt zouden kunnen vormen voor (tijds) huisvesting in gemeenten. Dit betreffen een wetsvoorstel dat voorrang aan statushouders verbiedt¹⁴⁶ en de mogelijke intrekking van de taakstelling van gemeenten¹⁴⁷. Als er geen voorrang meer geldt, moeten statushouders zichzelf inschrijven voor een woning in hun regio en zelf inschrijftijd opbouwen. Gemiddeld moeten personen momenteel zeven jaar ingeschreven staan voor een sociale huurwoning om ervoor in aanmerking te komen. Statushouders kunnen zich hiervoor momenteel inschrijven vanaf het moment dat hun asielverzoek ingewilligd is.¹⁴⁸ Het vinden van een woning zonder voorrang is des te lastiger wanneer er specifieke kenmerken noodzakelijk zijn vanwege medische redenen.¹⁴⁹ De taakstelling verplicht gemeenten momenteel om een bepaald aantal statushouders te huisvesten. Wanneer de taakstelling wegvalt, wordt het voor statushouders moeilijker om aan de huisvestingsvereiste te voldoen.

Andere ontwikkelingen zouden de kans op huisvesting voor b-statushouders juist (kunnen) vergroten. Doorstroomlocaties gelden bijvoorbeeld als huisvesting.¹⁵⁰ Doorstroomlocaties zijn 'logie-achtige plekken' zoals een vakantiepark of kamers in onzelfstandige woonruimte¹⁵¹, waar gemeenten statushouders voor maximaal drie jaar kunnen huisvesten. Gemeenten ontvangen hiervoor één jaar financiering per statushouder.¹⁵² Daarbij is het uitgangspunt dat statushouders (huur) betalen voor het wonen in een doorstroomlocatie.¹⁵³ Hoe huisvesting na die één tot drie jaar plaatsvindt, is nog onduidelijk. Ook nieuwe afspraken met woningcorporaties en de publieke sector evenals creatieve woonoplossingen zouden de kans op huisvesting voor b-statushouders wellicht kunnen vergroten.¹⁵⁴

3.3.2

Juridische houdbaarheid

De verwachte juridische houdbaarheid van de nareisvoorstellen volgt per wetsonderdeel. Eerst is aandacht voor de geschatte juridische houdbaarheid van de wijzigingen ten aanzien van gezinsleden die voor nareis in aanmerking kunnen komen. Daarna voor die van de aanvullende voorwaarden bij b-statushouders. Tot slot volgt de verwachte juridische houdbaarheid van het ontbreken van overgangsrecht in beide wetsvoorstellen.



Ten aanzien van de beperking van het kerngezin hebben experts¹⁵⁵ en de Raad van State enkele juridische kwetsbaarheden genoemd van het ontbreken van een beleidskader voor de volgende categorieën gezinsleden:

- ongehuwde partners van asielstatushouders terwijl ongehuwde partners bij reguliere gezinsmigratie wel in aanmerking kunnen komen voor verblijfsrecht;

¹⁴⁵ COA, 14 februari 2025, Brief Bevindingen en toets wetsvoorstellen.

¹⁴⁶ EK, 2025, Wet versterking regie volkshuisvesting.

¹⁴⁷ DGM, 2025, Contourennota intrekking Spreidingswet.

¹⁴⁸ COA, juli 2025, interview.

¹⁴⁹ COA, juli 2025, interview. VNG, juli 2025, schriftelijke input.

¹⁵⁰ TK, brief van de Minister van Asiel en Migratie, 19637, nr. 3383.

¹⁵¹ VNG, juli 2025, interview.

¹⁵² TK, brief van de Minister van Asiel en Migratie, 19637, nr. 3383.

¹⁵³ TK, brief van de Minister van Asiel en Migratie, 19637, nr. 3383.

¹⁵⁴ VNG, augustus 2025, mail.

¹⁵⁵ IND & advocatuur, juli 2025, interviews.

- personen die in hun land van herkomst niet (erkend) kunnen trouwen, bijvoorbeeld omdat ze eerder gescheiden zijn, met iemand van hetzelfde geslacht willen trouwen of een bepaalde geloofsovertuiging hebben;¹⁵⁶
- het niet doortoetsen aan 8 EVRM bij afwijzingen van nareisaanvragen voor gezinsleden die niet meer voor nareis in aanmerking kunnen komen. Er is een uitspraak dat een nareisaanvraag ook een beroep op gezinsleven in de zin van artikel 8 EVRM is.¹⁵⁷ Niet doortoetsen aan artikel 8 EVRM zou in dergelijke gevallen alleen mogelijk zijn wanneer het Vb art. 3.6b onder c wordt gewijzigd.¹⁵⁸

Voor het niet meer hebben van een beleidskader voor verblijf van meerderjarige kinderen en pleegkinderen zijn geen juridische kwetsbaarheden genoemd.

Ten aanzien van de aanvullende voorwaarden voor b-statushouders geldt dat lidstaten voorwaarden mogen stellen aan het uitoefenen van een gezinsleven zolang ze het recht op deze uitoefening (art. 8 EVRM) niet schenden. Er leven echter de volgende twijfels over de juridische houdbaarheid van de voorgestelde aanvullende voorwaarden:

- het stellen van een huisvestingseis, omdat het vinden van huisvesting in de huidige Nederlandse context lastig is en er bij reguliere gezinsmigratie geen huisvestingseis geldt;¹⁵⁹
- het niet bieden van vrijstellingen van de inkomenseis voor bijvoorbeeld arbeidsongeschikten en personen in de pensioengerechtigde leeftijd, aangezien deze vrijstellingen bij reguliere gezinsmigratie wel gelden en inhoudelijk goed uitlegbaar zijn;¹⁶⁰
- het stellen van de combinatie van een wachttermijn, een inkomenseis en een huisvestingseis voor b-statushouders.¹⁶¹ Dit zou in gerechtelijke procedures als te belemmerend beoordeeld kunnen worden, ook al zullen b-statushouders niet meer onder de gezinsherenigingsrichtlijn vallen. Hierbij weegt mee dat de kans om binnen de wachttermijn aan de andere twee voorwaarden te voldoen, zeer klein ($\pm 5\%$) is.¹⁶² Hiermee is de wachttermijn praktisch gezien nauwelijks relevant.
- indien rechters een huisvestings- en inkomenseis als te belemmerend achten, dan is het de vraag of twee jaar een juridisch houdbare wachttermijn is. Advocatuur voorziet veel procedures en herhaalde pogingen om in dat geval te ontdekken of rechters een kortere wachttermijn mogelijk achten.^{163,164} Het EHRM heeft echter meermaals een wachttermijn van twee jaar goedgekeurd.¹⁶⁵
- daarnaast leven er twijfels bij de Nederlandse orde van advocaten (NOvA) over het voorstel dat de wachttermijn start op de datum dat de referent een asielstatus ontvangt, en niet op de datum van diens asielaanvraag en dus de

156 RvS, 2025. W03.24.00362/II.

157 ECLI:NL:RVS:2023:4804, Raad van State, 202204105/1/V1; IB 2024/7 ambtshalve doortoetsen aan 8 EVRM bij nareis

158 IND, juli 2025, schriftelijke input

159 DGM, 2024. Nota Tweestatusstelsel met nareisbeperkende maatregelen en beperking van het kerngezin.

160 ECLI identifier: ECLI:EU:C:2010:11.

IND, juli 2025, mondelinge input.

161 Advocatuur, juli 2025, interview.

162 IND, 2024, Impactanalyse Nareis bij b-statushouders.

163 Advocatuur, juli 2025, interview.

164 In 2024 was er een overweging om b-statushouders een eerste vergunning met de geldigheidsduur van een jaar te verlenen. Een wachttermijn van een jaar voor nareisaanvragen zou dan filteren op statushouders die na die eerste vergunning niet meer in Nederland zouden (mogen) verblijven (IND, juli 2025, interview). Inmiddels is Inmiddels staat in het wetsvoorstel Asielnoodmaatregelenwet een voorgestelde vergunningsduur van drie jaar, waarmee de wachttermijn, ook niet die van twee jaar, als voorbehoud bij een verlenging dient.

165 DGM, 2024. Nota Tweestatusstelsel met nareisbeperkende maatregelen en beperking van het kerngezin.

start van diens legale verblijf in Nederland.¹⁶⁶ Hoewel de gekozen datum juridisch uit te leggen is, zijn er procedures over te verwachten.¹⁶⁷

Het is de vraag of het ontbreken van overgangsrecht juridisch houdbaar is.¹⁶⁸ De Raad van State (RvS) noemt het ontbreken van overgangsrecht juridisch problematisch en stelt dat dit leidt tot ongelijke behandeling en in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel.¹⁶⁹ Ook de NOvA¹⁷⁰ en DGM¹⁷¹ onderschrijven dit. Het rechtszekerheidsbeginsel houdt in dat het recht duidelijk voorspelbaar is. Wanneer de regels gedurende de aanvraagprocedure worden aangepast ten nadele van de aanvrager roept dat vragen op over het rechtszekerheidsbeginsel. Het HvJ-EU heeft hier eerder ook een uitspraak over gedaan.¹⁷²

Daarnaast is het naar verwachting juridisch problematisch als er aanvullende voorwaarden gelden voor nareis bij b-statushouders zonder dat zij reden gehad hebben om eerder in beroep te gaan tegen deze b-status en een a-status te verzoeken.¹⁷³ Dit geldt alleen voor zaken waarbij invoering van de voorstellen nog niet bekend was op het moment van aanvragen. Advocaten geven aan dat b-statushouders die op het moment dat zij een b-status ontvingen met rechten die gelijk waren aan die van een a-status, alsnog kans zouden moeten krijgen om voor hen wellicht een a-status te (her)overwegen.¹⁷⁴ Ze noemen dat aanvragers alsnog de gelegenheid zouden moeten krijgen tegen de b-status in beroep te kunnen gaan ten behoeve van een a-status of dat de IND dit bijvoorbeeld uit eigen initiatief bij iedere nareisaanvraag van een b-statushouder zou kunnen bepalen. De IND gaat ervanuit dat de beslissing in eerste instantie juist genomen is.¹⁷⁵ Mogelijk zal de IND verzoeken om heroverweging gaan ontvangen.¹⁷⁶

3.3.3

Benadering verwachte aantallen vervolgpcedures

In deze paragraaf staat een benadering van de verwachte aantallen bezwaren op afgewezen aanvragen evenals van de verwachte aantallen beroepen op ongegronde/afgewezen bezwaren. Dit is gedaan op cohortbasis en niet op jaarbasis. De verwachte aantallen bezwaren en beroepen zijn van invloed op de werklust van de behandeling van bezwaar en beroep bij de IND¹⁷⁷, rechtsbijstand en de rechtspraak (zie betreffende hoofdstukken). Zaken die na uitspraken in beroep weer terugkomen bij de IND, hebben ook invloed op de werklust van de IND. Meer dan een benadering van de aantallen vervolgpcedures is niet mogelijk vanwege de onzekerheid ten aanzien van de uitkomsten van diverse nieuwe belangenafwegingen in eerste aanleg, bezwaar en beroep, en vanwege diverse juridische kwetsbaarheden in de nareisvoorstellen (zie §3.3.2). Het is afhankelijk van hoe reëel deze benaderingen (zie ook Bijlage I, §C) in de praktijk zullen zijn, hoe reëel de erop gebaseerde verwachte aantallen vervolgpcedures zijn.

Hoeveel aanvragen de IND bij (ambtshalve) belangenafwegingen zal inwilligen en afwijzen is bijvoorbeeld erg lastig in te schatten. Er zullen namelijk



166 NOvA, 2025, Brief Position paper NOvA ten behoeve van het rondetafelgesprek asielwetgeving. VWN, juli 2025, interview.

167 IND, juni 2024, schriftelijke input.

168 IND-medewerker en advocaten, juli 2025, interviews.

169 RvS, 2025. W03.24.00362/II.

170 NoVA, 2025, Brief Position paper NOvA ten behoeve van het rondetafelgesprek asielwetgeving.

171 DGM, 2024, Nota Tweestatusstelsel.

172 ECLI identifier: ECLI:EU:C:2018:248

173 Advocatuur, juli 2025, interview. IND, juli 2025, schriftelijke input.

174 Momenteel zijn er al b-statushouders die met de mogelijke nareisvoorstellen in het vooruitzicht doorprocederen voor een a-status (IND, juli 2025, interview).

175 IND, augustus 2025, schriftelijke input.

176 IND, juli 2025, schriftelijke input.

177 Bezwaren worden behandeld door beslismedewerkers, beroepen door medewerkers van Juridische Zaken.

belangenafwegingen plaatsvinden voor categorieën aanvragers waarvoor de IND nog niet eerder dergelijke belangenafwegingen heeft hoeven maken. Ook kunnen er voor de IND nieuwe componenten in de belangenafweging meespelen ten aanzien van (het niet voldoen aan) één of meerdere van de aanvullende voorwaarden. Desondanks is als benadering genomen dat de IND driekwart van de betreffende belangenafwegingen in eerste aanleg afwijst. De redenatie hierachter is dat er meer dan nu afgewezen zal worden en dat ook niet alle zaken afgewezen zullen worden na een belangenafweging.¹⁷⁸ Daarnaast is de benadering gekozen dat driekwart van de betreffende bezwaren ongegrond worden verklaard. De verwachting is dat de IND nog steeds relatief veel aanvragen zal inwilligen voor de categorie ongehuwde partners, bijvoorbeeld als zij over minderjarige kinderen beschikken of als er sprake is van lhbt-partners.¹⁷⁹ Deze nieuwe aanvragen zullen echter bewerkelijker zijn dan de aanvraagroute die hier nu voor geldt.

Verder verwacht de Raad van State dat aanvragers tegen vrijwel alle afwijzingen zullen doorprocederen.¹⁸⁰ In de inschatting voor dit rapport gaat 94% van de aanvragers met een afwijzing in eerste aanleg in bezwaar, en gaat 46% van de aanvragers met een ongegrond bezwaar in beroep¹⁸¹. Dit laatste percentage zal zeker in de eerste periode na inwerkingtreding vermoedelijk hoger liggen.¹⁸²

Uitgaande van de diverse benaderingen van uitgangspunten, zullen de wijzigingen qua gezinsleden extra juridische vervolgpcedures met zich meebrengen. Zodra er duidelijkheid is over de juridische houdbaarheid van het niet gelden van overgangsrecht en van belangenafwegingen die in het nadeel van aanvragers uitgevallen zijn, zouden de extra aantallen af kunnen nemen. Zolang hier geen duidelijkheid over is, zouden er bij benadering zo'n vierduizend extra bezwaarzaken en zo'n duizend extra beroepszaken enkel uit de behandeling van de werkvoorraad kunnen volgen (zie Tabel 3.3). Naast zaken uit de werkvoorraad, zal de IND ook nieuwe aanvragen na inwerkingtreding behandelen. Het behandelen van de nieuwe aanvragen zou in de benadering zo'n duizend extra bezwaarzaken per aanvraagcohort met zich meebrengen, en (ruim) tweehonderd extra beroepszaken. Deze zaken zouden zich over verschillende jaren kunnen verdelen, met name afhankelijk van de momenten waarop de IND een besluit neemt op de betreffende aanvragen.

Tabel 3.3. Geschatte impact op de verwachte aantallen bezwaren en beroepen van de nareisvoorstellen ten aanzien van gezinsleden per aanvraagcohort – verschil t.o.v. huidige werkwijze.

type zaak	cohort 1a werkvoorraad	cohort 1a 2026	cohort 1a 2027	cohort 1a 2028	cohort 1a 2029
bezwaren	+3.900	+900	+1.000	(+1.100)*	(+1.100)*
beroepen	+1.000 ^o	+200	+200	(+250)*	(+250)*

^o Hierin zijn ook beroepen opgenomen die volgen uit de behandeling van de bezwaren in de werkvoorraad.

* Afhankelijk van de uitkomsten van de behandeling van de 8 EVRM-aanvragen in eerdere jaren zou dit aantal anders kunnen zijn.

Wanneer zowel de wijzigingen ten aanzien van gezinsleden als de aanvullende voorwaarden inwerking zouden treden, is de verwachting dat de juridische vervolgpcedures verder op zullen lopen. Dit in ieder geval totdat er duidelijkheid is over de juridische houdbaarheid van het niet gelden van overgangsrecht en van

178 IND, september 2025, overleg.

179 IND, september 2025, schriftelijke input.

180 RvS, 2024, Consultatiereactie Wetsvoorstel tweestatusstelsel en wetsvoorstel Asielnoodmaatregelenwet.

181 IND, juli 2025, schriftelijke input.

182 IND, juli 2025, schriftelijke input.

IND, september 2025, overleg.

kwetsbare onderdelen van de aanvullende voorwaarden. Zolang hier geen duidelijkheid over is, zou dit bij benadering tot twintigduizend extra bezwaren en bijna twaalfduizend extra beroepen kunnen leiden op basis van enkel de behandeling van aanvragen in de werkvoorraad (zie Tabel 3.4).

Naast zaken uit de werkvoorraad, zal de IND ook nieuwe aanvragen na inwerkingtreding behandelen. Voor de eerste twee nieuwe aanvraagcohorten na inwerkingtreding gaat het in dat geval naar verwachting om ongeveer vijfduizend extra bezwaren en drieduizend extra beroepen per cohort. Door het indienen van een eventuele tweede nareisaanvraag na het verstrijken van de wachttermijn (zie §3.1.2), kan dit voor het derde en vierde aanvraagcohort oplopen tot bijna achtduizend extra bezwaren en ruim vierduizend extra beroepen. De aantallen uit deze laatste cohorten zijn relatief sterk afhankelijk van de uitkomsten van juridische procedures in de eerdere jaren. De bezwaar- en beroepszaken zouden zich over verschillende jaren kunnen verdelen, met name afhankelijk van het moment waarop de IND een besluit neemt op de betreffende aanvragen.

Tabel 3.4. Geschatte impact op de verwachte aantallen bezwaren en beroepen van de nareisvoorstellen ten aanzien van gezinsleden en aanvullende voorwaarden per aanvraagcohort – verschil t.o.v. huidige werkwijze.

type zaak	cohort 1a werkvoorraad	cohort 1a 2026	cohort 1a 2027	cohort 1a 2028	cohort 1a 2029
bezwaren	+20.400	+4.800	+5.600	(+7.600)*	(+7.900)*
beroepen	+11.700 ^o	+2.800	+3.200	(+4.300)*	(+4.400)*

^o Hierin zijn ook beroepen opgenomen die volgen uit de behandeling van de bezwaren in de werkvoorraad.

* Afhankelijk van de uitkomsten van de behandeling van de aanvragen in eerdere jaren zou dit aantal anders kunnen zijn.

Verder wordt er mede door de aanvullende nareisvoorwaarden bij b-statushouders een toename van procedures verwacht die b-statushouders zullen voeren tegen de afwijzing van een a-status.¹⁸³ Dit valt echter buiten de reikwijdte van deze uitvoeringstoets en is onderdeel van de uitvoeringstoets naar de invoering van het tweestatusstelsel.

183 Dit geldt zowel voor toekomstige aanvragen als voor zaken waarvoor geen overgangsrecht geldt. Ook nu gaan er al b-statushouders in beroep tegen een afgewezen a-status vanwege mogelijk veranderende wetgeving (bron: advocatuur, juli 2025, interview).

4 Verwachte gevolgen voor statushouders en hun gezinsleden

In §3.3.1 is de verwachte haalbaarheid van de aanvullende voorwaarden voor b-statushouders in beeld gebracht. Hieruit bleek dat twee hiervan vermoedelijk niet of nauwelijks haalbaar zijn voor relatief veel aanvragers. Dit hoofdstuk geeft eerst een beeld van het aantal personen dat de wijzingen betreft. Erna staan de verwachte gevolgen ten aanzien van het welbevinden en doenvermogen van statushouders en hun gezinsleden beschreven (onderzoeksvragen 2 en 2b).

4.1 Aantallen gezinsleden en statushouders¹⁸⁴

Indien de nareisvoorstellen inwerking treden, hebben ze direct invloed op statushouders en gezinsleden die op dat moment een lopende aanvraag hebben en op statushouders en gezinsleden die op die dag of een latere dag een aanvraag indienen. Het gaat om aanvragen voor broers/zussen van amv's waarvan de ouders nareizen, ongehuwde partners, pleegkinderen en meerderjarige, afhankelijke kinderen, en indien ook de aanvullende voorwaarden doorgaan, eveneens om alle nareisaanvragen bij b-statushouders.

Als het aantal lopende aanvragen bij de IND stabiel blijft ten opzichte van eind juni 2025, dan zouden bijna 5.000 gezinsleden niet meer in aanmerking komen voor de nareisaanvraag die ze eerder hebben ingediend (ongehuwde partners, pleegkinderen en meerderjarige, afhankelijke kinderen; zie details in Tabel 4.1). Ongeveer 15.000 zullen juist wel op nareis beoordeeld worden (de minderjarige broers/zus van amv's). De aanvullende voorwaarden voor nareis bij b-statushouders zouden per direct gaan gelden voor zo'n 35.000 aanvragers, waarvan bijna een derde minderjarige broers/zussen van amv's betreffen. Het aantal gezinsleden op wie de nareiswijzigingen van toepassing zouden zijn via openstaande bezwaren, beroepen en hoger beroepen, is aanzienlijk lager (zie Tabel 4.1).



Het aantal statushouders met lopende verblijfsaanvragen voor gezinsleden dat met de voorstellen te maken krijgt, hangt af van het aantal gezinsleden per statushouders. Een statushouder die verblijfsrecht voor gezinsleden aanvraagt, doet dat gemiddeld genomen¹⁸⁵ voor drie gezinsleden (via nareis dan wel via 8 EVRM voor minderjarige broers/zussen van amv's bij hun nareizende ouder(s)). Met de aanname dat dit voor a- en b-statushouders gelijk is, geeft dit als indicatie dat zo'n achtduizend b-statushouders tijdens lopende verblijfsaanvragen voor gezinsleden met aanvullende voorwaarden te maken krijgen. Hoeveel statushouders referent zijn voor de ongehuwde partners, pleegkinderen en meerderjarige, afhankelijke kinderen is gezien de specifieke groepen binnen nareis niet goed in te schatten. Maximaal zullen dit er evenveel zijn als het aantal betreffende gezinsleden (bijna vijfduizend).

¹⁸⁴ Deze cijfers komen niet uit het datawarehouse van de IND, maar zijn middels een query aan het beslissysteem van de IND ontleent. Deze cijfers zijn daardoor minder betrouwbaar gegenereerd en niet reproduceerbaar.

¹⁸⁵ Periode 2015 t/m 2024. In de laatste drie jaar gaat het gemiddelde richting de vier gezinsleden per referent.

Tabel 4.1. Werkvoorraden op 30 juni 2025 per type aanvraag.¹⁸⁶

type aanvraag	werkvoorraad ¹⁸⁷
nareis 1a	
voor ongehuwde partner	500
voor pleegkind	800
voor meerderjarig, afhankelijk kind	3.400
<i>bij b-statushouder excl. voor ongehuwde partners, pleegkinderen en meerderjarige afhankelijke kinderen</i>	23.100
8 EVRM minderjarige broer/zus van amv bij ouder(s)	15.000
<i>bij b-statushouder</i>	12.000
8 EVRM meerderjarige broer/zus van amv bij ouder(s)	3.800
bezwaar nareis	
voor ongehuwde partner	50
voor pleegkind	100
voor meerderjarig, afhankelijk kind	200
bij b-statushouder excl. voor ongehuwde partners, pleegkinderen en meerderjarige afhankelijke kinderen	400
8 EVRM minderjarige broer/zus van amv bij ouder(s)	350
<i>bij bij-statushouder</i>	300
8 EVRM meerderjarige broer/zus van amv bij ouder(s)	200
beroep nareis	
voor ongehuwde partner	10
voor pleegkind	70
voor meerderjarig, afhankelijk kind	50
<i>bij b-statushouder excl. voor ongehuwde partners, pleegkinderen en meerderjarige afhankelijke kinderen</i>	100
8 EVRM minderjarige broer/zus van amv bij ouder(s)	50
<i>bij b-statushouder</i>	50
8 EVRM meerderjarige broer/zus van amv bij ouder(s)	30
hoger beroep nareis	
voor ongehuwde partner	
voor pleegkind	<10
voor meerderjarig, afhankelijk kind	<10
8 EVRM minderjarige broer/zus van amv bij ouder(s)	20
<i>bij b-statushouder</i>	20
8 EVRM meerderjarige broer/zus van amv bij ouder(s)	<10

De aantallen gezinsleden die na eventuele inwerkingtreding van de nareisvoorstellen met de wijzigingen te maken zullen hebben, hangt samen met de verwachte aantallen aanvragen (zie §3.1). De komende jaren gaat dit per jaar naar verwachting om zo'n 1.300 à 1.500 ongehuwde partners, pleegkinderen en meerderjarige, afhankelijke kinderen, zo'n 3.000 minderjarige en zo'n 800 meerderjarige broers/zussen van amv's¹⁸⁸ bij hun nareizende ouder(s), en ongeveer 8.000 à 9.000 gezinsleden bij b-statushouders (inclusief een deel van de minderjarige broers/zussen). Op basis van hetzelfde aantal gezinsleden per statushouder als eerder in deze paragraaf, zou dit laatste gaan om (bijna) 3.000 statushouders per jaar die aan aanvullende

186 IND, juni 2025.

187 afgerond op honderdtallen tenzij minder dan 100, dan op tientallen.

188 Ten opzichte van de werkvoorraad lijkt dit aantal mogelijk laag. Vermoedelijk hangt dit samen met de algemene daling die er aan nareisaanvragen in prognoses staat.

voorwaarden moeten voldoen om voor nareis van één of meerdere gezinsleden in aanmerking te komen.

Verder vermoeden VWN en Nidos dat de IND aanvragen voor gezinsleden die niet meer voor nareis in aanmerking komen, strenger zal beoordelen omdat ze in de wetsvoorstellen buiten de definitie van 'kerngezin' vallen.¹⁸⁹ Ook heerst bij VWN de zorg dat het aantonen van gezinsleven bij een 8 EVRM-beoordeling mogelijk onvoldoende zal zijn om in aanmerking te komen voor een verblijfsvergunning, omdat er na het vaststellen van de gezinsband nog een belangenafweging plaatsvindt.¹⁹⁰

4.2

Welbevinden

De voorgestelde wijzigingen hebben naar verwachting de nodige impact op statushouders en hun gezinsleden. Er is één wijziging die ze vermoedelijk als positief zullen ervaren, de andere wijzigingen verslechteren naar verwachting het welbevinden van statushouders en hun gezinsleden.¹⁹¹

De wijziging dat minderjarige broers/zussen van amv's die met hun ouder(s) nareis aan kunnen vragen en niet meer een 8 EVRM-aanvraag hoeven te doen, geeft hen meer zekerheid omdat er een verblijfskader geldt. Tegelijkertijd geldt dit met name voor a-statushouders, aangezien voor b-statushouders de wachtermijn van twee jaar ook voor gezinshereniging bij amv's geldt. Bovendien brengt het voorstel een administratieve verlichting met zich mee (geen leges, zelfde aanvraagformulier als ouders en mogelijkheid tot digitale aanvragen).¹⁹²

Verder is de verwachting dat met name de jaren die gezinsleden afzonderlijk van elkaar leven en de onzekerheid over hereniging, hun welbevinden beïnvloeden. Voor a- en b-statushouders geldt dat deze op dit moment in ieder geval bestaat uit de duur van de gescheiden vlucht, de doorlooptijden van de asielaanvragen en nareisaanvragen¹⁹³, het ophalen van een mvv¹⁹⁴, en het naar Nederland reizen. Met de huidige doorlooptijden van de IND is dit in totaal dikwijls minimaal vier jaar.¹⁹⁵ Indien de doorlooptijden gelijk blijven, zou de invoer van de wetsvoorstellen ertoe kunnen leiden dat deze periode voor b-statushouders wordt aangevuld met de periode die nodig is om te voldoen aan de wachtermijn, inkomenseis en huisvestingseis. Verwacht wordt dat de langere scheiding met gezinsleden gemis, onbegrip, boosheid en verdriet met zich mee zal brengen, zeker bij amv's¹⁹⁶, maar ook bij volwassenen¹⁹⁷. Ook is de verwachting dat b-statushouders zich (langer) zorgen maken over de situatie van één of meerdere gezinsleden die nog in het land van herkomst of (in een vluchtelingenkamp) in een derde land verblijven. Er zijn tussenlanden waar deportaties en discriminatie plaatsvinden.¹⁹⁸ Ook kunnen kinderen er meestal niet naar school en vaak is er geen toegang tot medische zorg.¹⁹⁹

Specifiek voor amv's in Nederland komt daarbij dat het voor hun ontwikkeling schadelijk is als ze lang in onzekerheid en gescheiden van ouders en andere

189 VWN, juli 2025, interview.

190 VWN, juli 2025, interview.

191 Advocatuur, juli 2025, interview. VWN, juli 2025, interview.

192 Nidos, september 2025, schriftelijke input.

193 De wachttijd tot het nader gehoor in de behandeling van de asielpcedure van de referent bedraagt gemiddeld negentig weken (IND, juli 2025, [Asiel en nareis: laatste ontwikkelingen](#). Geraadpleegd op 28 augustus 2025). De IND start momenteel met de behandeling van nareisaanvragen zo'n (bijna) twee jaar na ontvangst ervan (IND, 2025, [Wanneer begint de IND met mijn nareisaanvraag?](#) Geraadpleegd op 28 augustus 2025).

194 maximaal zes maanden

195 Zie vorige twee voetnoten voor specificaties van verschillende onderdelen

196 Aangezien amv's niet aan de inkomens- en huisvestingseis hoeven te voldoen, is de doorlooptijd voor hen waarschijnlijk korter, maar de wachtermijn van twee jaar geldt ook voor hen.

197 Nidos, juni 2025, interview.

198 Nidos, juni 2025, interview.

199 VWN, 2024, [Tweestatusstelsel maakt gezinshereniging haast onmogelijk](#). Geraadpleegd op 11 juni 2025.

gezinsleden leven en daarmee geen goede band met ouders kunnen hebben.²⁰⁰ Bovendien gebeurt het dat ouders vanuit elders druk uitoefenen op de amv'er in Nederland en de nodige vragen stellen over het verloop van de procedure.²⁰¹ Deze situatie verslechtert hun mentale gezondheid en belemmert integratie, motivatie en de mogelijkheid om een zelfstandig leven op te bouwen, inclusief het concentreren op school en het maken van vrienden.²⁰²

Daarnaast kunnen de aanvullende voorwaarden voor nareis bij b-statushouders ten opzichte van nareis bij a-statushouders tijdens de asielprocedure al extra spanning met zich meebrengen. Voor referenten die zouden willen herenigen met gezinsleden is namelijk niet alleen meer de vraag of hun asielverzoeken ingewilligd zullen worden of niet, maar ook of zij aanspraak maken op de a-status (dus zonder aanvullende voorwaarden).

Bovendien dient in ogenschouw genomen te worden, dat de nareiswijzigingen niet de enige factoren zijn waar statushouders en hun gezinsleden mee te maken krijgen. Er speelt bijvoorbeeld onzekerheid door al bestaande lange doorlooptijden op nareisaanvragen²⁰³, het hebben van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, de uitdagende woningmarkt met een gemiddelde wachttijd van zeven jaar voor een sociale huurwoning zonder voorrang, diverse verhuizingen tussen COA-(noodopvang)locaties en de vraag of werkgevers een baan willen aanbieden.²⁰⁴ Naar verwachting van het COA brengen de diverse factoren een vergaande verslechtering van de situatie van aanvragers met zich mee²⁰⁵ en daardoor kan een deel van de mensen naar een apathische houding overslaan²⁰⁶.

Tot slot is het bij een hereniging na een lange(re) periode niet vanzelfsprekend dat het gezin nog daadwerkelijk een gezin is. Het gebeurt dat gezinnen uit elkaar gegroeid zijn waardoor het bij elkaar zijn ook uitdaging met zich meebrengt.²⁰⁷ Kinderen passen zich relatief snel aan en kunnen bijvoorbeeld verwesterd zijn en een later gearriveerde ouder (nog) niet waardoor beide verschillende levens hebben.²⁰⁸ Ook kunnen er meer scheidingen optreden doordat partners in de tussenliggende periode verschillende levens hebben geleid en op het moment van gezinshereniging uit elkaar zijn gegroeid.²⁰⁹

Ook op vreemdelingen die nog een asielaanvraag hebben lopen kan deze wetwijziging een negatieve invloed op hun welbevinden hebben. Zeker indien de aanvrager uit een land komt waar de inwilliging doorgaans is gebaseerd op subsidiaire (categoriale) bescherming. Zij worden geconfronteerd met de situatie dat zij moeten voldoen aan de extra voorwaarden voor nareis en hebben niet meer de keuze om de asielaanvraag eventueel in een ander Europees land in te dienen.²¹⁰

4.3 Doenvermogen

Door de nareisvoorstellen zal het doen van een verblijfsaanvraag voor de gezinsleden op wie de voorstellen zien meer vereisen dan nu het geval is. Mochten de gezinsleden waarvoor geen verblijfskaders meer zullen bestaan, dan zullen zij voor de belangenafweging voor hen relevante belangen aan moeten dragen. Voor b-

200 Nidos, juli 2025, interview. VWN, juli 2025, interview.

201 Nidos, juli 2025, interview.

202 Nidos, 2025, advies over de wetsvoorstellen. Nidos, juli 2025, interview.

203 Nidos, juni 2025, interview.

204 COA, juli 2025, interview.

205 COA, 2025, brief aan minister

206 COA, juli 2025, interview.

207 Advocatuur, juli 2025, interview. Nidos, juli 2025, interview.

208 Nidos, juni 2025, interview.

209 VWN, juli 2025, interview.

210 Zie meer info hierover: IND, 2025, Uitvoeringstoets Invoering tweestatusstelsel (concept).

statushouders voor wie de aanvullende voorwaarden gaan gelden, geldt dat zij de benodigde (extra) documenten en dergelijke moeten overleggen (wanneer zij aan de voorwaarden voldoen²¹¹). Voor personen met een lopende aanvraag geldt dat er herstelverzuim geboden zal worden om informatie aan te leveren ten behoeve van de nieuwe beoordeling. Duidelijke informatie over de werkwijze is ook vereist.

Momenteel is voor veel aanvragers hulp van bijvoorbeeld VWN, advocaten of – voor amv's – Nidos nodig om de aanvraagprocedure te doorlopen. VWN geeft aan dat statushouders niet in staat zullen zijn om het aanvraagformulier in te vullen, omdat ze niet kunnen weten wat in de Nederlandse context de juridisch relevante informatie en verklaringen zijn die gegeven moeten worden.²¹² Ook zijn de formulieren alleen in het Nederlands of Engels beschikbaar zijn²¹³. Dit zijn talen die slechts een kleine minderheid machtig is. Ook geeft het VWN aan dat er ondersteuning nodig is bij het beantwoorden van vervolgvragen in de herstel- en verzuimfase.²¹⁴ Advocaten geven aan dat hun ervaring is dat statushouders en gezinsleden die met elkaar willen herenigen over het algemeen weinig zelfredzaam zijn, al zijn er natuurlijk onderlinge verschillen en is naar schatting zo'n vijf procent wel zelfredzaam.²¹⁵ Bijvoorbeeld het verzamelen van juiste, benodigde stukken voor een aanvraag kan een uitdaging zijn. Tijdens de voorgenomen wachttermijn voor b-statushouders zouden de vaardigheden in de Nederlandse context kunnen verbeteren.

Verder is het voor gezinsleden (en hun referenten) die niet meer voor nareis in aanmerking kunnen komen naar verwachting onduidelijk op grond waarvan zij mogelijk wel in aanmerking kunnen komen voor verblijf in Nederland en dus wat voor type verblijfsvergunning zij aan kunnen te vragen.²¹⁶ Een aanvraag op grond van artikel 8 EVRM is niet het meest inzichtelijk, aangezien dit een resttoets betreft en geen specifiek kader is bedoeld voor een bepaald type verblijfsaanvragers²¹⁷. Dit kan het doenvermogen van de betreffende aanvragers belemmeren. Dergelijke onduidelijkheid brengt ook het risico met zich mee dat aanvragers meerdere typen verblijfsaanvragen tegelijkertijd indienen in de hoop dat er in ieder geval één slaagt.²¹⁸

Verder is het van belang om te benoemen dat bij de wijziging er voor het ophalen van de afgeleide asielvergunning meer verantwoordelijkheid bij de gezinsleden van b-statushouders komt te liggen. Voor nareizigers die eerst in de opvang van het COA terecht komen, regelt het COA deze afspraak. In principe zullen gezinsleden in de nieuwe werkwijze niet meer in de COA-opvang verblijven en van COA hierbij geen begeleiding ontvangen (zie §2.1.1 en §2.3.3). Ook nu geldt dat nareizigers die niet in COA-opvang verblijven deze afspraak zelf moeten maken. Ook de IND wijst de betreffende gezinsleden hierop²¹⁹ en maatschappelijke begeleiding van referenten door gemeenten speelt een rol²²⁰. Na het verstrijken van de wachttermijn zal de maatschappelijke begeleiding al beëindigd zijn, waardoor er een groter beroep gedaan wordt op de referent en gezinsleden zelf om de verblijfsvergunning tijdig af te halen.

Tot slot is er naast de nareisvoorstellen sprake van een lagere subsidie voor VWN om vluchtelingen tijdens de asiel- en nareisprocedure te begeleiden.²²¹ In 2025 was er al sprake van een lagere subsidie en ook in 2026 zal de subsidie lager uitvallen. Mocht er onvoldoende hulp voor nareisaanvragers beschikbaar komen, dan wordt hun eigen

211 Zie §3.3.1 over de geschatte haalbaarheid van deze voorwaarden voor statushouders.

212 VWN, augustus 2025, schriftelijke input.

213 Voor de Engelstalige versies kan op de IND-website rechtsboven 'View in English' aangeklikt worden.

214 Hiervoor moeten gezinsleden meestal naar consulaire vertegenwoordigingen in andere landen moeten reizen.

Daarvoor zijn reisdocumenten nodig, digitale afspraken, nieuwe ingevulde formulieren en goede voorbereiding.

(VWN, augustus 2025, schriftelijke input).

215 Advocatuur, juli 2025, interview.

216 VWN, juli 2025.

217 Advocatuur, juli 2025, interview.

218 Advocatuur, juli 2025, interview. VWN, juli 2025, interview.

219 IND, augustus 2025, schriftelijke input.

220 VWN, augustus 2025, schriftelijke input.

221 VWN, 2025. [Vluchtelingen dreigen hulp te verliezen - 'Minister, stel besluit over bezuinigingen uit!'](#).

Geraadpleegd op 23 augustus 2025.

doenvermogen relevanter. Een advocaat noemt dat het nodig is aanvraagformulieren in alle talen aan te bieden.²²² Volgens VluchtelingenWerk is meer nodig dan de vertaling van de formulieren omdat het ook gaat om het begrijpen van de juridische termen en de informatie en juiste documentatie die nodig is.²²³ Dit zal impact hebben op de IND, omdat vragen die de VWN voorheen voor de statushouder heeft kunnen beantwoorden, hierdoor vervolgens aan de communicatieafdeling van de IND gevraagd worden. Een verdere inschatting hiervan valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek over de nareisvoorstellen. Ook geeft het VWN aan dat er ondersteuning nodig is bij nader onderzoek en het afhalen van de mvv²²⁴.

Een aandachtspunt hierbij is de begeleiding van personen die als amv'er een b-status gekregen hebben, maar ten tijde van de nareisaanvraag niet meer onder voogdij van Nidos staan omdat ze inmiddels meerderjarig zijn.²²⁵ In principe verzorgt VWN de begeleiding van deze statushouders. Aangezien er voor personen die als amv'er een b-status ontvangen hebben een wachttermijn van twee jaar gaat gelden, zal het aantal dat pas na beëindiging van het voogdijschap van Nidos naar verwachting toenemen.²²⁶ Ruim de helft (ongeveer 60%) van de jongeren die in eerste instantie onder voogdij bij Nidos staan, zijn tussen de vijftien en achttien jaar bij binnenkomst.²²⁷

4.4

Beeld van overheid

Doordat er geen overgangsrecht in de nareisvoorstellen geldt, worden de spelregels bij lopende aanvragen – voor aanvragers in negatieve zin – veranderd. Vanuit diverse partijen is hier kritiek op gegeven. Er wordt bijvoorbeeld gesproken over een onvoorspelbare en mogelijk onbetrouwbare overheid²²⁸ en dat dit moeilijk uit te leggen is²²⁹. De verwachting is dat dit onvrede met zich mee zal brengen²³⁰, wat zich mogelijk vertaalt naar onvrede richting de overheid. Situaties met bijvoorbeeld arbeidsmigranten hebben geleerd dat een slechte behandeling van mensen, slecht gedrag en weerstand kan doen toenemen.²³¹

222 Advocaat, juli 2025, schriftelijke input.

223 VWN, augustus 2025, schriftelijke input.

224 Hiervoor moeten gezinsleden meestal naar consulaire vertegenwoordigingen in andere landen moeten reizen. Daarvoor zijn reisdocumenten nodig, digitale afspraken, nieuwe ingevulde formulieren en goede voorbereiding. (VWN, augustus 2025, schriftelijke input).

225 Nidos, juli 2025, interview. VWN, juli 2025, interview.

226 VWN, juli 2025, interview.

227 Nidos, juli 2025, interview.

228 VWN, juli 2025, interview.

229 Nidos, juni 2025, interview.

230 COA, 2025, brief aan minister.

231 VNG, juli 2025, interview.

5 Verwachte gevolgen voor de IND

De IND beslist op onder meer aanvragen voor verblijfsrecht in Nederland. Dit hoofdstuk beschrijft de verwachte gevolgen van de nareisvoorstellen ten aanzien van de inhoudelijke beoordeling van de aanvragen, communicatie, IV, overige organisatieonderdelen, normtijden, fte, doorlooptijden, werkvoorraden, implementatie en financiën.



Immigratie- en Naturalisatiedienst
Ministerie van Asiel en Migratie

5.1 Opvoeren van binnenkomende stukken e.d.

Bij het opvoeren van aanvragen en andere binnenkomende stukken vindt naar verwachting een verschuiving plaats van nareisaanvragen naar 8 EVRM-aanvragen en andersom van 8 EVRM naar nareisaanvragen (zie ook §3.1). Ook zal er naar verwachting een toename aan werkzaamheden plaatsvinden door extra aanvragen, bezwaren en beroepen (zie §3.1.2 en §3.3.3) en door de ontvangst van documenten na herstel-verzuim doordat er geen overgangsrecht is. Voor minderjarige broers/zussen van amv's bij hun ouder(s) geldt dat niet meer de ouder maar de amv de sociaal referent van de minderjarige broer/zus zal zijn.

5.2 Inhoudelijke beoordeling

5.2.1 Gezinsleden

De IND toetst bij huidige nareisaanvragen al de familierechtelijke relatie (of de personen op papier gezinslid van elkaar zijn) en een feitelijke gezinsband (of er invulling wordt gegeven aan de familierechtelijke relatie) en dit zal er onderdeel van blijven. Er worden op dat vlak dan ook weinig gevolgen van de nareisvoorstellen ten aanzien van de gewijzigde gezinsleden verwacht. Toetsing of partners gehuwd dan wel ongehuwd zijn, verandert weliswaar verder niet, maar wordt wel relevanter, aangezien alleen gehuwde partners nog in aanmerking kunnen komen voor nareis (zie §2.2.1).

Toetsing van of een minderjarig kind ten laste komt van en onder gezag staat bij een ouder vindt al plaats bij meerderjarige kinderen maar zal bij minderjarige kinderen nieuw zijn. Het kan lastig zijn wanneer een statushouder uit een land komt waarin gezag niet automatisch bij een moeder ligt in verband met verschillen die landen maken tussen wettelijk gezag en zorgrecht. Ook is er in de meeste gevallen naar verwachting geen aanvullend documentonderzoek nodig, aangezien voor deze eis dezelfde documenten gelden als voor het beoordelen van de feitelijke familieband.²³² Aanvullend onderzoek is wel nodig wanneer de ouders gescheiden zijn en er bekeken moet worden of de ouder die om overkomst van het kind verzoekt ook het gezag over het kind heeft.

De beoordeling van aanvragen van minderjarige broers/zussen van amv's bij hun ouder(s) wordt naar verwachting minder complex voor de IND en is daarmee een kans. Op dit moment zijn dat 8 EVRM aanvragen, maar deze groep kan met de nieuwe voorwaarden in aanmerking komen voor nareis. Voordelen hiervan zijn dat er geen gecombineerde herstelverzuimbrieven en geen gecombineerde beschikkingen voor nareis van de ouder en 8 EVRM van de minderjarige broer/zus hoeven te komen. Ook

de intentieverklaring TBC, een verklaring van de burgerlijke staat voor personen jonger dan vijftien jaar, en de belangenafweging zullen vervallen en toetsing van de gezinsbanden zal beperkt worden.

Een (ambtshalve) belangenafweging brengt voor de IND de nodige uitdagingen met zich mee. Zie hiervoor §5.2.3.

5.2.2

Aanvullende voorwaarden voor b-statushouders

Het toetsen van aanvullende voorwaarden ten aanzien van alleen b-statushouders is nieuw in het nareisproces.²³³ Tot nu toe ziet de toetsing met name op het gezinslid en de band tussen het gezinslid en de statushouder. Voor de wachttermijn, de inkomenseis en de huisvestingseis gelden de volgende aandachtspunten ten aanzien van de inhoudelijke toetsing.

De wachttermijn is in principe goed te toetsen voor de IND. Het betreft een verschil van minimaal twee jaar tussen de datum waarop de referent een asielstatus verleend heeft gekregen en de datum dat de nareisaanvraag ingediend dan wel behandeld wordt. Het is randvoorwaardelijk voor de uitvoering dat er voor implementatie duidelijkheid is over of het de datum van indienen van een nareisaanvraag betreft of die van behandeling van een nareisaanvraag, of deze voor behandeling van de (relatief oude) werkvoorraad gelijk is aan die voor de behandeling van nieuwe aanvragen. Of de toetsing of aan de wachttermijn voldaan is handmatig of geautomatiseerd verloopt, dient de IND nader te bepalen.

Indien de IND nareisaanvragen ontvangt waarvoor de wachttermijn nog niet is verstreken, moet de IND ook deze aanvragen behandelen.²³⁴ Geautomatiseerde verzending van een bericht waarin staat dat nog niet aan de wachttermijn is voldaan is niet mogelijk, omdat jurisprudentie voorschrijft dat aanvragers altijd een beroep moeten kunnen doen op het evenredigheidsbeginsel.²³⁵ Dit houdt in dat zij de mogelijkheid moeten hebben om te beargumenteren dat zij bijzondere omstandigheden hebben die aanleiding bieden om toch verblijfsrecht te verlenen. B-statushouders zullen niet meer onder de gezinsherenigingsrichtlijn vallen. In plaats van toetsing aan het evenredigheidsbeginsel zullen in dat geval de bijzondere omstandigheden deel zijn van de belangenafweging bij doortoetsing aan artikel 8 EVRM.

Voor het toetsen van het inkomensvereiste zal de IND vermoedelijk naast de aangeleverde documenten, zoals het arbeidscontract, gebruik maken van gegevens uit Suwinet van het UWV. Inhoudelijk kan het toetsen of aan de inkomenseis is voldaan vrij complex zijn. In ieder geval bij de huidige inkomenstoets bij de beoordeling van reguliere verblijfsvergunningen zijn veel vormen van inkomen (bijv. als werknemer, zelfstandig en grootaandeelhouder) en uitzonderingen.²³⁶ Ook kunnen personen verschillende arbeidscontracten en/of zelfstandige werkzaamheden tegelijkertijd hebben, wat eveneens een complexere toets oplevert.²³⁷ In de praktijk zal het in de meeste gevallen naar verwachting niet zo complex zijn, omdat veel aanvragers geen inkomen hebben anders dan een uitkering.²³⁸ Mochten statushouders (door de aanvullende voorwaarden) meer gaan werken dan zal de toets complexer worden. Tijdens deze toets zal dan al snel en relatief eenvoudig blijken dat de aanvrager niet aan de inkomenseis voldoet. Randvoorwaardelijk voor de uitvoering is dat de specifieke vereisten voor implementatie nader uitgewerkt zijn en nareismedewerkers zijn opgeleid en zich deze toetsing eigen gemaakt hebben. Momenteel loopt er ook een traject dat beziet of een procedure voor gezinshereniging bij reguliere vergunninghouders versneld/vereenvoudigd kan plaatsvinden (IND, juli

²³³ IND, juli 2025, telefoongesprek.

²³⁴ IND, 2024, Impactanalyse nareis bij b-statushouders.

²³⁵ EHRM. 9 juli 2021. Application no. 6697/18.

²³⁶ IND, juli 2025, interview.

²³⁷ IND, 2024, Impactanalyse Nareis bij B-statushouders.

²³⁸ CBS, Immigranten niet EU/EFTA; migratiemotief, sociaaleconomische categorie. Geraadpleegd op 1-7-2025. Het gemiddelde percentage over de jaren 2013 t/m 2021. 5% van de personen die met een asielmotief (exc. nareis) naar Nederland komen is na twee jaar werknemer of zelfstandige. Verder is 58% na twee jaar uitkerings- of pensioenontvanger, is 25% (school)kind of student, is 5% procent niet meer aanwezig in Nederland en is er een overige categorie zonder inkomen van 7% die niet te vatten is in een van de zojuist genoemde categorieën.

2025, telefonische input). Voor zover dit aanpassing van toetsing van de inkomenseis betreft, is het relevant hier bij de nadere uitwerking aansluiting bij te zoeken.

De voorgestelde toetsing van het huisvestingsvereiste is in de basis eenvoudig. Dit gaat om of referenten een huurovereenkomst, huurcontract of koopakte overlegd hebben waarmee ze aantonen huisvesting te hebben. Echter, bewoners van doorstroomlocaties hebben het eerste jaar (dat gefinancierd wordt) geen huur- of andere documenten die aantonen dat ze er huisvesten.²³⁹ Hoe dat in een eventueel tweede of derde jaar is, zal per gemeente verschillen. Bovendien bestaat er zorg over hoe de IND kan beoordelen of huur- en koopdocumenten van huisvesting echt is. Deze documenten zijn vormvrij en ook steeds vaker digitaal waardoor er geen echtheidskenmerken zijn die onderzocht kunnen worden.²⁴⁰ Er bestaan andere manieren waarmee de IND de huisvestingseis beter kan toetsten. Een inhoudelijke controle van of in ieder geval het vermelde adres overeenkomt met het adres in de BRP zou een onderdeel van een controlemechanisme kunnen zijn, evenals een verplichte vermelding van het huurbedrag.²⁴¹ Controle van huurovereenkomsten met woningcorporaties zijn in principe mogelijk via systemen van die coöperaties. De controle van een koopakte zou plaats kunnen vinden via het Kadaster. In beide gevallen zou voor inwerkingtreding getoetst moeten worden of er een wettelijke grondslag voor desbetreffende is en of de betreffende gegevensuitwisseling volgens de AVG mogelijk is. De verwachte impact op gemeenten wanneer de IND de betreffende documenten niet (goed) op echtheid kan controleren staat in hoofdstuk 9. Een gerelateerd punt van zorg is of er voor verblijf in COA-opvang ook documenten zijn die statushouders als huurovereenkomst zouden kunnen indienen, en hoe de IND vervolgens zou kunnen herkennen dat het een COA-locatie betreft (die niet voldoet aan het huisvestingsvereiste). Verder dient nog uitgewerkt te worden wanneer een referent over huisvesting dient te beschikken (zie §2.4.3).

Aangezien er geen vrijstellingen mogelijk zijn, weegt de IND bijzondere omstandigheden bij bijvoorbeeld het niet kunnen voldoen aan de inkomenseis mee bij de doortoets aan 8 EVRM (zie §5.2.3). Hoewel ook het toetsen van vrijstellingen complex is, zou dit uitvoeringstechnisch beter uitvoerbaar zijn dan betrekken in een sowieso al complexe ambtshalve belangenafweging. Het is uitvoeringstechnisch en juridisch wenselijk om in ieder geval wat betreft de inkomenseis aan te sluiten bij bestaande toetsing van een inkomenseis bij al bestaande verblijfskaders.²⁴²

*Toetsingsvolgorde*²⁴³

In het wetsvoorstel is geen hiërarchie opgenomen over de volgorde van toetsing van de aanvullende en al bestaande voorwaarden. Uitwerking van deze volgorde zal plaatsvinden in lagere regelgeving en/of instructies. Om het werk van de IND in eerste aanleg zo efficiënt mogelijk te maken, is het van belang om een goede toetsingsvolgorde van de aanvullende en al bestaande voorwaarden te kiezen. Wanneer aan één van de aanvullende voorwaarden niet voldaan is, is afwijzing zonder verdere toetsing van de andere voorwaarden namelijk mogelijk.²⁴⁴ Bij eventuele juridische vervolgpcedures moet er wellicht alsnog naar de overige voorwaarden gekeken moet worden.

Indien er in eerste aanleg gedeeltelijke toetsing mogelijk is, kan toetsing aan de wachttermijn en de huidige formele voorwaarden²⁴⁵ het beste als eerste plaatsvinden, omdat dit een relatief eenvoudige toets is, gevolgd door de huisvestingseis, het inkomensvereiste, en daarna de vaststelling van de identiteit, familierechtelijke

²³⁹ VNG, 2025, telefonisch gesprek.

²⁴⁰ IND, augustus 2025, schriftelijke input.

²⁴¹ IND, juli 2025, interview.

²⁴² IND, augustus 2025, schriftelijke input.

²⁴³ IND, 2024, Impactanalyse Nareis bij B-statushouders.

²⁴⁴ IND, juni 2025.

²⁴⁵ Bijvoorbeeld dat de referent een asielvergunning heeft (IND, augustus 2025, schriftelijke input)

relaties en gezinsband. Bij een afwijzing op in ieder geval één van de aanvullende voorwaarden, zal de IND een belangenafweging maken in het kader van artikel 8 EVRM. Hierdoor vindt ook bij niet voldoen aan de wachttermijn een inhoudelijke beoordeling plaats. Er bestaan voorkeuren om de vaststelling van de identiteit, familierechtelijke relaties en gezinsband pas te doen als blijkt dat dit mogelijk van invloed gaat zijn op de uitkomst van de belangenafweging. Dit zou de meest efficiënte werkwijze zijn indien op echtheid te controleren documenten eerder in het proces blijft gebeuren.

5.2.3 *Belangenafweging*

Wanneer er sprake is van een gezinsleven van de b-statushouder en het gezinslid, dient de IND in twee situaties gerelateerd aan de nareisvoorstellen een belangenafweging te maken. Dit is het geval bij een ambtshalve doortoets indien gezinsleden van b-statushouders niet aan de aanvullende voorwaarden voldoen (zie §2.1.3) en bij mogelijke 'losse' 8EVRM-aanvragen van gezinsleden die door de aanpassing van het kerngezin niet meer in aanmerking komen voor nareis (zie §3.1). De IND zal tijdelijk (gezien de werkvoorraden is dat gauw twee jaar) ook ambtshalve doortoetsen voor gezinsleden die door de wetwijziging niet meer in aanmerking komen voor nareis maar nog een lopende aanvraag hebben op het moment van inwerkingtreding (zie §2.2 en §4.1).

Hoewel de IND gewend is om in bepaalde situaties belangen van de aanvragers en belangen van de staat te wegen voor beslissingen over verblijfsrecht, is de afweging tussen de betreffende belangen ten gevolge van de wetsvoorstellen relatief complex, zeker wanneer de aanvragen kinderen betreffen. Ook zal begeleiding nodig zijn voor medewerkers die nareisaanvragen beoordelen en 8 EVRM-belangenafwegingen maken voor nieuwe categorieën aanvragers voor de eerste periode na inwerkingtreding. Hiervoor zal ook de werkinstructie moeten worden aangepast.²⁴⁶ Denkbaar is dat medewerkers die voor andere verblijfsaanvragen al toetsen aan de inkomenseis helpen bij de begeleiding, gezien hun expertise over de inkomenseis.²⁴⁷ Aangezien de werkwijze nog nieuw is, brengt dit in de eerste periode een risico op een lagere kwaliteit besluiten met zich mee.²⁴⁸

Momenteel vindt er bij nareis niet altijd een ambtshalve doortoets aan artikel 8 EVRM plaats (zie §2.1). Voor zaken waarin bijzondere omstandigheden gelden waardoor aanvragers niet aan één of meerdere van de aanvullende voorwaarden kunnen voldoen, neemt de complexiteit van deze belangenafweging nog meer toe. Wanneer iemand bijvoorbeeld blijvend en volledig arbeidsongeschikt is verklaard door het UWV, dient de IND ook dit te betrekken in de complexe belangenafweging.²⁴⁹ De verwachting is dat er vrij veel referenten niet aan het inkomensvereiste en/of het huisvestingsvereisten zullen voldoen (zie §3.3.2).

Als belang van gezinsleden speelt onder andere het belang van het kind een rol indien het verblijfsaanvragen voor minderjarige kinderen betreffen.²⁵⁰ Verder dient de IND mogelijk kwetsbare omstandigheden mee te wegen die de referent dan wel het gezinslid heeft aangedragen.²⁵¹ Mocht de Nederlandse staat tevens wetsvoorstellen aannemen die het huisvesten van statushouders bemoeilijken, dan vindt onder meer de advocatuur dat dit in het voordeel van de gezinsleden van een b-statushouder zonder huisvesting meegewogen moet worden.²⁵² Volgens de IND zal de mate waarin

²⁴⁶ Hierover is een motie aangenomen in de tweede kamer die stelt dat er spoedig een duidelijke en eenvoudige werkinstructie moet worden opgesteld voor verblijfsaanvragen op grond van artikel 8 EVRM, waarin de voorwaarden en beoordelingscriteria helder worden uiteengezet (36600-XX-18).

²⁴⁷ IND, 2024, Impactanalyse Nareis bij B-statushouders.

²⁴⁸ IND, 2024, Impactanalyse Nareis bij B-statushouders.

²⁴⁹ IND, 2024, Impactanalyse Nareis bij B-statushouders.

²⁵⁰ IND, juli 2025, interview.

²⁵¹ VWN, juli 2025, interview.

²⁵² Advocatuur, juli 2025, interview. VNG, juli 2025, interview.

het verkrijgen van huisvesting wordt bemoeilijkt hierin ook een rol spelen evenals andere belangen die hierbij een rol spelen.

Als belang van de staat geldt in ieder geval het huidige, restrictieve toelatingsbeleid²⁵³, waaronder het niet meer bestaan van verblijfskaders voor enkele categorieën gezinsleden, het economische belang²⁵⁴ en het belang van openbare orde²⁵⁵. Voor het economische belang wordt gekeken naar de zelfredzaamheid van de referent en of deze een beroep op de publieke voorzieningen doet. Daarnaast geeft de advocatuur aan dat ook het belang van een zo goed mogelijk welbevinden van statushouders en hun gezinsleden tot het belang van de staat behoort. Dit vergroot namelijk de kans op inburgering en inkomen en verkleint de kans op benodigde psychologische hulp.²⁵⁶ Richtlijnen over de weging van de verschillende belangen is gewenst vanwege twee redenen: eenduidigheid in beslissingen van verschillende medewerkers bevorderen in het kader van de menselijke maat en de kans op juridische houdbare beslissingen vergroten.²⁵⁷

5.2.4 *Herstel verzuim*

In het huidige beleid staat dat herstel verzuim moet worden geboden wanneer aanvragers niet aan één van de nareisvoorwaarden voldoen. Ook voor een eventuele belangenafweging als doortoets moet de IND onder de huidige regelgeving herstel verzuim aan aanvragers bieden om te vragen of er bijzonderheden spelen.

Op twee manieren is deze werkwijze inefficiënt voor de huidige voorstellen. Allereerst, aangezien elke voorwaarde een afzonderlijke afwijzingsgronden is, is het inefficiënt om voor andere voorwaarden herstel verzuim te bieden wanneer al duidelijk is dat er niet aan één van de voorwaarden wordt voldaan. Bovendien, zou het efficiënter zijn om bijzondere omstandigheden voor een eventuele belangenafweging direct in het aanvraagformulier te vragen in plaats van via herstel verzuim. Voor een andere, efficiëntere werkwijze is aanpassing van de Vreemdelingencirculaire nodig²⁵⁸.

5.3 **Fraudegevoeligheid en handhaafbaarheid**

Een deel van de voorgestelde wijzigingen brengt enkele fraudegevoeligheden en mogelijke handhavingsactiviteiten met zich mee. Dit betreft²⁵⁹:

- het bepalen of een statushouder huisvesting heeft. Een huurcontract of -overeenkomst hebben namelijk geen specifieke kenmerken op basis waarvan de echtheid van het document goed te toetsen is. Of deze voor koopaktes gelden, is op het moment van schrijven onbekend. Een manier om de toetsing betrouwbaarder te maken, zou het ophalen van extra bewijslast bij de aanvrager kunnen zijn. Zo kunnen bijvoorbeeld ook betaalbewijzen van de huur (of hypotheek) worden overlegd, of zou een 'verhuurdersverklaring' met bijvoorbeeld een kopie van het paspoort van de verhuurder overwogen kunnen worden. Wanneer de IND dergelijke extra waarborgen zou moeten toetsten, verhoogt dit de werklust in meer of mindere mate verder (zie al verhoogde werklust in §5.7). In gevallen waarin beslismedewerkers twijfelen aan de juistheid van de huisvesting, kunnen zij een fraudehandhavingssignaal opvoeren dat bij handhavingsmedewerkers terecht komt. Het zou eenvoudiger en sneller kunnen wanneer niet aanvragers de bewijslast hoeven te overleggen, maar de IND deze informatie uit registers van andere

253 Advocatuur, juli 2025, interview. IND, juli 2025, interview.

254 IND, juli 2025, schriftelijk.

255 IND, augustus 2025, schriftelijke input.

256 Advocatuur, juli 2025, interview.

257 IND, juli 2025, interview.

258 B1/3.3.2 Vc.

259 IND, zomer 2025, interviews en (telefoon)gesprekken.

(uitvoerings)organisaties kan halen. Zo zouden controles van huurovereenkomsten mogelijk uit de systemen van woningcorporaties gehaald kunnen worden en zou voor koopaktes hetzelfde gedaan kunnen worden uit het systeem van het Kadaster.²⁶⁰ Hoe dit er precies uit zou moeten komen te zien is nog niet duidelijk en zal nader moeten worden uitgewerkt. Voor inwerkingtreding is dan bovendien toetsing nodig of er een wettelijke grondslag voor gegevensuitwisseling volgens de AVG is.

- het bepalen of een statushouder inkomen heeft. Een deel van de aanvragers zou gefingeerde dienstverbanden of onjuiste gegevens over inkomen als zelfstandige kunnen overleggen om aan te tonen over voldoende inkomen te beschikken. Voor dergelijke risico's kan aansluiting worden gezocht bij bestaande mogelijkheden om eventuele fraude op te sporen.²⁶¹
- fraude bij huwelijksdocumenten om ongehuwde partners alsnog in aanmerking te kunnen laten komen voor nareis (als gehuwde partner)²⁶²; en
- fraude bij documenten over juridische kinderen om pleegkinderen alsnog in aanmerking te kunnen laten komen voor nareis (als kind).²⁶³

Voor de overige onderdelen van de voorgestelde wijzigingen zijn geen handhaafbaarheidsrisico's of fraudegevoelighedenesignaleerd.

5.4 Communicatie en andere dienstverlening

5.4.1 *Communicatie*²⁶⁴

Richting aanvragers, ketenpartners en IND-medewerkers is het van belang dat de IND hen tijdig en juist informeert over de aanstaande wijzigingen.

Aangezien er geen overgangsrecht geldt, is het essentieel dat de IND aanvragers voor wie ander recht gaat gelden op het moment van de beoordeling van hun aanvraag dan op het moment van het indienen van de aanvraag tijdig informeert over wat dit voor hen betekent, evenals hoe er omgegaan wordt met uitzonderingen. Deze communicatie vindt plaats via bulkbrieven die IV inregelt in het systeem (zie §5.5.3). De IND zal de bulkbrieven zoveel mogelijk op maat verzorgen door er niet meer in te vermelden dan nodig en door deze naar niet meer personen te sturen dan nodig.²⁶⁵ Het is nog niet bekend of er een gericht schrijven mogelijk is met betrekking tot dat kinderen ten laste moeten vallen bij ouder(s) en onder hun gezag moeten staan. Een aandachtspunt hierbij is dat referenten voor sommige gezinsleden mogelijk wel een brief zullen ontvangen, en voor andere gezinsleden niet. Het is aan te raden als de inhoud van de brief mogelijke onduidelijkheid hierover zoveel mogelijk wegneemt. Zo zou bijvoorbeeld een amv'er met een a-status wel een brief krijgen over een minderjarige broer/zus, maar niet over een ouder. Of een dertigjarige wel over een ongehuwde partner, maar niet over een biologisch kind. In verband met het ontbreken van overgangsrecht kan in de bulkbrief naar deze groep ook herstel verzuim worden geboden.²⁶⁶ Ook op de IND-website zal over de wijzigingen geïnformeerd worden. Beleidsadviseurs dienen



²⁶⁰ IND, september 2025, schriftelijke input.

²⁶¹ Voor gezinsmigratie bij personen met een Nederlands paspoort of een verblijfsvergunning regulier geldt ook een inkomenseis.

²⁶² IND, augustus 2025, schriftelijke input.

²⁶³ IND, augustus 2025, schriftelijke input.

²⁶⁴ IND, juli 2025, interview. Tenzij anders vermeld.

²⁶⁵ Zo kunnen er bijvoorbeeld brieven komen gericht op bijvoorbeeld ongehuwde partners of minderjarige broers/zussen van amv's met een b-status bij hun nareizende ouder(s) of minderjarige broers/zussen van amv's met een a-status bij hun nareizende ouder(s). Hoe geïnformeerd dient te worden over de wijziging met betrekking tot kinderen die niet ten laste komen van en onder gezag staan bij een ouder, dient nader bepaald te worden.

²⁶⁶ IND, augustus 2025, schriftelijke input.

communicatiemedewerkers van inhoudelijke input te voorzien. Waar nodig is afstemming met informatiebeveiliging nodig over het veilig verzenden van de brieven. Verzending van de brieven vergt nauwe afstemming qua timing en inhoud tussen het klantinformatiecentrum en communicatie (Atlas).

Verder is het voor ook alle toekomstige aanvragers nodig de asieltegels op de website aan te passen, evenals formulieren, brieven over het ophalen van een verblijfsvergunning (zie §4.3) en de interne kennisbank. Hierbij geeft VWN aan dat het wenselijk is inzichtelijk te maken wat alternatieve aanvragen voor verblijfsvergunningen zouden kunnen zijn voor gezinsleden die niet meer voor nareis in aanmerking kunnen komen, om onduidelijkheid en meerdere aanvragen tegelijkertijd zoveel mogelijk te voorkomen (zie ook §4.3).²⁶⁷ Ook zullen er naar verwachting meer aanvragen komen om bij het COA informatiesessies te verzorgen.

Ten aanzien van tijdige communicatie geldt dat dit in principe zo spoedig mogelijk nadat bekend zou worden dat de wijziging plaats gaat vinden gebeurt. Ook wanneer aanvragers en ketenpartners via andere kanalen te horen zouden krijgen over de aanstaande wijziging, kan dit vragen oproepen waarvoor ze de IND raadplegen. Na het uitsturen van de brieven en bijvoorbeeld politieke communicatie over de wijzigingen, komen naar verwachting pieken in het gezochte contact. De mate waarin deze vragen bij het klantinformatiecentrum of de ketenservice terecht komen is momenteel lastig te voorspellen, maar kan veel impact hebben en is ook afhankelijk van de wijze waarop er met de aanvrager en de ketenpartners wordt gecommuniceerd over de wijzigingen. De vraag naar voorlichting en informatie zal er met name in het begin na het invoeren van de wijzigingen zijn. Hierdoor zullen de communicatiekanalen van de IND veel geraadpleegd kunnen worden. Aanvragers zelf komen in contact met het klantinformatiecentrum (via telefonie/chat e.d.), terwijl ketenpartners met de ketenservice te maken krijgen (via telefoon).

De mate waarin de voorlichtingstaken mogelijk extra toe zullen nemen, is afhankelijk van de uitkomsten van een traject dat loopt over het overnemen van (een deel van de) taken die momenteel VWN verzorgt. Zodra VWN geen nareisaanvragen meer begeleidt door bezuinigingen, is het aannemelijk dat de IND meer vragen – ook over de wijziging – kan ontvangen.

5.4.2 Loketten

De werklast van de loketten hangt samen met het aantal mensen dat naar de loketten komt om na verlening van een mvv de bijbehorende verblijfsvergunning op te halen. Wanneer er minder gezinsleden naar Nederland kunnen komen als nareiziger, en indien zij ook niet (allemaal) via een ander verblijfskader alsnog een verblijfsvergunning zullen ontvangen, zal dat leiden tot een lagere werklast.²⁶⁸ De uitkomsten van verschillende verblijfsprocedures is op voorhand echter onduidelijk.

Daarnaast zal de werklast anders verdeeld worden over de verschillende loketten. Personen van wie de een aanvraag voor een verblijfsvergunning ingewilligd is, dienen hun verblijfsdocument af te halen bij een loket. Vanwege de huisvestingseis geldt dat dit het dichtstbijzijnde loket bij het woonadres van de b-statushouder zal betreffen. Hierdoor zal de werkdruk bij het loket in Zevenaar afnemen – waar alle nareizigers die in opvang van het COA verbleven hun verblijfsdocument in de huidige werkwijze ophalen – en bij andere loketten in het land (verdeeld) doen toenemen. De mate van toename hangt per loket af van hoeveel gezinsleden zich in de betreffende regio zullen huisvesten.



²⁶⁷ VWN, juli 2025, interview.

²⁶⁸ Diverse IND-medewerkers, juli 2025, interview.

5.5

IV

Alvorens in te gaan op de gevolgen van de voorgestelde nareiswijzigingen, is het relevant te benoemen dat er de IND vanaf 12 juni 2026 (ingangsdatum Migratiepact) met twee informatiesystemen zal werken. Er zal een nieuw informatiesysteem zijn voor nieuwe asielaanvragen. Nareisaanvragen, ook die bij referenten die in het nieuwe systeem zullen staan, zullen voorlopig nog in het huidige systeem opgevoerd en behandeld worden. Dit volgt dus niet uit de aanvullende nareismaatregelen, maar is wel van invloed op de benodigde IV-wijzigingen. De wijzigingen in de volgende paragrafen zien dan ook op het huidige en niet op het nieuwe IV-systeem.²⁶⁹

5.5.1

Wijzigingen gezinsleden

Naar verwachting is de IV-impact van de wijzigingen ten aanzien van gezinsleden die niet meer in aanmerking komen voor nareis beperkt. Aanpassing van de kwalificatielijst is nodig bij aanvragen van een biologisch (of pleeg)kind, evenals de toets op leeftijd. Tevens is er beperkte impact om nareizende minderjarige broers en zussen van een amv een afgeleide asielvergunning te gaan verstrekken. Wanneer dit prioriteit krijgt en houdt boven andere wijzigingen waar IV mee te maken heeft in twee maanden voorbereid kunnen zijn.

5.5.2

Aanvullende voorwaarden nareis bij b-statushouders

Om te bepalen of toetsing aan de aanvullende voorwaarden nodig is, zou het IND-medewerkers tijd besparen als het digitale systeem een functie krijgt waarmee automatisch in het dossier van nareizigers staat of het gaat om nareis bij een A- of B-statushouder.²⁷⁰ Zodra het nieuwe IV-systeem in werking is getreden, zal het relatief lastig zijn om automatisch in beeld te krijgen of een nareisaanvraag nareis (in oude systeem) bij een B-statushouder (in nieuwe systeem) betreft. Een koppeling tussen het oude en nieuwe systeem is mogelijke, maar het is nog onbekend hoe groot die aanpassing gaat zijn. Op dit moment wordt het nieuwe systeem gebouwd, en hoe dat wordt vormgegeven zal van invloed zijn op de grootte van de aanpassing. Voor referenten die nog in het oude systeem zitten, is het een aanpassing die IV (tijdelijk) mee zou kunnen nemen. IV zou dan het systeem op het niveau van de aanvrager laten tonen of deze verblijf heeft aangevraagd bij een a- of b-statushouder. Uit kwaliteitsmetingen blijkt dat deze kwalificatie in ieder geval vanaf 2024 goed en betrouwbaar gevuld is. Ook indien de status van een referent na beroep zou wijzigingen, wordt dit verwerkt in deze informatie. Deze aanpassing valt binnen een beperkte tot matige aanpassing voor IV en zorgt naar verwachting voor een tijdsbesparing bij beslismedewerkers. Momenteel moet dit namelijk handmatig opgezocht worden in het dossier van de referent.²⁷¹

De IV-impact van de aanvullende voorwaarden is naar verwachting beperkt tot matig. Hierbij is eventuele teruglevering vanuit het nieuwe systeem niet meegenomen. De IV-impact van de wachttermijn is naar verwachting eenmalig en beperkt. Deze zou matig zijn in het geval toetsing van de wachttermijn geautomatiseerd plaatsvindt of er automatisch HV geboden dient te worden bij aanvragen waarin de wachttermijn nog niet verstreken is^{272,273}

269 Dat beslissen op een nareisaanvraag meer tijd vraagt en complexer wordt wanneer beslissers hiervoor twee systemen in plaats van één IV-systeem dienen te gebruiken, valt buiten de reikwijdte van deze uitvoeringstoets.

270 IND, 2024, Impactanalyse Nareis bij b-statushouders.

271 Dit voorkomt niet geheel dat er alsnog in dossiers van referenten gekeken dient te worden bij het behandelen van een nareisaanvraag vanwege andere informatie.

272 zowel voor aanvragen die al in de werkvoorraad zitten als voor toekomstige aanvragen. Voor toekomstige aanvragen kan de volledigheid van de aanvraag t.a.v. bewijs van inkomen en huisvesting via het aanvraagformulier afgevangen worden.

273 IND, 2024, Impactanalyse Nareis bij b-statushouders. Met update.

Het inkomensvereiste brengt naar verwachting een beperkte IV-impact bij de IND met zich mee. Aanpassing van de kwalificatielijst (alleen bij nareis bij b-statushouders) is nodig evenals toegang tot inkomstgegevens. De infrastructuur hiervoor is al in gebruik bij nareismedewerkers. Ook bij UWV is naar verwachting de impact beperkt indien het op dezelfde manier dezelfde gegevens aan de IND moeten leveren.²⁷⁴ Indien er echter andere gegevens nodig zijn, bijvoorbeeld van de Belastingdienst voor het controleren van inkomsten als zelfstandige, kan de impact flink groter zijn. Als zelfstandig bestuursorgaan geeft UWV aan nog een eigen uitvoeringstoets op de voorgenomen wijziging te moeten doen.²⁷⁵



Door het huisvestingsvereiste dient de IND de kwalificatielijst uit te breiden (alleen bij nareis bij B-statushouders; verwachte impact is beperkt). Ook zal er bij de digitale aanvraagformulieren voor nareis bij b-statushouders een bijlage in ingebouwd moeten worden om documenten ter onderbouwing van de aanvullende voorwaarden in te dienen. Dit zal redelijk wat impact hebben omdat er meerdere teams mee aan de slag moeten. Voor nu is dit enkel een oplossing voor referenten die in het huidige IV-landschap bekend zijn, omdat er in het nieuwe systeem geen kwalificatielijst meer is. Of we hiervoor in de toekomst ook een oplossing voor het nieuwe IV-systeem kunnen leveren is nu nog onbekend.

5.5.3 *Informereren van aanvragers met lopende procedure*

Er is naar verwachting een matige IV-impact voor het versturen van informatiebrieven naar alle referenten van openstaande nareisaanvragen die worden geraakt door de wetswijzigingen. Hiervoor zijn mogelijkheden beschikbaar. De IND stuurt per gezinslid een brief naar de referent. Hierdoor kan een referent meerdere brieven ontvangen, afhankelijk van het aantal gezinsleden waarvoor nareis is aangevraagd. Verder is het mogelijk de informatie zo gericht mogelijk te versturen door onderscheid te maken tussen de brieven op basis van type gezinslid (minderjarige broer/zus, pleegkind, etc.)²⁷⁶ en op basis van of het nareis bij een b-statushouder betreft. Om de infrastructuur voor verzending van de brieven IV-technisch gereed te maken is naar verwachting zo'n anderhalve maand nodig.

Zoals het er nu naar uitziet, is het echter lastig om de werkvoorraad in één keer van deze informatie te voorzien. Het is mogelijk zo'n twee à drie keer per week vijf- à zesduizend brieven per keer te versturen. De werkvoorraad met betrekking tot de wijzigingen gezinsleden was eind juni 2025 bijna 24.000 aanvragers. Hiervoor zou bij prioriteit dus anderhalve week à tweeënhalve week nodig zijn om de betreffende aanvragers te informeren. Prioriteit houdt in dit geval in dat alle verzendcapaciteit aan deze wijziging wordt besteed. De werkvoorraad voor de wijzigingen met betrekking tot gezinsleden en aanvullende voorwaarden gezamenlijk is ruim 47.000 aanvragen. Hiervoor zou bij prioriteit dus zo'n tweeënhalve week à vijf weken nodig zijn om de betreffende aanvragers van een brief te voorzien.

5.6 **Overige IND-onderdelen en Buitenlandse Zaken**

5.6.1 *Overige IND-onderdelen*²⁷⁷

Naast de gevolgen van de wetsvoorstellen voor inhoudelijke beoordeling, communicatie, IV (zie resp. 5.2 t/m 5.4) en de extra verwachte procedures (zie §3.3.3 en §5.7) zijn er nog enkele processen binnen de IND waar de voorgenomen wijzigingen ook enige impact op zullen hebben. Deze staan hieronder puntsgewijs uitgewerkt.

²⁷⁴ UWV, juli 2025, interview.

²⁷⁵ UWV, juli 2025, interview.

²⁷⁶ Hiervoor zou informatie benodigd zijn die alleen via SQL uit de systemen te halen is.

²⁷⁷ IND, juli 2025, interviews.

- Eventuele uitval door bijvoorbeeld een technische storing van de koppeling tussen het systeem van de IND en het UWV zal via de teams van Digitaal Registreren en Voorbereiden (DRV) lopen.
- Er loopt een traject om de doorlooptijden bij nareis te verkorten. Hier wordt onder andere gewerkt aan een nieuwe aanvraagprocedure. Het is van belang dat hierin ruimte is voor eventuele wijzigingen in wet- en regelgeving zoals mogelijk de nareisvoorstellen die onderwerp zijn van deze uitvoeringstoets.²⁷⁸
- Controle van documenten op echtheid vindt bij nareisaanvragen momenteel meestal plaats op het moment van de nareisaanvraag. Dat zal niet veranderen. Het kan echter voorkomen dat er in een eerder stadium documenten worden aangeleverd tijdens de asielpcedure. Voor de uitvoering is het praktisch deze documenten dan ook al op echtheid te laten controleren, ongeacht de status. Het nadeel hiervan is dat na de wachtermijn van twee jaar de situatie van de referent veranderd kan zijn en aanvragers nieuwe documenten (moeten) aanleveren die opnieuw op echtheid moeten worden gecontroleerd.

5.6.2

Buitenlandse Zaken²⁷⁹

Het stellen van aanvullende voorwaarden voor nareis bij b-statushouders zal ook (uitvoerings)gevolgen hebben voor Buitenlandse Zaken (BZ). Indien de IND een mvv-aanvraag van een gezinslid inwilligt, dient het gezinslid deze op te halen bij een Nederlandse vertegenwoordiging (zie §2.1.1). Wanneer de IND minder mvv-aanvragen inwilligt, zullen de posten enerzijds minder mvv's af hoeven geven aan nareizende gezinsleden, waardoor minder (lange) wachttijden ontstaan. Anderzijds kunnen bepaalde aanvullende voorwaarden die aan gezinsleden van b-statushouders gesteld zullen worden, zorgen voor extra druk in de uitvoering. Hierbij kan gedacht worden aan bijvoorbeeld een toename van verzoeken om laissez-passerafgiften (LP-afgiften) aan reguliere aanvragers i.v.m. verplaatsing van aanvragen van het nareis kader naar het reguliere/8 EVRM kader. De impact op BZ is in deze uitvoeringstoets niet nader onderzocht.



Ministerie van Buitenlandse Zaken

5.7

Werklast

In §3.1 en §3.3.3 zijn de verwachte aantallen zaken in eerste aanleg, bezwaren en beroepen beschreven. Deze paragraaf beschrijft de hoeveelheid werk die gepaard gaat met de verwachte aantallen zaken voor beslis- en juridische medewerkers. Hierbij is aandacht voor normtijden, fte, doorlooptijden en werkvoorraden (zie §4.1 voor de werkvoorraden eind juni 2025). De diverse (benaderingen van) uitgangspunten bij de berekeningen van de verwachte aantallen aanvragen in eerste aanleg, bezwaren en beroepen, zijn aangevuld met diverse uitgangspunten ten aanzien van behandelwijze en normtijden (zie Bijlage I, §C).

Een verwachte toename aan werklast zou gedragen kunnen worden door het vinden van extra fte en/of door de doorlooptijden en daarmee vermoedelijk werkvoorraden op te laten lopen. Dit laatste zou niet bijdragen aan tijdig beslissen op aanvragen van in dit geval statushouders en gezinsleden die herenigd willen worden. Bovendien zou dit gebeuren in een context waarin de werkvoorraden reeds hoog zijn en waar de afgelopen periode efficiëntieslagen gemaakt zijn om deze te doen afnemen.

Van belang op te merken is dat de doorlooptijden voor gezinsherenigingszaken in de praktijk niet per zaak bepaald worden, maar per gezin. De IND zal pas besluiten versturen, wanneer deze voor alle gezinsleden klaar zijn, ook wanneer deze via

²⁷⁸ IND, juli 2025, interview.

²⁷⁹ BZ, september 2025, mail.

verschillende verblijfsregelingen een aanvraag hebben moeten doen.²⁸⁰ De doorlooptijd voor nareizende ouders met minderjarige broers/zussen van amv's zou wat kunnen verkorten door de efficiëntieslag die de voorstellen met zich meebrengen (zie §5.2.1). Eventuele (verdere) efficiëntieslagen ten gevolge van het verbetertraject nareis²⁸¹ zouden het oplopen van de voorraden enigszins kunnen compenseren. Het verbetertraject valt echter buiten de reikwijdte van deze uitvoeringstoets. In de eerste periode na inwerkingtreding zullen de doorlooptijden en werkvoorraden naar verwachting oplopen. Medewerkers dienen namelijk ervaring op te bouwen met de nieuwe werkwijzen en beoordelingen. Bovendien zullen hierbij ook ervaren medewerkers tijdelijk uit het beslisproces onttrokken worden om collega's bij de nieuwe toetsing te begeleiden.

Een deel van de in kaart gebrachte impact is niet gekwantificeerd in werklust, namelijk:

- × indirecte werklust door benodigd indirect personeel zoals managers etc. (ongeveer een kwart van de geschatte directe werklust extra)
- × werklust voor behandeling van naar verwachting meer spoedverzoeken;
- × werklust voor zaken die na uitspraken in beroep terugkomen bij de IND (zij-instroom);
- × werklust voor opvoer van binnenkomende aanvragen en stukken;
- × werklust voor handhaving in verband met mogelijk meer fraude-handhavingssignalen; en
- × extra werklust als gevolg van het wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb voor een omvangrijk deel van de bezwaarzaken.

Voor communicatie en IV valt de impact binnen de huidige capaciteit.

5.7.1 *Wijzigingen gezinsleden*

Door de wijzigingen ten aanzien van gezinsleden neemt de directe werklust voor behandeling in eerste aanleg, bezwaar en beroep naar verwachting toe. Voor de behandeling van een nareisaanvraag in eerste aanleg staat momenteel gemiddeld bijna zeven uur per zaak. Hierbinnen is de werklust voor de behandeling van de categorieën gezinsleden voor wie geen verblijfskader meer zal bestaan relatief hoog, bij benadering bijna tien uur.²⁸² Voor de behandeling van een 8 EVRM-aanvraag staat ongeveer zeven uur meer, namelijk bijna achttien uur.²⁸³ Vermoedelijk neemt de gemiddelde normtijd voor de behandeling van nareisaanvragen af doordat de groep die voor nareis in aanmerking kan komen de relatief gemakkelijk te beoordelen gezinsleden zijn.²⁸⁴ Dit is in deze uitvoeringstoets niet uitgewerkt en doorberekend.

Mocht de extra directe werklust volledig middels extra personeel door de organisatie gedragen gaan worden, dan zou er voor de behandeling van de zaken in eerste aanleg in de werkvoorraad ruim vijftig fte extra nodig zijn gedurende een jaar (zie Tabel 5.1). Naast de zaken uit de werkvoorraad zullen ook nieuwe zaken die instromen na inwerkingtreding meer tijd kosten per aanvraag. Voor de behandeling van de verwachte nieuwe aanvragen in de eerste jaren na inwerkingtreding zou het gaan om structureel zo'n vijftien fte extra ten opzichte van de huidige situatie. Afhankelijk van

²⁸⁰ IND, juli 2025, telefonische input.

²⁸¹ Een onderdeel hiervan is het verminderen en efficiënter inrichten van benodigd herstelverzuim bieden. Bron: IND, juli 2025, interview.

²⁸² IND, september 2025, overleg.

²⁸³ Hierbij is de invloed van het aantal gezinsleden per referent op de behandelduur verrekend. Indien dit aantal veranderd, zal dat ook invloed hebben op de normtijden. IND, augustus 2025, telefoongesprek.

²⁸⁴ IND, augustus 2025, gesprek.

de uitkomsten van de belangenafwegingen en van eventuele juridische vervolgpcedures, zou dit in de latere jaren wellicht anders kunnen zijn.²⁸⁵

Tabel 5.1. Geschatte impact op de directe werklust in eerste aanleg, uitgedrukt in fte gedurende een jaar, van de voorgestelde wijzigingen ten aanzien van gezinsleden, verschil ten opzichte van de huidige werkwijze.

type zaak	werkvoorraad	2026	2027	2028	2029
eerste aanleg totaal	+54	+13	+15	(+16)*	(+16)*

* Afhankelijk van de uitkomsten van de behandeling van de 8 EVRM-aanvragen in eerdere jaren zou dit aantal anders kunnen zijn.

Ook de directe werklust voor de behandeling van bezwaren en beroepen zal toenemen. Een schatting van de directe werklust voor het behandelen van bezwaren is dat deze gelijk staat aan bijna zeventig extra fte gedurende een jaar volgend op de behandeling van eerste aanlegzaken in de werkvoorraad (zie Tabel 5.2). Voor behandeling van mogelijke beroepszaken volgend uit de werkvoorraad zou zo'n vijftien fte extra gedurende een jaar nodig zijn. Mochten er, zeker in de eerste periode, meer beroepszaken komen dan zal de bijbehorende werklust logischerwijs ook hoger liggen. Naast de werkvoorraad zal de IND ook bezwaren en beroepen volgend op nieuwe aanvragen behandelen. Voor de behandeling van deze bezwaren zou per aanvraagcohort structureel zo'n vijftien à twintig fte extra nodig zijn. Voor de directe werklust bij de behandeling van opvolgende beroepen gaat dit om structureel zo'n vier fte extra per aanvraagcohort. Wanneer deze capaciteit precies nodig is, hangt af van wanneer de IND op de betreffende aanvragen zal beslissen en, wat betreft de behandeling van beroepszaken, van wanneer rechtbanken deze zaken oppakken.

Tabel 5.2. Geschatte impact op de directe werklust, uitgedrukt in fte gedurende een jaar, van de voorgestelde wijzigingen ten aanzien van gezinsleden, verschil ten opzichte van de huidige prognose/werkwijze.

type zaak	cohort 1a werkvoorraad	cohort 2026	cohort 2027	cohort 2028	cohort 2029
bezwaar totaal	+68	+16	+18	(+19)*	(+19)*
beroep totaal	+15	+3	+4	(+4)*	(+4)*

* Afhankelijk van de uitkomsten van de behandeling van de 8 EVRM-aanvragen in eerdere jaren zou dit aantal lager kunnen zijn.

5.7.2 *Wijzigingen gezinsleden en aanvullende voorwaarden*

Door de wijzigingen ten aanzien van gezinsleden en aanvullende voorwaarden voor b-statushouders is de verwachting dat de werklust voor de IND verder zal stijgen. De verwachte stijging van de directe werklust komt onder andere door de lastige haalbaarheid van de aanvullende voorwaarden (zie §3.3.1) (een afwijzing kost meer tijd dan een inwilliging), doordat de toetsing van de voorwaarden tijd vraagt en er vaker een ambtshalve doortoets plaats zal moeten vinden (bij iedere afwijzing op grond van één of meerdere van de aanvullende voorwaarden). Ook speelt een rol dat aanvragers naar verwachting meer dan één aanvraag in zullen dienen (zie §3.1.2). Bovendien dragen de juridische kwetsbaarheden ten aanzien van onder meer de aanvullende voorwaarden en het niet gelden van overgangsrecht (zie §3.3.2) bij aan de extra werklust.

Ten aanzien van de tijd die behandeling van de aanvragen, bezwaren en beroepen extra vraagt, geldt het volgende. De verwachting is dat IND-medewerkers de

voorgenomen aanvullende voorwaarden voor b-statushouders bij aanvragen in eerste aanleg in ruim twee uur (128 minuten) per referent kunnen toetsen. Driekwart van deze toename komt door de complexe toetsing van het inkomensvereiste (ongeveer anderhalf uur), bijna een kwart door toetsing van het huisvestingsvereiste (bijna een halfuur) en het resterende deel voor toetsing van de wachttermijn.²⁸⁶ In de bezwaarfase vraagt behandeling van de bezwaarzaak drieënhalf uur extra. De helft daarvan is voor de behandeling in bezwaar van de inkomenseis, de andere helft voor de behandeling in bezwaar van de huisvestingseis. Voor de wachttermijn is naar verwachting in bezwaarzaken geen extra tijd benodigd. Voor beroepen is geen extra benodigde tijd geschat, mede omdat onbekend is waar advocaten mee komen.²⁸⁷ Verder staat voor iedere ambtshalve belangenafweging in eerste aanleg twee uur per gezinslid. Waar nu slechts in tien procent van de afwijzingen een ambtshalve belangenafweging plaatsvindt, zal dat straks bij iedere aanvraag die op één of meerdere van de aanvullende voorwaarden wordt afgewezen, moeten gebeuren. Hoogstwaarschijnlijk zal gedeeltelijk toetsen van de aanvraag mogelijk zijn, indien er bijvoorbeeld aan de eerst getoetste aanvullende voorwaarde niet is voldaan.²⁸⁸

Mocht de extra directe werklast volledig middels extra personeel door de organisatie gedragen gaan worden, dan is er voor de behandeling van de zaken in eerste aanleg uit de werkvoorraad een jaar lang ruim honderd extra fte nodig. Naast de zaken uit de werkvoorraad, zullen ook nieuwe zaken, die instromen na inwerkingtreding, meer tijd vragen per aanvraag. In de eerste twee jaren na inwerkingtreding zou bijna dertig extra fte per jaar nodig zijn voor de behandeling van de aanvragen in eerste aanleg ten opzichte van de huidige situatie. Vanaf het derde jaar zou daar bijna zestig extra fte per jaar voor nodig kunnen zijn ten opzichte van de huidige situatie. Aanvragers zouden dan namelijk een tweede aanvraag in kunnen dienen (na het verstrijken van de wachttermijn) indien de eerste aanvraag binnen de wachttermijn tot een afwijzing geleid heeft.

Tabel 5.3. Geschatte impact op de directe werklast in eerste aanleg, uitgedrukt in fte gedurende een jaar, van de voorgestelde wijzigingen ten aanzien van gezinsleden en aanvullende voorwaarden, verschil ten opzichte van de huidige werkwijze.

type zaak	werkvoorraad	2026	2027	2028	2029
eerste aanleg	+113	+26	+29	(+55)*	(+59)*
totaal					

* Afhankelijk van de uitkomsten van de behandeling van de 8 EVRM-aanvragen in eerdere jaren zou dit aantal anders kunnen zijn.

Ook de directe werklast voor de behandeling van bezwaren en beroepen zal toenemen. Een schatting van de directe werklast voor bezwaren volgend uit de behandeling van de werkvoorraad is dat er ongeveer 170 fte nodig zal zijn gedurende een jaar (zie tabel 5.4). Voor bijbehorende beroepszaken is de schatting dat er ongeveer 180 extra fte nodig zal zijn gedurende een jaar. Voor de cohorten nieuwe aanvragers na inwerkingtreding is per cohort in de eerste twee jaar na inwerkingtreding zo'n veertig à vijftig fte extra nodig om de extra bezwaren die eruit volgen te behandelen. Eenzelfde aantal geldt voor de directe werklast voor de erop volgende beroepen. Voor de twee cohortjaren erna zou het gaan om zo'n zeventig fte

286 IND, 2024, Impactanalyse nareis bij b-statushouders.

NB. De toetsing van het huisvestingsvereiste was bij de impactanalyse nog iets anders, maar de inschatting is dat dezelfde tijd benodigd blijft (IND, augustus 2025, schriftelijke input).

287 IND, 2024, Update Impactanalyse nareis bij b-statushouders.

288 Gezien de lastig geschatte haalbaarheid van de voorwaarden (zie §3.3.1), is altijd de normtijd voor de wachttermijn gerekend en – als benadering van de gedeeltelijke toetsing – de helft van de resterende normtijd voor de toetsing van de overige voorwaarden (soms zal eerst aan huisvesting getoetst worden, soms aan inkomen). Alle normtijden zijn omgerekend naar gemiddelde normtijden per gezinslid in plaats van per referent, aangezien de behandeling van aanvragen primair plaatsvindt per gezinslid.

extra voor bezwaarzaken en zo'n tachtig fte extra voor beroepszaken. Deze hogere aantallen hebben te maken met verwachte tweede aanvragen van een deel van de eerdere aanvragers. Wanneer de bezwaar- en beroeps capaciteit precies nodig zou zijn, hangt af van wanneer de IND op de betreffende aanvragen zal beslissen en, wat betreft de behandeling van beroepszaken, van wanneer rechtbanken deze zaken oppakken.

Tabel 5.4. Geschatte impact op de directe werklast, uitgedrukt in fte gedurende een jaar, van de voorgestelde wijzigingen ten aanzien van gezinsleden en aanvullende voorwaarden, verschil ten opzichte van de huidige prognose/werkwijze.

type zaak	cohort 1a werkvoorraad	cohort 2026	cohort 2027	cohort 2028	cohort 2029
bezwaar totaal	+170	+43	+49	(+70)*	(+73)*
beroep totaal	+179	+42	+49	(+79)*	(+83)*

* Afhankelijk van de uitkomsten van de behandeling van de 8 EVRM-aanvragen in eerdere jaren zou dit aantal lager kunnen zijn.

Indien er geen of een deel van de fte gevonden worden, zullen de doorlooptijden en werkvoorraden toenemen (zie inleiding van deze paragraaf). Ook wanneer er in de capaciteit voorzien zou worden, zouden de doorlooptijden voor lopende nareisaanvragen bij b-statushouders op kunnen lopen doordat er herstelverzuim plaats zal moeten vinden voor de aanvullende voorwaarden.²⁸⁹ Wanneer de eerder gemaakte efficiëntieslag hierin bij het verbetertraject ook kan zorgen voor een tijdig bieden van herstelverzuim met betrekking tot de aanvullende voorwaarden, dan kan het oplopen van de doorlooptijden vanwege herstelverzuim meevallen.

5.7.3

Gerelateerde wijziging: wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb

Duidelijk is dat de nareismaatregelen leiden tot meer bezwaarzaken voor de IND. De werklast die deze bezwaarzaken met zich meebrengen voor de IND, zal verder toenemen als het wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb conform de ambitie van het Regeerprogramma wordt ingevoerd. Dit wetsvoorstel behelst voor de IND dat in meer bezwaarzaken dan nu contact opgenomen moet worden met de aanvrager. Ook behelst het wetsvoorstel dat de IND in 20% - 50% meer bezwaarzaken dan nu zal moeten gaan horen. In de uitvoeringstoets naar de impact van dit wetsvoorstel, wordt de inschatting weergegeven dat het verplicht contact opnemen in bezwaarzaken en het meer horen in bezwaarprocedures de IND respectievelijk twee uur en zeven uur extra zal kosten per bezwaarzaak.²⁹⁰ Dit extra werk voor een deel van de bezwaarzaken is niet meegenomen in de inschattingen van de impact van de nareismaatregelen.

5.7.4

Gerelateerde wijziging en doorlooptijden

Ten aanzien van de doorlooptijden voor gezinshereniging bij asielstatushouders leeft verder bij VWN de zorg dat deze toe zullen nemen ten gevolge van de voorgestelde verkorting van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning van de referent van vijf naar drie jaar. De vrees is dat nareisaanvragen onder op de stapel komen wanneer er nog geen besluit genomen is over de verlenging van de verblijfsvergunning van de referent.²⁹¹ Dit zou met name gelden voor nareis bij b-statushouders aangezien hun

²⁸⁹ Het gelijktijdig indienen van meerdere aanvragen voor verblijf zou ook kunnen leiden tot langere doorlooptijden en hogere werkvoorraden. Door de aanname dat aanvragen voor reguliere gezinssmigratie niet meer mogelijk zullen zijn voor statushouders, is dit risico naar verwachting beperkt.

²⁹⁰ IND, 2024, Rapport uitvoeringstoets op het wetsvoorstel Versterking waarborgfunctie Awb - IND

²⁹¹ VWN, juli 2025, interview

verblijfsrecht meer kans heeft op intrekking dan die van a-statushouders. De IND geeft aan dat de asielstatus van de vreemdeling geldig blijft totdat deze status is ingetrokken met een daartoe strekkend besluit. Dit staat echter los van de verlengingsaanvraag. Een al dan niet openstaande verlengingsaanvraag heeft dan ook geen invloed op wanneer de nareiszaak wordt opgepakt. Dat is anders indien er een intrekkingprocedure loopt. In die gevallen zal de IND geen beslissing nemen op de nareisaanvraag. Dat is niet anders dan nu het geval is.²⁹²

5.8 Financiën

De financiële gevolgen van de nareisvoorstellen betreffen personeelskosten, IV-kosten en leges. Vanwege de onzekerheid met betrekking tot de juridische vervolgpcedures en dus het benodigde personeel hiervoor, is de (schets van de) werklast (zie §5.7) niet doorberekend. De besparing door het afschaffen van rechterlijke dwangsommen voor nareis valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek. €

5.9 Implementatie²⁹³

5.9.1 Randvoorwaarden implementatie

Voordat implementatie plaats kan vinden, is het essentieel dat de onduidelijkheden in de wet- en regelgeving opgelost zijn. Zoals deels verspreid door hs. 2 aan bod gekomen is, betreft dit (met name ten aanzien van de aanvullende voorwaarden bij b-statushouders):

- Hoe toetsing van de huisvestingseis precies plaats dient te vinden (zie §2.3.3 en §5.1.2). Hiervoor dienen de Vc en werkinstructies (WI) aangepast te worden;
- Hoe toetsing van de inkomenseis precies plaats dient te vinden (zie §2.3.2 en §5.2.2). Hiervoor moet de Vb, Vc en WI aangepast worden. Hierbij dient UWV betrokken te worden middels een uitvoeringstoets op de lagere regelgeving het licht van het betreffende wetsvoorstel.²⁹⁴ Voor een dergelijke toets heeft UWV ongeveer acht weken nodig;
- Wat de toetsingsvolgorde is bij de aanvullende en al bestaande voorwaarden voor nareis bij b-statushouders en of gedeeltelijke toetsing mogelijk is zodra duidelijk wordt dat een aanvrager aan één van de voorwaarden niet voldoet. Hiervoor kunnen in de WI handvatten gegeven worden;
- Of het juridisch gezien mogelijk is om bij nareisaanvragen onderscheid te maken tussen nareis bij a- en bij b-statushouders indien de betreffende b-statushouders onder de huidige wetgeving geen reden gehad hebben om tegen de ontvangen b-status te procederen ten behoeve van een a-status;
- Waar nodig aanpassing van de Vreemdelingencirculaire (Vc) en het Vreemdelingenbesluit (Vb), o.a. voorkomen dat statushouders via het huidige reguliere verblijfskader alsnog (eenvoudiger) in aanmerking kunnen komen voor verblijfsrecht (zie ook §2.1.2²⁹⁵);
- Of er wijzigingen komen ten aanzien van wanneer de IND wel/geen herstel verzuim dient te bieden (zie §2.3.5).

Voordat de voorgestelde nareiswijzigingen in werking zouden kunnen treden, dient de IND het volgende in ieder geval voorbereid te hebben:

²⁹² IND, augustus 2025, schriftelijke input.

²⁹³ IND, juli 2025, interviews. Tenzij anders aangegeven.

²⁹⁴ UWV, augustus 2025, telefoongesprek.

²⁹⁵ TK, 2025. 36703-24. Nota naar aanleiding van het verslag

- Invoering van een tweestatusstelsel waarbij b-statushouders buiten de GRI vallen middels een wijziging van art. 29 Vw of het betreffende deel van het wetsvoorstel invoering tweestatusstelsel (waar ook de nareisvoorstellen in staan).²⁹⁶ Juridisch gezien zou er ook onder de GRI onderscheid gemaakt kunnen worden tussen a- en b-statushouders. Echter, voor amv's zouden de aanvullende voorwaarden niet van toepassing mogen zijn onder de GRI.²⁹⁷ Wanneer b-statushouders buiten de GRI vallen, wordt er onderscheid gemaakt tussen de rechten van a- en b-statushouders en wordt daarmee feitelijk een tweestatusstelsel gecreëerd.
- Bepalen of er een soort pilot plaats zal vinden om de juridische houdbaarheid van de voorgestelde kaders te toetsen (zie §3.3.2 voor de twijfels die er over de juridische houdbaarheid bestaan). Of de pilot alleen toeziet op aanvragen uit de werkvoorraad, of dat het ook nodig is deze op nieuwe aanvragen toe te passen zal nog moeten worden bekeken;
- Vinden van extra fte en/of accepteren van toename doorlooptijden en werkvoorraden (zie §5.7)
- Werkinstructie nareis actualiseren naar aanleiding van de wetsvoorstellen;
- Richtlijnen voor belangenafweging 8 EVRM bij gezinsleden van asielstatushouders opstellen;
- Aanpassing instructies voor het opvoeren van zaken die op de gezinshereniging bij asielstatushouders zien;
- Basisopleiding nareis aanpassen;
- Opleiding van medewerkers die nareisaanvragen beoordelen en nieuwe 8 EVRM-belangenafweging maken. Zij dienen te leren hoe te toetsen aan de inkomenseis en huisvestingseis en zich richtlijnen voor de belangenafweging eigen te maken;
- Begeleiding van medewerkers die nareisaanvragen beoordelen en 8 EVRM-belangenafwegingen maken voor nieuwe categorieën aanvragers voor de eerste periode na inwerkingtreding. Denkbaar is dat medewerkers die voor andere verblijfsaanvragen al toetsen aan de inkomenseis helpen bij de begeleiding, gezien hun expertise over de inkomenseis.²⁹⁸
- Communicatie naar aanvragers, ketenpartners en IND-medewerkers in het nareisproces over de toekomstige wijzigingen (zie §5.4.1 voor details);
- Aanpassing van IV-systemen (zie §5.5 voor details);
- Actualiseren van DPIA Koppeling IND-SUWI met inachtneming van het voorgenomen nareisbeleid en controleren en waar nodig aanpassen van de overeenkomst tussen het UWV en de IND;²⁹⁹
- Bij eventuele gegevensuitwisseling met nieuwe partijen (bijv. woningcoöperaties en het Kadaster): AVG-check en wetgevingscheck.
- Werving (en opleiding) van voldoende extra medewerkers voor de behandeling van eerste aanvragen, bezwaren en beroepen nareis / 8EVRM.

5.9.2 Implementatietermijn

Een belangrijk aspect bij de implementatietermijn van de voorgestelde wijzigingen is de samenhang met de implementatie van andere voorgestelde wijzigingen. Desondanks focust deze uitvoeringstoets alleen op de implementatie van de nareisvoorstellen afzonderlijk. De termijn waarbinnen de IND de wijzigingen ten aanzien van gezinsleden die voor nareis in aanmerking kunnen komen, zou kunnen

²⁹⁶ IND, augustus 2025, gesprek.

²⁹⁷ Ook omdat de GRI uitgaat van het bevorderen van gezinshereniging, waar de aanvullende voorwaarden niet aan bijdragen.

²⁹⁸ IND, 2024, Impactanalyse Nareis bij B-statushouders.

²⁹⁹ IND, juli 2025, schriftelijke input.

implementeren, verschilt van de termijn waarbinnen de IND ook de aanvullende voorwaarden voor b-statushouders kan implementeren.

De implementatie van de wijzigingen ten aanzien van gezinsleden kan naar verwachting binnen enkele maanden. Deze periode is nodig om het Vb aan te passen om aanvragen voor reguliere verblijfskaders te voorkomen. Voor overige wijzigingen zijn naar verwachting twee à tweeënhalve maanden nodig na vaststelling van lagere regelgeving indien deze implementatie prioriteit krijgt en houdt.

De implementatie van de aanvullende voorwaarden voor nareis bij b-statushouders is praktisch gezien alleen mogelijk er een tweestatusstelsel is waarbij b-statushouders niet meer onder de Gezinsherenigingsrichtlijn (GRI) vallen (zie §5.9.1). De invoer van een dergelijk tweestatusstelsel kan via een wijziging van art. 29 Vw in aanvulling op de nareisvoorwaarden of door implementatie van het betreffende onderdeel van het wetsvoorstel invoering tweestatusstelsel. Aangezien een nieuw wetsvoorstel (voor aanpassing van art. 29 Vw) meer tijd vraagt dan een al bestaand wetsvoorstel, houdt dit in dat de inwerkingtreding van de aanvullende voorwaarden voor nareis bij b-statushouders op zijn vroegst in werking kunnen treden wanneer het betreffende, voorgestelde tweestatusstelsel ingevoerd wordt.^{300,301} Net als bij alleen de wijzigingen ten aanzien van gezinsleden, geldt ook hier dat er enkele maanden nodig zijn voor aanpassing van het Vb om aanvragen via reguliere verblijfskaders te voorkomen. Voor overige wijzigingen zijn naar verwachting drie maanden nodig na vaststelling van lagere regelgeving indien deze implementatie prioriteit krijgt en houdt.

Het eventueel stapsgewijs³⁰² in werking laten treden van verschillende onderdelen van de wetsvoorstellen met betrekking tot nareis heeft echter voor- en nadelen, ook in samenhang met andere implementaties³⁰³ die de IND te wachten staan. Enerzijds kan stapsgewijze implementatie het onoverzichtelijk voor medewerkers maken welke wijzigingen op verschillende momenten al wel of nog niet van toepassing zijn. Ook bij aanvragers die meerdere brieven ontvangen over verschillende wijzigingen³⁰⁴ zou dit naar verwachting voor onnodige vragen zorgen indien de onderlinge samenhang onvoldoende duidelijk is. Anderzijds kan het stapsgewijs implementeren de wijzigingen beter behapbaar maken voor medewerkers dan wanneer implementatie van 'alle wijzigingen' gelijktijdig plaatsvindt. Sommige stappen zullen dan vaker gezet moeten worden waardoor de totale implementatietijd hoger is.

300 IND, augustus 2025, gesprek.

301 Zie IND, 2025, Uitvoeringstoets invoer tweestatusstelsel (concept II): "Om te kunnen voldoen aan de [...] randvoorwaarden hebben de IND en ketenpartners ongeveer negen maanden nodig. Voor het werven en opleiden van extra personeel geldt dat dit langer duurt, namelijk minimaal 12 maanden [...]. Eerdere implementatie heeft daarmee tot gevolg dat de IND minder productief zal zijn."

302 Bijvoorbeeld eerst de wijzigingen ten aanzien van gezinsleden, dan de aanvullende voorwaarden voor b-statushouders.

303 Denk hierbij aan het invoeren van het tweestatusstelsel en het migratiepact.

304 Dit zou dan met name spelen bij amv's met een b-status waarvoor gezinshereniging met minderjarige broers/zussen bij nareizende ouder(s) is aangevraagd.

6 Verwachte gevolgen voor rechtsbijstand en rechtspraak

6.1 Verwachte gevolgen voor rechtsbijstand

Op dit moment is voor nareisaanvragen voorzien in eerstelijns rechtshulp. VluchtelingenWerk Nederland (VWN) verleent op dit moment deze hulp en Nidos ondersteunt bij de nareisaanvragen van amv's. Als na een afwijzing bezwaar wordt aangetekend dan verleent een advocaat rechtsbijstand. Voor de werkzaamheden van de advocaat in bezwaar en eventueel daaropvolgend beroep geeft de Raad voor Rechtsbijstand (RvR) een toevoeging (vergoeding voor de kosten) af. Mede op basis van de inschattingen ten aanzien van de aantallen aanvragen, bezwaren en beroepen (zie hs. 3), brengt deze paragraaf de verwachte impact op de rechtsbijstand in beeld. Er is aandacht voor het aantal advocaten, toevoegingen, tolken en implementatie. Ten aanzien van communicatie, financiën, IV en handhaving zijn geen verwachte gevolgen aan bod gekomen.

Raad voor Rechtsbijstand



6.1.1 Werklast

De verwachting is dat de wijzigingen voor nareis de advocatuur meer werk opleveren. Eén van de redenen is dat meer geprocedeerd gaat worden (zie hs. 3). Dit betreft zowel procedures in verband met het niet hebben van overgangsrecht als in verband met de naar verwachting deels juridisch kwetsbare en vaak niet haalbaar geachte aanvullende voorwaarden voor b-statushouders (zie ook hs. 4). Een andere reden is dat een deel van de zaken complexer zal worden waardoor advocatuur een deel van de begeleiding door vrijwilligers van VWN over zal moeten nemen. Zowel 8 EVRM belangenafwegingen als de aanvullende voorwaarden zijn relatief complex bij b-statushouders.

Naar verwachting zullen door de aanvullende voorwaarden meer advocaten nodig zijn om statushouders en hun gezinsleden juridische bijstand te verlenen bij bezwaren dan wel beroepen. Het aantal benodigde advocaten volgt het aantal bezwaar- dan wel beroepsprocedures (zie §3.3.3). De advocatuur geeft aan al enige tijd tegen de randen van hun mogelijkheden te lopen. De verwachting is dat deze toename problemen voor de advocatuur zal opleveren. De advocatuur voorziet weinig mogelijkheid om extra capaciteit op te bouwen en verwacht zelfs dat de capaciteit de komende jaren waarschijnlijk af zal nemen. De sociale advocatuur³⁰⁵ vergrijst namelijk snel en de komende jaren zal er daardoor veel uitstroom zijn van advocaten die met pensioen gaan. De RvR maakt zich over de hele linie zorgen over voldoende aanbod van sociaal advocaten.³⁰⁶ Bovendien wordt de asieladvocatuur in de huidige maatschappij als zwaar werk ervaren en jongere advocaten verleggen hun focus naar andere rechtsgebieden. De instroom van nieuwe advocaten is beperkt. Op het moment is er één advocaat van jonger dan 30 jaar ingeschreven bij de Nederlandse orde van advocaten (NOvA). De advocatuur verwacht met het invoeren van de nareismaatregelen dat het niet mogelijk wordt om alle rechtszoekenden van een advocaat te kunnen voorzien, en dat er situaties gaan voorkomen waarbij aanvragers geen advocaat kunnen vinden.

Ook andere ontwikkelingen raken aan deze verwachting. Zo hebben advocaten zorgen dat het verwachte tekort versterkt wordt door een verlaging van

³⁰⁵ De sociale advocatuur biedt deze rechtsbijstand aan wie zelf geen rechtsbijstand kan betalen, maar wel in de knel dreigt te komen door een juridisch probleem. (Bron: Rijksoverheid, 2025, [Al vanaf 2026 extra geld voor sociale advocatuur](#). Geraadpleegd op 31-7-2025.)

³⁰⁶ RvR, juli 2025, interview. Hoeveel advocaten er nodig zijn met een specialisatie asiel en/of vreemdelingenrecht is mede afhankelijk van de besluiten die de IND neemt.

het maximum aantal toevoegingseenheden.³⁰⁷ De RvR geeft echter aan dat deze wijziging een kleiner effect heeft en verwacht dat de totale werkzaamheden, gebaseerd op de werklast in 2024, goed over de beschikbare groep advocaten te verdelen is.³⁰⁸ De RvR denkt dat het probleem van de toename van de werkzaamheden en van het aanbod van advocaten groter is.³⁰⁹ Verder zal het invoeren van een tweestatusstelsel naar verwachting meer van de advocatuur vragen.³¹⁰

6.1.2 *Toevoegingen*

Door de wijzigingen worden meer zaken verwacht waarin een belangenafweging in het kader van 8EVRM een rol speelt – als ambtshalve doortoets van de IND of als aanvraag van een statushouder/gezinslid (zie hs. 3). Ook de aanvullende voorwaarden voor nareis bij b-statushouders maken dat er meer elementen een rol spelen bij de begeleiding van deze verblijfsaanvragen.

Vanaf de bezwaarprocedure geeft de Raad voor Rechtsbijstand een toevoeging af. Ook eventuele aan het bezwaar voorafgaande werkzaamheden in de aanvraagfase vallen onder deze toevoeging. Er geldt dus bij nareis geen zelfstandige toevoeging voor bijstand van een advocaat in de aanvraagfase.

Een uitzondering geldt als de zaak juridisch dan wel feitelijk complex is. Dan kan de Raad wel een zelfstandige toevoeging afgeven voor de aanvraagfase. Een toename van de complexiteit van nareisaanvragen en aanvragen 8 EVRM kan ertoe leiden dat de eerstelijns rechtsbijstand steeds vaker ontoereikend is en eerder bijstand van een advocaat nodig is. Het aantal toevoegingen zal dan toenemen. Ook een toename van het aantal bezwaar- en beroepsprocedures zal leiden tot meer toevoegingen.

6.1.3 *Tolken en vertalers*

Naast dat er naar verwachting een grotere inzet advocaten nodig is, ontstaat ook meer vraag naar tolken en vertalers om de communicatie tussen advocaten, statushouders en gezinsleden van statushouders mogelijk te maken. De stelregel is dat ieder extra rechtsbijstandmoment per definitie extra inzet van een tolk vergt. Voorts dient een aanvrager in nareiszaken via bewijstukken de gestelde relatie met de nareiziger aan te tonen. Die bewijstukken dient de verzoeker vertaald aan te leveren. Of er naar verwachting voldoende tolken en vertalers zullen zijn, valt buiten de reikwijdte van deze uitvoeringstoets.

6.1.4 *Implementatie*

Voor zover de verhoogde complexiteit leidt tot een verhoogde werklast voor advocaten, vraagt dit om een herijking van de punten (vergoeding) voor de verschillende procedures.³¹¹ Hiervoor dient het Besluit vergoedingen rechtsbijstand (Bvr) aangepast te worden. Wijziging vraagt doorgaans zes tot negen maanden implementatietijd. Daarnaast is aanpassing van de ICT-systemen van de RvR nodig.

307 Advocatuur, juli 2025, schriftelijke input.

308 RvR, 2025, [Veelgestelde vragen aanpassing maximum aantal toevoegingseenheden vanaf 1 januari 2026](#). Geraadpleegd op 1 september 2025.

309 RvR, september 2025, schriftelijke input.

310 IND, 2025 (concept). Impactanalyse Invoering tweestatusstelsel.

311 Elke zaak wordt ingedeeld in een bepaalde categorie, afhankelijk van de complexiteit en de verwachte tijdsinvestering. Elke categorie heeft een bepaald aantal punten toegekend. Een punt vertegenwoordigt een bepaalde waarde in euro's, die door de overheid wordt vastgesteld. De advocaat declareert de punten bij de Raad voor Rechtsbijstand, die vervolgens de vergoeding uitkeert op basis van het aantal punten dat aan de zaak is toegekend.

Deze trajecten kunnen naast elkaar lopen. Dit is mogelijk vanaf november 2026 mits de gehele scope op 1 november 2025 door het Ministerie van Justitie en Veiligheid in opdracht is gegeven aan de RvR. Latere bekendwording van de scope zorgt voor uitvoering per mei 2027, mits bekend gemaakt voor 1 april 2026. Indien er sprake is van een eerdere inwerkingtreding zal de RvR de wijziging op andere wijze uitvoeren, waarvoor overleg nodig is.

Ook moeten advocaten zich de nieuwe procedures en regels eigen maken. Hiervoor zullen cursussen moeten worden opgezet die gevolgd kunnen worden. De ervaring leert dat dit relatief snel kan gaan.

6.2

Verwachte gevolgen voor de rechtspraak

In beroepsprocedures die aanvragers – met behulp van advocaten – aanspannen tegen besluiten van de IND, buigt de rechtspraak zich over de juridische juistheid van de besluiten. In deze uitvoeringstoets is alleen een schets gemaakt van het aantal beroepen en niet van het aantal hoger beroepen (zie §3.3.3). De verwachte impact van een toename aan hogere beroepen is dan ook niet meegenomen in deze paragraaf.



Gezien de geschatte toename aan beroepen (zie §3.3.3), zal de rechtspraak naar verwachting meer capaciteit nodig hebben om zich over de extra beroepen te buigen.³¹² De Raad voor de rechtspraak verwijst naar het wetgevingsadvies van 20 januari 2025³¹³ en herhaalt het standpunt dat deze voorstellen tot werklastgevolgen voor de bestuursrechter belast met vreemdelingenzaken zal leiden.

6.2.1

Inhoudelijke behandeling beroepszaken

De Raad verwacht 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 bewerklijker 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.

6.2.2

Personele en financiële gevolgen

Hierbij merkt de Rvdr op dat de actuele inschatting van de toename van het aantal beroepen, op basis van de raming in dit rapport, hoger is dan waar in eerdergenoemd wetgevingsadvies vanuit is gegaan. Voor de doorrekening van de gevolgen worden de aannames uit §3.3.3 gevolgd (zie ook Bijlage I, §C).

De geschatte impact van de voorgestelde wijzigingen zoals in dit rapport opgenomen zal ten aanzien van de wijziging voor gezinsleden in extra werklast 0,54 miljoen aan personele kosten per jaar betekenen voor de Rvdr. De consequenties samenhangend met de ingeschatte voorraad zal aanvullend eenmalig ca. 2 miljoen euro bedragen over de jaren 2026-2029.

De geschatte impact van de voorgestelde wijzigingen ten aanzien van gezinsleden en aanvullende voorwaarden gezamenlijk brengt een (erg) hoge extra werklast met zich mee. Dit zal een extra werklast van 6 miljoen euro aan personele kosten in het eerste

³¹² RvS, 2024, Consultatiereactie Wetsvoorstel tweestatusstelsel en wetsvoorstel Asielnoodmaatregelenwet.

³¹³ <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/2025-02-wetsvoorstel-introductie-van-een-tweestatusstelsel-en-het-aanscherpen-van-de-vereisten-bij-nareis.pdf>

jaar oplopend naar 9,3 miljoen in 2029 betekenen. De consequenties samenhangend met de ingeschatte voorraad zal daarnaast eenmalig ca. 24,7 miljoen bedragen over de jaren 2026-2029.

De te verwachten oplopende voorraden bij de rechtbanken zullen ook ernstige keteneffecten met zich meebrengen: de Rvdr neemt aan dat het totaaleffect van het oplopend aantal zaken leidt tot een verhoging van de doorlooptijd en daarmee een verslechtering voor de gehele keten.³¹⁴

6.2.3

Implementatie

Opschaling van de capaciteit bij de rechtbanken is noodzakelijk om de verwachte toename van het aantal beroepszaken in te plannen. De rechtspraak kan jaarlijks maximaal 140 nieuwe rechters en raadsheren werven en opleiden. Deze nieuwe rechters en raadsheren dienen grotendeels ter vervanging van uitstromende rechters en raadsheren (met name pensioen). Vanaf 2025 zal die uitstroom tot 2030 jaarlijks tussen 100 en 125 rechters en raadsheren liggen. De opleiding tot rechter of raadsheer duurt één tot vier jaar, afhankelijk van de werkervaring van de betrokkene. De rechters en raadsheren die jaarlijks extra (na aftrek van de uitstromers) instromen zullen binnen de rechtspraak worden ingezet daar waar ze het meeste nodig zijn. Dat kan bij vreemdelingenzaken zijn, maar bijvoorbeeld ook bij strafzaken en familie- en jeugdzaken.

³¹⁴ Raad voor de rechtspraak, 20 januari 2025, Advies wetsvoorstel Introductie van een tweestatusstelsel en het aanscherpen van de vereisten bij nareis. Waarbij het nareisdeel nu in een afzonderlijke uitvoeringstoets wordt meegenomen.

7 Verwachte gevolgen voor Nidos

NIDOS is de wettelijk vertegenwoordiger van amv's in opdracht van de overheid. Op grond van (inter)nationale wet- en regelgeving heeft de overheid een zorgplicht voor kinderen in Nederland, inclusief voogdij voor alleenstaande minderjarigen bij afwezigheid van ouderlijk gezag. De voogdij vervalt zodra de betreffende personen meerderjarig worden. Bij Nidos werken onder meer jeugdbeschermers die de voogdijtaak over de jongeren namens Nidos uitvoeren, hun begeleiden bij bijvoorbeeld contacten met school en hun welzijn in de gaten houden. Daarnaast zijn er gezinsherenigingsfunctionarissen die de jongeren begeleiden bij de gezinsherenigingsprocedure, in samenwerking met de betreffende jeugdbeschermer en jongere.



Mede op basis van de inschattingen ten aanzien van gevolgen voor statushouders en hun gezinsleden (zie hs. 4), brengt dit hoofdstuk de verwachte impact op Nidos in beeld. Er is aandacht voor begeleiding van amv's, hulp bij nareisaanvragen, communicatie, fte en implementatie. Ten aanzien van IV/ICT, handhaving en financiën zijn geen verwachte gevolgen aan bod gekomen.

7.1 Primaire werkprocessen

7.1.1 *Begeleiding van amv's*

Nidos verwacht de grootste impact ten aanzien van de tijd die jeugdbeschermers voor de begeleiding nodig hebben. Doordat jongeren lang gescheiden zullen zijn van familieleden zal dat impact hebben op het mentale welzijn van de jongere (zie ook hs. 4). Dit zal resulteren in teleurstelling en somberheid dat gepaard kan gaan met een lagere motivatie voor bijvoorbeeld school, of in extremere gevallen dat ze ook niet meer willen eten. Om dit in goede banen te leiden is naar verwachting meer begeleiding nodig vanuit Nidos. Gesprekken over moeilijke onderwerpen behoren tot de taak van de jeugdbeschermer. Doordat er geen overgangsrecht geldt en doordat aanvragers langer van hun ouders gescheiden zullen zijn zal dit vaker gaan voorkomen. Ook het motiveren van de jongere speelt hierbij een belangrijke rol.

7.1.2 *Nareisaanvraag*

Ruim de helft, ongeveer 60 procent, van de amv's is bij binnenkomst in Nederland tussen de 15 en 18 jaar. Doordat de wachttermijn van twee jaar ook voor amv's gaat gelden zullen veel van de amv's meerderjarig zijn wanneer ze een nareisaanvraag kunnen indienen dan wel hebben lopen. De voogdij van Nidos houdt op wanneer de volwassen leeftijd is bereikt. Dit betekent dat Nidos normaal gesproken niet betrokken zal zijn bij ondersteuning van de nareisaanvraag en VWN deze rol op zich zal nemen³¹⁵, maar het is nog niet duidelijk hoe dit zal lopen.

7.2 **Communicatie**

Jeugdbeschermers zijn vaak het eerste aanspreekpunt van de jongere. Hoewel de IND brieven zal versturen naar jongeren met een lopende aanvraag over wijzigingen in de behandeling van hun aanvraag en vermoedelijk aanvullende voorlichting op COA-locaties zal geven (zie hs. 5), zullen jeugdbeschermers ook vaak het eerste aanspreekpunt zijn bij vragen van de jongere over de nieuwe wetgeving of om de jongere hierover te informeren wanneer er nog geen lopende aanvraag voor gezinshereniging is. De komende wijzigingen zullen naar verwachting lastig voor de jongeren zijn (zie hs. 4). Soms komen jeugdbeschermers daarmee in een spagaat, wanneer jongeren ook een negatieve houding krijgen tegenover de boodschapper van een voor hen moeilijk bericht. Dit komt de vertrouwensband tussen de jeugdbeschermer en de jongere niet ten goede. Voor Nidos zou het daarom helpen wanneer de boodschap van de komende wijzigingen zoveel en tijdig mogelijk van de IND komt. Nidos geeft aan behoefte te hebben aan onderlinge afspraken binnen de keten over welke organisatie welke informatie aan wie verstrekt. De jeugdbeschermer zal de jongere dan alsnog begeleiden, maar dan komt de boodschap niet van de jeugdbeschermer wat de vertrouwensrelatie ten goede komt.

7.3 **Werklast**

Het is nog niet bekend of de extra tijd die gaat zitten in de begeleiding ook leidt tot meer benodigd personeel. Daarnaast zullen er in principe minder gezinsherenigingsfunctionarissen nodig zijn voor nareisaanvragen, aangezien veel van de huidige nareisaanvragen door de wachttermijn zullen verplaatsen naar de periode waarin een eerdere amv'er reeds meerderjarig is (zie §7.1.2). Het is echter niet onmogelijk om een aanvraag in te dienen voordat de wachttermijn verstreken is (8 EVRM of nareis met ambtshalve doortoets aan 8 EVRM). Afhankelijk van de mate waarin dit gebeurt en in hoeverre een dergelijke aanvraag meer tijd vraagt dan de huidige nareisaanvraag, zou dit zelfs kunnen leiden tot een toename aan werklast.³¹⁶

7.4 **Implementatie**

Nidos heeft in 2024 180 nieuwe jeugdbeschermers aangenomen, een stijging van 37%. Deze nieuwe medewerkers dienen ingewerkt en bijgeschoold te worden op gespreksvaardigheden. Denk hierbij aan het voeren van slechtnieuwsgesprekken of terugkeergesprekken.

Verder acht Nidos het wenselijk om grote veranderingen zoveel mogelijk tegelijkertijd door te voeren in het belang van een goede uitvoering van de wetten.³¹⁷

³¹⁶ Daarnaast is onduidelijk of Nidos werkzaamheden van VWN overneemt. Dit valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

³¹⁷ Nidos, 2025, advies over de wetsvoorstellen

8 Verwachte gevolgen voor het COA

Het Centraal Orgaan Asielopvang (COA) vangt onder meer asielzoekers en statushouders tijdelijk op. De bedoeling is dat deze statushouders na verlening van hun asielstatus zo snel mogelijk in gemeenten gehuisvest worden. Dit hoofdstuk brengt de verwachte impact op het COA in beeld, mede op basis van de inschattingen ten aanzien van gevolgen voor statushouders en hun gezinsleden (zie hs. 4). Er is aandacht voor opvang van (nagereisde) statushouders, begeleiding op opvanglocaties, fte, implementatie en communicatie. Ten aanzien van IV/ICT en handhaving zijn geen verwachte gevolgen aan bod gekomen en een financiële doorrekening is niet gemaakt.



8.1 Primaire werkprocessen

8.1.1 *Opvangplekken voor (nagereisde) statushouders*

Voor de primaire werkprocessen van het COA hebben twee onderdelen van de nareisvoorstellen impact: de wijziging van gezinsleden die voor nareis in aanmerking kunnen komen en het huisvestingsvereiste bij b-statushouders.

De wijziging van gezinsleden houdt in dat ongehuwde partners, pleegkinderen, meerderjarige, afhankelijke kinderen en meerderjarige broers/zussen van amv's niet meer in aanmerking zullen komen voor nareis en dus niet meer voor opvang door het COA. Deze opvang is alleen beschikbaar voor personen met een lopende asielaanvraag, nareizigers en personen met een (afgeleide) asielstatus tot ze huisvesting in een gemeente hebben. Minderjarige broers/zussen van amv's bij nareizende ouders kunnen ook nu al in COA-opvang verblijven zolang nodig en dit zal zo blijven.

Het huisvestingsvereiste betekent in principe³¹⁸ dat nareizigers van b-statushouders niet meer in een COA-opvanglocatie hoeven te verblijven en bij de referent en eventueel al andere in Nederland aanwezige gezinsleden intrekken. Indien de huisvesting van referenten niet geschikt blijkt voor ook gezinsleden, dan zou het kunnen dat de gezinsleden alsnog (tijdelijk) bij het COA zullen verblijven.³¹⁹ Merk op dat er voor a-statushouders en amv's geen huisvestingsvereiste geldt. Gezinsleden die bij hen nareizen zullen daarom in ieder geval op een COA-opvanglocatie verblijven zolang er geen huisvesting in gemeenten voor hen is. De lastig geschatte haalbaarheid van het huisvestingsvereiste (zie §3.3.1) zou bovendien de doorstroom naar een woning van b-statushouders die nareis aan willen vragen kunnen vertragen. Hierdoor zou het langer kunnen duren voordat ze aan het huisvestingsvereiste kunnen voldoen, wat maakt dat ze langer in een COA-opvanglocatie zullen verblijven.

De nareisvoorstellen aan sich zullen naar verwachting de druk op de benodigde opvangcapaciteit enigszins verminderen. In de eerste helft van 2025 verbleven gemiddeld 1.500 tot 2.000 nareizigers bij het COA.³²⁰ Het aantal nareizigers is afhankelijk van zowel de instroom van nareizigers in Nederland als van de uitstroom vanuit het COA naar de woning van de referent. In 2024 was het totale aantal personen in COA-opvang 71.800; op veel locaties liep de bezettingsgraad op tot gemiddeld 100%.³²¹ De woningmarkt kan het aantal woningzoekenden, inclusief

³¹⁸ zie §2.3.3 voor meer details

³¹⁹ Net als nu kan dit met de mvv-nareis. Eventueel zouden nareizigers kunnen besluiten een zelfstandige asielaanvraag te doen en daarmee (ook) recht op opvang te krijgen.

³²⁰ COA, juli 2025, per mail.

³²¹ COA, 2025, [Jaarverslag 2024 – Bewoners in de COA-locaties](#). Geraadpleegd op 28-7-2025.

statushouders, niet absorberen en nareizigers verblijven met enige regelmaat in noodopvanglocaties.³²² Noodopvanglocaties voldoen niet altijd aan het gewenste voorzieningenniveau en zijn bovendien relatief duur.³²³

Tegelijkertijd dienen de wijzigingen in een grotere context bekeken te worden. Zo is de verwachting dat het voorgenomen verbod op voorrang voor statushouders bij sociale huurwoningen, de druk op het COA juist sterk doet toenemen.

8.1.2 *Begeleiding op opvanglocaties*

Aangezien de nareiswetsvoorstellen het lastiger maken om gezinsleden naar Nederland te laten komen, zal dit naar verwachting de nodige impact hebben op statushouders (zie hs. 4). De verwachting is dat dit een verslechtering van de leefbaarheid en veiligheid op COA-locaties met zich meebrengt. Asielzoekers die de status van subsidiair beschermde toegekend krijgen, zullen naar verwachting namelijk teleurgesteld zijn dat zij niet erkend worden als (verdrags)vluchteling. Daarbij zal er onvrede zijn omdat het naar Nederland laten komen van gezinsleden in het kader van nareis door de gestelde voorwaarden zowel lastig zal zijn als enige tijd op zich zal laten wachten. De verwachting is dat dit spanningen bij de bewoners en op de locatie met zich mee zal brengen, en daarmee tot een verslechtering van de leefbaarheid en veiligheid op een locatie zal leiden.³²⁴ Ook is de verwachting dat het COA aanvullende begeleiding moet bieden aan bewoners die door de vooruitzichten niks meer weten te ondernemen, terwijl dit juist voor nareis bij b-statushouders van belang is om te kunnen voldoen aan de gestelde vereisten. De inschatting is dat dit enige mate van deze houding bij het merendeel van de b-statushouders ontstaat, in ieder geval zolang ze door zouden procederen voor een a-status.³²⁵

De gestelde voorwaarden voor nareis kennen een directe werking. Dit heeft tot gevolg dat er bij het COA gedurende enige tijd statushouders verblijven die zich in een gelijke of vergelijkbare situatie bevinden qua lopende nareisaanvraag, maar een verschillende behandeling krijgen afhankelijk van of de beslissing voor of na de inwerkingstredingsdatum wordt genomen. Het gevolg hiervan is onduidelijkheid en onbegrip bij in de opvang verblijvende statushouders. Dit zal naar verwachting leiden tot een toename van de onrust en de spanning op een locatie.

8.2 **Werklast**

Het aantal medewerkers van het COA is afhankelijk van het aantal bewoners van de opvanglocaties. Door de nareisvoorstellen worden geen veranderingen van werkwijzen verwacht die een wijziging in personeelscapaciteit met zich meebrengen. De nareisvoorstellen aan sich zouden, door een afname van benodigde opvangplekken (zie §8.1.1), dus ook minder benodigd personeel opleveren. Ook hier geldt dat de nareisvoorwaarden niet in een vacuüm plaatsvinden en voorstellen zoals een verbod op voorrang bij sociale huurwoningen in ogenschouw genomen moeten worden (zie ook §8.1.1).

8.3 **Implementatie en communicatie**

Gezien de verwachte impact van de nareisvoorstellen op bewoners, is goede, volledige en begrijpelijke voorlichting aan bewoners over aanstaande wijzigingen essentieel (zie

³²² Raad van State, 2025, advies

³²³ Raad van State, 2025, advies

³²⁴ COA, 2025, brief aan minister

³²⁵ COA, juli 2025, schriftelijke input.

ook §5.4). Ook het tijdig informeren van COA-medewerkers is essentieel zodat zij kunnen anticiperen op verwachte reacties bij bewoners. Voor de implementatie hiervan heeft het COA een implementatietermijn van drie maanden nodig, zodat er voldoende tijd is om alle locaties voldoende te informeren.

9 Verwachte gevolgen voor gemeenten

Gemeenten zijn in de huidige wetgeving verantwoordelijk voor de huisvesting van statushouders en hun eventuele gezinsleden.³²⁶ Ook begeleiden zij statushouders bij hun inburgering.³²⁷ Mede op basis van de inschattingen ten aanzien van gevolgen voor statushouders en hun gezinsleden (zie hs. 4), brengt dit hoofdstuk de verwachte impact op gemeenten in beeld. Dit betreft primair de verwachte impact van de nareisvoorstellen. Andere voorstellen of wijzigingen zijn waar relevant aangehaald, maar de impact daarvan valt buiten de reikwijdte van deze uitvoeringstoets. Er is aandacht voor huisvesting, inburgering en begeleiding, handhaving, en fte en personeelskosten. Ten aanzien van IV/ICT, communicatie en implementatie zijn geen verwachte gevolgen aan bod gekomen.



9.1 Primaire werkprocessen

9.1.1 Huisvesting

Voor b-statushouders die nareis aan willen vragen zal het naar verwachting lastig zijn om aan de huisvestingseis te voldoen, mede door onzekerheden die er voor gemeenten gelden ten aanzien van huisvesting van deze groep (zie §3.3.1). Hieronder valt onder meer dat het voor gemeenten niet voor de hand ligt om een éénpersoonswoning toe te kennen aan een statushouder die nareis aan wil vragen, omdat er bij eventuele overkomst van gezinsleden vermoedelijk andere woonruimte nodig zal zijn. Wanneer referenten wel huisvesting hebben, hoeft deze niet noodzakelijk geschikt te zijn voor één of meerdere nareizende gezinsleden (zie §2.3.3). Zowel eenpersoonshouders als zeker ook doorstroomlocaties zijn naar verwachting niet geschikt voor bewoning door meerdere gezinsleden. Latere huisvesting voor de statushouder en één of meerdere gezinsleden kan in dezelfde of een andere gemeente zijn en statushouders zijn hier zelf verantwoordelijk voor.³²⁸ Wanneer nareizende familieleden zich voegen bij de statushouder voordat dergelijke woonruimte er is, leidt dat naar verwachting tot overbewoning en schrijnende woonsituaties. Een alternatief zou kunnen zijn dat nareizende gezinsleden toch eerst in COA-opvang zullen verblijven (zie §8.1.1). Ook bestaat er volgens de VNG het risico op dak- en thuisloosheid in met name de grote steden, omdat statushouders geen huisvesting krijgen en lang(er) moeten wachten. Doordat verwacht wordt dat statushouders voornamelijk naar de grote steden trekken zullen de lasten en problematiek die dakloosheid met zich meebrengt met name daar plaatsvinden. Wanneer wijzigingen omtrent het afschaffen van de taakstelling van gemeenten voor het huisvesten van statushouders en het niet meer verlenen van voorrang op een sociale huurwoning niet doorgaan (zie §3.3.1), zal de impact hiervan ten opzichte van de huidige situatie naar verwachting beperkt blijven.

9.1.2 Inburgering en begeleiding

Een mogelijkheid om de nu beperkt geachte haalbaarheid van de inkomenseis bij b-statushouders te bevorderen, is het aanpassen van het inburgeringstraject (zie

³²⁶ Er zijn echter voornemens om de taakstelling voor gemeenten ten aanzien van de huisvesting van statushouders te laten vervallen en een verbod op voorrang aan statushouders bij sociale huurwoningen in te voeren.

³²⁷ Rijksoverheid, s.a., *Wet inburgering 2021*. Geraadpleegd op 17 juli 2025.

³²⁸ VNG, juli 2025, schriftelijke input.

§3.3.1). Hiervoor zouden gemeenten tot een andere inburgeringsformule moeten komen waarbij inburgering meer in samenhang met werken wordt bekeken.

Er liggen kansen op de arbeidsmarkt en een potentieel bij statushouders dat vaker kan worden aangeboord. Wanneer aanvragers eerder en vaker aan het werk gaan, bijvoorbeeld al in het azc, dan zou inburgering flexibeler georganiseerd moeten worden, zodat aanvragers zowel kunnen werken als kunnen inburgeren. Hiervoor zouden gemeenten inkopen en afspraken met inburgeringspartners moeten te veranderen.³²⁹ Werken kan het inburgeren bevorderen, maar dat is geen vanzelfsprekendheid en zal ook daarnaast moeten plaatsvinden. Voor arbeidsmigranten geldt immers geen inburgeringsverplichting, en die groep is na jaren verblijf de Nederlandse taal vaak nog niet machtig. Inburgering blijft daarmee van belang en zou in combinatie met werk bekeken moeten worden.

Bovendien kan er extra druk komen op maatschappelijke opvang, welzijn en (jeugd)zorg door een verminderd welbevinden van statushouders (zie §4.2).

9.2 Handhaving

Het huisvestingsvereiste zou kunnen leiden tot overbewoning, schrijnende woonsituaties en dak- en thuisloosheid (zie §9.1). Dak- en thuisloosheid wordt met name in grote steden verwacht. Dit vraagt om monitoring en verspreiding van lasten.³³⁰ Bij meldingen van overlast door overbewoning of ten aanzien van veiligheid op straat zullen gemeenten hiernaar moeten handelen.

9.3 Werklast en personeelskosten

De VNG geeft aan dat gemeenten extra personeel nodig hebben naar aanleiding van de voorstellen. Om de kosten hiervan te berekenen is nader kostenonderzoek nodig. Een grove inschatting op basis van hoog over aannames is dat de kosten hiervoor snel op zouden kunnen lopen. Daarnaast moet er rekening worden gehouden met dat er extra capaciteit nodig is bij handavingsinstanties (politie en BOA's).³³¹

³²⁹ VNG, juli 2025, schriftelijke input.

³³⁰ VNG, augustus 2025, schriftelijke input.

³³¹ VNG, juli 2025, interview.

10 Conclusie

Deze uitvoeringstoets had twee doelen, namelijk 1) het beoordelen of de ketenorganisaties de voorgestelde wijzigingen daadwerkelijk en redelijkerwijs kunnen uitvoeren en 2) het in kaart brengen van de gevolgen van de nareisvoorstellen voor statushouders en hun gezinsleden (zie §1.2). Dit hoofdstuk gaat hierop in op basis van de informatie in hoofdstuk 3 t/m 9. Het betreft achtereenvolgens de uitvoerbaarheid van: i. wijzigingen van gezinsleden die voor nareis in aanmerking kunnen komen en ii. deze wijzigingen aangevuld met aanvullende voorwaarden voor b-statushouders.

Hoewel deze uitvoeringstoets primair ziet op de nareisvoorstellen, is het van belang te realiseren dat er meerdere ontwikkelingen en voorstellen zijn die er van invloed op (kunnen) zijn. Hieronder vallen bijvoorbeeld minder subsidie voor VluchtelingenWerk Nederland (VWN), andere onderdelen van de asielnoodmaatregelenwet en een voorstel om statushouders geen voorrang meer te verlenen bij sociale huurwoningen. Waar relevant zijn dergelijke aspecten aangestipt, maar niet uitvoerig uitgewerkt.

10.1 Wijzigingen gezinsleden

De wijzigingen ten aanzien van gezinsleden die in aanmerking kunnen komen voor nareis (zie §2.2) zijn naar verwachting **uitvoerbaar voor de ketenorganisaties indien er aan enkele randvoorwaarden wordt voldaan**. Hierbij is de aanname gemaakt dat de reguliere routes voor gezinsmigratie niet meer te bewandelen zullen zijn door statushouders. Hiervoor is nog aanpassing van het Vb nodig. Door de wijzigingen zullen er minder verblijfskaders zijn waar de IND aan kan toetsten en zal de IND naar verwachting vaker belangenafwegingen moeten maken. *De belangrijkste randvoorwaarden voor de uitvoerbaarheid van dit voorstel zijn (zie alle randvoorwaarden in bijlage III):*



- voor werkvoorraad het wetsvoorstel eerst met een pilot toepassen op slechts een klein deel van de zaken uit de werkvoorraad en niet direct op alle betreffende zaken in verband met de juridische kwetsbaarheid van het niet gelden van overgangsrecht. Daarbij is het een overweging om in de eerste periode tevens de bezwaarfase over te slaan om direct rechters te laten oordelen over de juridische houdbaarheid. Hiermee beperkt het risico op potentieel vele juridische vervolgpcedures en mogelijk meerdere hersteloperaties.
 - Mocht het juridisch stand houden dat er geen overgangsrecht is, dan is het een randvoorwaarde dat er een manier gevonden wordt om de *bijbehorende werklust te dragen middels* het vinden van fte of het accepteren van fors oplopende doorlooptijden en werkvoorraden.
 - *manier vinden om de structurele extra werklust te dragen;*
 - *Vb aanpassen (o.a. m.b.t. veronderstelde afsluiting reguliere gezinsmigratie)*
 - *werkinstructies over de nieuw te maken belangenafwegingen.*

Voor gezinsleden waarvoor geen verblijfskaders meer zullen bestaan, zal gezinshereniging met statushouders naar verwachting lastiger en deels onmogelijk worden. Om te zorgen dat statushouders en hun gezinsleden kunnen voldoen aan de beoogde werkwijze qua aanvragen, is duidelijke communicatie over de werkwijze en waar nodig begeleiding relevant. De ervaring is dat de meeste aanvragers begeleiding nodig hebben. Hieronder valt ook informatie over welke verblijfsaanvraag passend is of kan zijn in de situatie van de aanvrager, anders bestaat het risico dat aanvragers verschillende type aanvragen tegelijkertijd in gaan dienen.

10.2

Wijzigingen gezinsleden en aanvullende voorwaarden b-statushouders

In deze uitvoeringstoets is ook de uitvoerbaarheid getoetst van de wijziging gezinsleden in combinatie met de aanvullende voorwaarden voor b-statushouders. Een basisafweging bij het uitvoerbaar achten van een wetsvoorstel is of het naar verwachting juridisch houdbaar is. Ten aanzien van de voorgestelde aanvullende voorwaarden aan gezinshereniging bij b-statushouders (zie §2.3) zijn hier de nodige bedenkingen over (§3.3.2). Samen met de beperkt geschatte haalbaarheid van de voorwaarden voor statushouders die geen amv zijn (zie §3.3.1) maakt dit uitvoering van het voorstel risicovol. Daarom zijn deze nareisvoorstellen **niet uitvoerbaar tenzij er aan randvoorwaarden wordt voldaan en indien er diverse risico's worden geaccepteerd.**



De belangrijkste randvoorwaarden zijn (zie bijlage III voor een volledig overzicht):

- *Invoering van een tweestatusstelsel waarbij b-statushouders buiten de Gezinsherenigingsrichtlijn vallen;*
- *Het wetsvoorstel met een pilot eerst toepassen op slechts een klein deel van de zaken waar het wetsvoorstel op ziet en niet direct op alle betreffende zaken. Daarbij is het een overweging om in de eerste periode tevens de bezwaarfase over te slaan om direct rechters te laten oordelen over de juridische houdbaarheid van de beschikkingen, waar de aanvullende voorwaarden en geen overgangsrecht zij toegepast. Dit beperkt het risico op potentieel vele juridische vervolgpcedures en mogelijk meerdere hersteloperaties.*
- *Duidelijkheid over de uitwerking van de wachttermijn, inkomenseis en huisvestingseis;*
- *Vb aanpassen (onder andere met betrekking tot veronderstelde afsluiting reguliere gezinsmigratie); en*
- *Een manier vinden om de bijbehorende aanzienlijke werklast te dragen middels het vinden van fte of het accepteren van fors oplopende doorlooptijden en werkvoorraden. Het zal voor de IND en de rechtspraak niet mogelijk zijn om op korte termijn veel nieuwe fte te werven en op te leiden.*

De betreffende risico's zien op:

- ! *Ook wanneer er duidelijkheid is over de juridische houdbaarheid, zullen de nareisvoorstellen een toename aan werklast met zich meebrengen. Of deze toename aan werklast draagbaar is, is onzeker. De werkwijze na de pilot en dus de bijbehorende verwachte aanvragen en werklast zijn op dit moment namelijk nog niet bekend. Dit brengt het risico met zich mee dat ook de werkwijze na de pilot een hogere werklast met zich meebrengt dan de IND en mogelijk rechtsbijstand en rechtbanken aankunnen.*
- ! *Indien de huisvestingseis juridisch houdbaar is, vormt de naar verwachting lastige handhaafbaarheid en potentiële fraudegevoeligheid van het gestelde huisvestingsvereiste een risico (zie §5.2.2 en §5.3). Een toets van of er een huurovereenkomst of koopakte aanwezig is, is niet noodzakelijk een betrouwbare indicatie van of er daadwerkelijke huisvesting is. Indien er wel huisvesting is, is de vraag of de huisvesting geschikt is voor niet alleen de statushouder maar ook diens gezinsleden (en of zij er daadwerkelijk gaan samenwonen). Indien er geen (geschikte) huisvesting blijkt te zijn, zouden nareizigers alsnog in COA-opvang terecht kunnen komen en/of worden er de nodige nadelige implicaties verwacht voor statushouders, gezinsleden, hun bureaus en gemeenten (zie hs. 9).*

Voor statushouders geldt dat de aanvullende voorwaarden ervoor zorgen dat zij en hun familie langer van elkaar gescheiden zullen leven. Door de wachttermijn is dit in principe minimaal twee jaar na verlening van de asielsstatus aan de referent. Bovendien zullen er naar verwachting slechts weinig statushouders die geen amv zijn, aan de inkomenseis kunnen voldoen ($\pm 5\%$). Hierdoor kan de periode van gescheiden leven verder oplopen. Statushouders zullen zich vermoedelijk zorgen maken om familieleden die mogelijk jaren in mogelijk onveilig gebied verblijven.

Om te zorgen dat statushouders en hun gezinsleden kunnen voldoen aan de beoogde werkwijze qua aanvragen, is duidelijke communicatie over de werkwijze – inclusief benodigde documenten met betrekking tot de aanvullende voorwaarden – relevant, evenals het bieden van begeleiding waar nodig.

10.3 Implementatie(termijn)

Wanneer de implementatie van de wijzigingen met betrekking tot gezinsleden die voor nareis in aanmerking komen prioriteit krijgt en er aan andere randvoorwaarden is voldaan, is er voor deze implementatie enkele maanden nodig voor het in het Vb wijzigen van de mogelijkheden wat betreft reguliere gezinsmigratie door statushouders. Voor de andere wijzigingen is wanneer deze prioriteit krijgen en houden naar verwachting twee à tweeënhalve maand nodig nadat relevante lagere regelgeving vast is komen te staan.

De aanvullende voorwaarden – in aanvulling op de wijzigingen met betrekking tot gezinsleden – zouden op zijn vroegst in kunnen gaan wanneer er een tweestatusstelsel ingevoerd is.³³² Voor andere benodigde voorbereiding geldt dezelfde verwachte implementatietermijn voor de Vb-wijziging als voor alleen de wijzigingen met betrekking tot gezinsleden. De genoemde implementatietermijn voor overige voorbereidingen zou drie maanden in plaats van twee à tweeënhalve maand zijn. Het wijzigen van toevoegingen voor de advocatuur om hen de juiste vergoeding voor hun werk te geven, vraagt doorgaans zes tot negen maanden na het ontvangen van de opdracht door het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

332 Zie meer info hierover: IND, 2025, Uitvoeringstoets Invoering tweestatusstelsel (concept).

Bijlage I - Methodologische verantwoording

In deze bijlage staat een uitwerking van de gebruikte onderzoeksmethoden (zie §1.4): literatuuronderzoek, (groeps)interviews, schriftelijke uitvraag, berekeningen IND.

A. Literatuuronderzoek

In het literatuuronderzoek zijn documenten meegenomen waarin de wetsveranderingen zijn toegelicht en waarin de verwachte gevolgen op papier zijn gezet. Denk hierbij aan de memorie van toelichting, adviezen van (keten)organisaties, uitvoeringstoetsen, antwoorden op Kamervragen en reacties van ketenorganisaties. Veel impact is al in kaart gebracht in op papier gezet.

B. Interviews

De semigestructureerde (groeps)interviews is dieper ingegaan op wat er in het literatuuronderzoek naar boven is gekomen. De topiclist van de interviews staan in Bijlage II. De interviews en de nadruk op bepaalde onderwerpen van de topiclist kunnen per interview verschillen afhankelijk van de functie van de afdeling en ketenonderdeel. Om de impact van de wetsvoorstellen goed in kaart te brengen zijn niet alleen medewerkers van de IND geïnterviewd, maar ook medewerkers van ketenpartners. Tussen de IND en ketenpartners is een dynamische wisselwerking, en hetgeen impact heeft op de IND zal doorwerken in de keten. Andersom geldt dat in bepaalde gevallen ook. Om de impact in kaart te brengen is een breed perspectief van belang.

Iedere organisatie heeft zelf bepaald welke medewerkers namens de organisatie medewerking verlenen aan deze uitvoeringstoets. Onderzoekers hebben de organisaties benaderd. Alleen advocaten zijn via de afdeling Juridische Zaken van de IND benaderd. Indien respondenten verhinderd waren, hebben zij dikwijls zelf voor achtervang gezorgd.

Binnen de IND zijn respondenten gegroepeerd in verschillende interviews. Zo zijn interviewvragen die betrekking hebben op de communicatie met de klant uitgevraagd in het interview dat we hebben gehouden met de verschillende afdelingen die daarover gaan. De interviews met ketenpartners hebben afzonderlijk van elkaar plaatsgevonden. Alleen het in het interview met de advocatuur en de Raad voor Rechtsbijstand hebben gezamenlijk plaatsgevonden.

De volgende ketenorganisaties, op wie deze wijzigingen betrekking hebben, zijn betrokken bij het onderzoek:

- **Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND):** voor de IND zijn verschillende afdeling betrokken bij het onderzoek. Het betreft Juridische Zaken (JZ), Strategisch uitvoeringsadvies (SUA), Informatievoorziening (IV), Dienstverlening (DV), DRV, Klantcommunicatie, Bureau Documenten, T&I, loketten, ketenservice, Regulier verblijf en Nederlanderschap (RVN), Handhaving.
- **Advocatuur** en de **Raad voor Rechtsbijstand (RvR):** zij zijn betrokken om de impact op de rechtsbijstand in kaart te brengen. Advocaten vertegenwoordigen aanvragers wanneer deze in beroep gaan tegen een beslissing. De RvR kent toevoegingen toe. Wanneer nareismaatregelen impact hebben op de advocatuur zal dat ook bij de RvR zo zijn.
- **Raad voor de Rechtspraak (Rvdr):** deze heeft aangegeven alleen schriftelijk antwoord te geven op het tweede concept. Omdat uit de literatuurstudie vrijwel geen unieke impact op de Rvdr blijkt is gekozen om de

Rvdr op te nemen in het hoofdstuk over de rechtsbijstand, omdat impact die daarop van toepassing is deels ook van toepassing is op de Rvdr.

- **Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA):** het COA is betrokken, omdat de huisvestingseis ook betrekking heeft wie wanneer al dien niet opgevangen wordt op een COA-locatie.
- **Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG):** deze is betrokken, omdat zij als vereniging namens de gemeenten kunnen spreken over de impact van met name de huisvestingseis op de gemeenten.
- **Nidos:** Nidos is betrokken omdat zij de voogdij hebben over amv's. Als voogd hebben zij goed inzicht in de impact die de nareismaatregelen op amv's hebben.
- **VluchtelingenWerk Nederland (VWN)** is betrokken om de impact op de aanvrager in kaart te brengen. Als vertegenwoordiger en van aanvragers heeft VWN een goed beeld wat dit voor hen betekent. De impact op de organisatie VWN is niet meegenomen.
- **Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV):** voor het UWV is de impact van toetsing van de inkomenseis in kaart gebracht. Dit ziet op gegevensuitwisseling tussen de IND en het UWV (via Suwinet).

C. Berekeningen

Om de verwachte personele en financiële impact te bepalen en de omvang van de groep statushouders en gezinsleden op wie de wijzigingen van invloed zijn, zijn diverse berekeningen gemaakt.

Groepen referenten en gezinsleden

Relevante groepen referenten en gezinsleden zijn met behulp van SQL bepaald waarbij de volgende uitgangspunten gelden:

- Status van de referent (a of b): status van referent na eerst ingewilligde asielzaak. Als deze ontbreekt, is er gekeken naar de status na de eerst ingewilligde mvv-zaak of niet-ingewilligde zaken.
- Of de referent een amv'er is of niet: referenten zijn als amv'er gerekend als hun werksoort 'amv' of 'amv piva' betreffen. Referenten met een andere werksoort³³³ zijn als amv'er gerekend wanneer ze op het peilmoment een actuele amv-indicatie hadden.
- Minderjarige broers/zussen van amv's bij nareizende ouders: iedereen met een aanvraag op kwalificatie 517. Ondanks dat deze kwalificatie specifiek voor deze categorie aanvragers bestaat, wekte de specificatie van enkele rollen erbinnen de indruk dat er ook andere dan deze broers/zussen onder deze aanvraagcategorie vallen. Een kleine steekproefsgewijze controle van een paar wat vaker voorkomende categorieën gaf echter de indruk dat deze toch logischerwijs onder deze aanvraag vallen. Andere onverwachte rollen zijn dusdanig minimaal dat ze de totaalcijfers nauwelijks beïnvloeden.
- Minderjarige pleegkinderen en meerderjarige, afhankelijke kinderen: de minder-/meerderjarigheid (jonger dan 18 jaar/18 jaar of ouder) is bepaald op het moment dat de referent diens asielaanvraag deed.
- Geen bijzonderheden ten aanzien van de bepaling van ongehuwde partners als gezinsleden.

Omvang gezinsleden in werkvoorraad

Om een indruk te geven van het aantal statushouders en gezinsleden dat te maken krijgt met de wijzigingen omdat de wijzigingen per direct in werking zullen treden, heeft de IND³³⁴ de werkvoorraden voor de betreffende aanvragers op 30 juni 2025 in beeld gebracht. Vervolgens hebben de onderzoekers deze aantallen waar nodig omgezet naar de relevante categorieën indien de wetsvoorstellen in werking zouden treden

³³³ Herhaalde asielaanvraag, herhaalde asielaanvraag PIVA, asiel zij-instroom na beroep AC of Asiel zij-instroom na beroep RB

³³⁴ Afdeling BIC.

(bijv. minderjarige broers/zussen van amv's bij nareizende ouders niet meer als kwalificatie 517 8 EVRM nareis tellen maar als kwalificatie 647 nareis).

Aantallen aanvragen in eerste aanleg

De verwachte aantallen aanvragen na inwerkingtreding zijn ingeschat op basis van bestaande IND-prognoses voor de betreffende aantallen aanvragen en historische gegevens van de IND over de verhouding van diverse groepen aanvragers daarbinnen. Voor aanvragen waarvoor geen afzonderlijke prognoses bestaan, is waar mogelijk een alternatieve inschatting gemaakt. Bij de historische gegevens is gekeken naar de periode 2015 tot en met 2024. Waar nodig is in de berekening rekening gehouden met eventuele fluctuaties binnen deze periode. Voor de aanvragen in eerste aanleg in de werkvoorraad is gekeken naar de werkvoorraad op 30 juni 2025.

Bij de berekeningen van de aantallen aanvragen in eerste aanleg zijn de volgende uitgangspunten gebruikt:

- De wetsvoorstellen treden op 1 januari 2026 in werking zodat er berekeningen voor gehele jaren gemaakt konden worden op basis van onder meer huidige jaarprognoses. De pragmatische keuze voor inschattingen vanaf 2026 zegt niet noodzakelijk iets over de verwachte implementatietermijn (zie §10.3).
- Alle gezinsleden waarvoor geen verblijfskader meer geldt, dienen een 8 EVRM-aanvraag in.
- Alle b-statushouders dienen voordat de wachttermijn van twee jaar verstreken is één nareisaanvraag in zonder te voldoen aan de wachttermijn. Dit zou ook een 8 EVRM-aanvraag kunnen betreffen, maar de behandeling daarvan in een dergelijk geval is vergelijkbaar met die van een nareisaanvraag (zie §2.1.3). Uit interviews bleek dat de verwachting is dat aanvragers zullen proberen eerder verblijfsrecht te ontvangen. Mogelijk is dit vaker dan één keer binnen twee jaar, maar mede gezien de huidige doorlooptijden is gekozen om te rekenen met één aanvraag binnen de wachttermijn. Iedereen voor wie deze aanvraag (plus eventuele juridische vervolgpcedures, zie volgende paragraaf) geen verblijfsrecht opgeleverd heeft, dient na (minimaal) twee jaar, als de wachttermijn verstreken is, een nieuwe nareisaanvraag in.
- Als b-statushouders in beroep gaan voor een a-status hoeven zij niet uit voorzorg binnen drie maanden na inwilliging van de b-status een nareisaanvraag in te dienen. Mochten ze na het beroep alsnog een a-status krijgen, dan start de driemaandetermijn voor nareis bij a-statushouders op het moment van verlening van de a-status in beroep.
- De verwachte instroom van eerste asielaanvragen van personen die de behoefte hebben gezinsleden te laten nareizen blijft gelijk aan de bestaande prognoses daarvoor. (Op het moment van schrijven is de nieuwe meerjaren productie prognose (MPP) nog niet beschikbaar.)
- De werkvoorraad op 30 juni 2025 geeft een goede indicatie van de werkvoorraad op het moment van inwerkingtreding.

Aantallen bezwaren en beroepen na inwerkingtreding

Omdat het aantal juridische vervolgpcedures met name afhangt van het aantal (afwijzende) besluiten dat de IND neemt, zijn deze aantallen met name per aanvraagcohort, en niet op jaarbasis, berekend. Ook de werkvoorraad is als cohort behandeld. In de berekeningen zijn historische en geschatte percentages gebruikt van aanvragers die later in bezwaar en mogelijk ook in beroep gaan.

Bij deze berekening zijn de volgende aannames gemaakt:

- 75% van de nieuwe 8 EVRM-aanvragen voor gezinsleden waarvoor geen verblijfskaders meer bestaan, wordt afgewezen, evenals 75% van de nareisaanvragen voor b-statushouders binnen de wachttermijn. De redenering hierachter is dat er meer dan nu afgewezen zal worden en dat ook niet alle zaken afgewezen zullen worden na een belangenafweging.³³⁵

- Nareisaanvragen bij b-statushouders die geen amv zijn en voldoen aan de wachttermijn, worden in 95% van de gevallen afgewezen op één of meerdere van de aanvullende voorwaarden. Vervolgens volgt voor 75% een afwijzing in de ambtshalve belangenafweging.
- 94% van de aanvragers van wie de aanvraag in eerste aanleg is afgewezen, gaat in bezwaar tegen deze afwijzing. Naarmate er meer juridische duidelijkheid komt, daalt dit aantal mogelijk.
- In bezwaar houdt 75% van de betreffende afwijzingen stand.
- 47% van de gezinsleden waarvoor geen verblijfskader meer geldt en van wie het bezwaar op een afgewezen 8EVRM-aanvraag ongegrond is verklaard, gaat in beroep tegen dit ongegronde bezwaar. In de eerste periode na inwerkingtreding zal dit naar verwachting hoger liggen.
- 73% van de gezinsleden bij b-statushouders van wie het bezwaar op een afgewezen nareisaanvraag i.v.m. aanvullende voorwaarden ongegrond is verklaard, gaat in beroep.
- Van de werkvoorraad voldoet 15% van de zaken in eerste aanleg aan de wachttermijn op het moment van behandelen, 85% niet. Dit is een ruwe inschatting op basis van de werkvoorraad op 31 augustus 2025.
- Nareis van ouders en minderjarige broers/zussen van amv's met een b-status die aan de wachttermijn voldoen, worden hoogstwaarschijnlijk niet anders beoordeeld dan in de huidige werkwijze, aangezien de wachttermijn de enige voor hen geldende aanvullende voorwaarden betreft. Voor deze aanvragen zijn daarom de huidige bezwaar- en beroepspercentages gebruikt.
- De werkvoorraad op 30 juni 2025 geeft een goede indicatie van de werkvoorraad op het moment van inwerkingtreding.

Werklast IND in fte

Op basis van de geschatte aantallen (zie vorige twee paragrafen), bestaande en geschatte normtijden, en de netto productiviteit per fte is berekend hoeveel fte er nodig zijn om de geschatte werkzaamheden uit te voeren. Dit is zonder indirect personeel. Enkele uitgangspunten hierbij zijn:

- Er is gerekend met de volgende normtijden:
 - gemiddelde nareisaanvraag in eerste aanleg: bijna zeven uur per zaak. Vermoedelijk neemt de gemiddelde normtijd voor de behandeling van nareisaanvragen af doordat de groep die voor nareis in aanmerking kan komen de relatief gemakkelijk te beoordelen gezinsleden zijn.³³⁶ Dit is in deze uitvoeringstoets niet uitgewerkt en doorberekend.
 - nareisaanvraag in eerste aanleg voor categorieën gezinsleden voor wie geen verblijfskader meer zal bestaan: bij benadering bijna tien uur.³³⁷
 - 8 EVRM-aanvraag in eerste aanleg: bijna achttien uur.³³⁸
 - wachttermijn: dertien minuten in eerste aanleg per referent, geen minuten in bezwaar
 - inkomenseis: ongeveer anderhalf uur in eerste aanleg per referent, 105 minuten in bezwaar;
 - huisvestingseis: bijna een halfuur in eerste aanleg per referent, 105 minuten in bezwaar;
 - doortoets 8 EVRM: twee uur per aanvrager in eerste aanleg
 - voor beroepen is geen extra benodigde tijd geschat, mede omdat onbekend is waar advocaten mee komen.³³⁹
- Ten aanzien van de normtijden is van belang dat de geschatte normtijd voor toetsing van de aanvullende voorwaarden geldt per referent en niet per gezinslid (zoals de rest van de toetsing van de aanvraag). Voor bijvoorbeeld

³³⁶ IND, augustus 2025, gesprek.

³³⁷ IND, september 2025, overleg.

³³⁸ Hierbij is de invloed van het aantal gezinsleden per referent op de behandelduur verrekend. Indien dit aantal veranderd, zal dat ook invloed hebben op de normtijden. IND, augustus 2025, telefoongesprek.

³³⁹ IND, 2024, Update Impactanalyse nareis bij b-statushouders.

aanvragen voor drie gezinsleden, is toetsing aan de aanvullende voorwaarden dus eenmaal en niet driemaal nodig. Om hier rekening mee te houden is dit deel van de normtijd voor de berekeningen gedeeld door het gemiddeld aantal gezinsleden per referent³⁴⁰.

- Daarnaast wordt er gesproken over mogelijk gedeeltelijke toetsing wanneer bijvoorbeeld de eerst getoetste voorwaarde een afwijzing oplevert (zie §5.2.2). Voor aanvragen die voor het verstrijken van de wachttermijn zijn ingediend, is alleen de tijd benodigd voor het toetsen van de wachttermijn als extra benodigde tijd berekend ten opzichte van een huidige beoordeling. Voor aanvragen die aan de wachttermijn voldoen en waarvoor de overige voorwaarden ook gelden (bij niet-amv's), is als benadering gerekend met de helft van de benodigde tijd, zowel in eerste aanleg als in bezwaar. De haalbaarheid van de vereisten wordt namelijk klein geschat (zie §3.3.1) en dikwijls zal toetsing aan één van beide volstaan.
- Extra werklast als gevolg van het wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb voor een omvangrijk deel van de bezwaarzaken is níet meegenomen in de berekeningen.

Niet berekend

Een aantal onderdelen hebben naar verwachting gevolgen voor het aantal zaken, fte en de financiën, maar zijn in deze uitvoeringstoets niet berekend. Dit gaat om de volgende onderdelen:

- × impact van de aantallen minderjarige kinderen die niet ten laste van en onder gezag vallen bij ouder(s);
- × eventuele toename spoedverzoeken voor inwerkingtreding van de nareisvoorstellen bij IND;
- × toename IND/DRV bij meer aanvragen;
- × toename bij IND/HIK door mogelijk meer fraude-handhavingssignalen;
- × indirecte werklast voor IND (alleen directe werklast);
- × financiële gevolgen voor de IND, waaronder personeelskosten en leges;
- × eventuele kosten voor toevoegingen rechtsbijstand;
- × extra werklast als gevolg van het wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb voor een omvangrijk deel van de bezwaarzaken
- × impact op COA;
- × impact op Nidos; en
- × impact op gemeenten.

³⁴⁰ Ongeveer drie in de periode 2015 t/m 2024. Hiermee is geen rekening gehouden met eventueel verschil tussen het gemiddeld aantal gezinsleden bij een amv-referent en een niet-amv-referent.

Bijlage II – Topic lijst interviews

Verwachte impact van wijzigingen in de volgende combinaties van wijzigingen:

i) Wijzigingen gezinsleden per wijziging:

- Geen ongehuwde partners meer bij nareis
- „ meerderjarige kinderen „
- „ pleegkinderen „
- „ minderjarige kinderen die niet ten laste vallen van en onder gezag staan bij ouders „
- Geen minderjarige broertjes/zusjes van amv's meer bij 8EVRM, wel bij nareis

ii) Wijzigingen gezinsleden onder i) gezamenlijk

iii) Wijzigingen aanvullende voorwaarden nareis voor b-statushouders, aanvullende voorwaarden:

- Wachttermijn van twee jaar na inwilliging asielstatus referent
- Inkomensvereiste: bij invulling aansluiting zoeken bij inkomensvereiste reguliere vergunningen
- Huisvestingsvereiste: beschikken over woning

iv) wijzigingen aanvullende voorwaarden onder iii) gezamenlijk

v) wijzigingen gezinsleden (ii) en aanvullende voorwaarden (iv) gezamenlijk

NB. De verwachte impact ten aanzien van onderstaande onderwerpen dient dus voor alle bovenstaande afzonderlijke en combinaties van wijzigingen in kaart te worden gebracht.

Verwachte impact op aantallen, normtijden en doorlooptijden:

- aantal aanvragen nareis
- aantal aanvragen 8EVRM
- aantal aanvragen andere vergunningen (bijv. zelfstandige asielaanvragen, reguliere gezinsaanvragen)?

- aantal bezwaren nareis
- aantal 8EVRM

- aantal beroepen nareis
- aantal 8EVRM

- normtijd aanvraag nareis b-statushouders
- normtijd bezwaar nareis b-statushouders
- normtijd beroep nareis b-statushouders

- doorlooptijd aanvraag nareis b-statushouders
- doorlooptijd bezwaar nareis b-statushouders
- doorlooptijd beroep nareis b-statushouders

- dwangsommen

Verwachte impact op de volgende onderdelen van organisaties:

- Organisatie specifieke werkprocessen, kennis & kunde personeel (bijv. inhoudelijke behandeling, complexiteit werkzaamheden, beroep, huisvesting en juridische bijstand)
- Personeel: aantal fte, schalen, opleiding en werving
- IV/ICT-aanpassingen
- Financiën: structureel per jaar en incidenteel
- Handhaving
- Communicatie: intern en extern
- Implementatie van wijzigingen (haalbaarheid, op welke termijn)
- Inrichting organisatie

- Wat van impact betreft kansen?
- Welke randvoorwaarden gelden bij impact? Wat van impact betreffen risico's met eventuele oplossingsrichtingen?

Verwachte impact op statushouders en hun gezinsleden:

- Type statushouders o.a.:
 - Amv's
 - Amv's met b-status
 - Meegereisde minderjarige kinderen
 - LHBTIQ
 - Meerderjarige, niet lbhtiq+'ers
- Type gezinsleden o.a.:
 - Gehuwde partners / evt. ook ouder(s) kinderen
 - Ongehuwde partners / evt. ook ouder(s) kinderen
 - Ouders van amv's
 - Meerderjarige kinderen / broers / zussen
 - Pleegkinderen (/broers /-zussen)
 - Minderjarige kinderen / broers / zussen
 - Minderjarige kinderen die niet ten laste vallen van of onder gezag staan van referent of echtgenoot.
- Persoonlijk welzijn statushouders en gezinsleden
- In staat om aanvragen te doen incl. benodigde stukken qua voorwaarden incl. soms leges?
- Indien nodig in staat om in bezwaar en evt. beroep te gaan?
- In staat om aan inhoudelijke voorwaarden te voldoen?
- Uitzonderingen / vrijstellingen mogelijk?
- Wat gevolgen en wat nodig van referent en/of gezinslid als vva van referent verloopt voordat besluit nareis genomen is? Realistisch?

Bijlage III – Overzicht kansen, risico's en randvoorwaarden voor ketenorganisaties

In deze bijlage staan de kansen, risico's, randvoorwaarden en aanbevelingen die door het rapport heen aan bod gekomen zijn, bijeen.

A. Kansen

- Een belangrijke kans voor de IND van de nareisvoorstellen is dat het behandelen van gezinsherenigingsaanvragen voor minderjarige broers/zussen van amv's bij nareizende ouders vereenvoudigt. Door de nareisvoorstellen hoeft er voor deze groep bijvoorbeeld niet standaard een belangenafweging plaats te vinden en ook andere onderdelen vereenvoudigen (zie verder §5.2.1).
- Mogelijke besparing opvangplekken COA. Door het huisvestingsvereiste hoeven nareizigers in principe niet meer in de COA-opvang te verblijven (zie ook risico's).

B. Randvoorwaarden en risico's

Randvoorwaarden

- Invoering van een tweestatusstelsel waarbij b-statushouders buiten de Gezinsherenigingsrichtlijn gaan vallen middels een wijziging van art. 29 Vw of het betreffende deel van het wetsvoorstel invoering tweestatusstelsel (waar ook de nareisvoorstellen in staan). Dit is alleen randvoorwaardelijk voor de aanvullende voorwaarden voor b-statushouders.
- Het in eerste instantie toepassen van de wetsvoorstellen op slechts een klein deel van de zaken vanwege juridische kwetsbaarheden. Bij deze pilot is het een overweging om de bezwaarfase over te slaan om rechters direct te laten oordelen over de juridische houdbaarheid van de voorstellen. Op deze manier worden de voorstellen getoetst aan het wettelijk kader en komt er duidelijkheid over de juridische houdbaarheid van diverse onderdelen van de voorstellen (zie §3.3.2).
- Het Vb dient gewijzigd te worden, in ieder geval om de route naar reguliere gezinsmigratie af te sluiten. Waar nodig moet ook de Vreemdelingencirculaire (Vc) worden aangepast.³⁴¹
- Voldoende implementatietijd voor de keten om zich voor te bereiden op de wijzigingen. Er zijn enkele maanden nodig om het Vb te wijzigen om de route naar reguliere gezinsmigratie af te sluiten. Voor het wijzigingen van toevoegingen voor advocaten is naar schatting ongeveer zes tot negen maanden nodig. Voor overige implementatie zijn bij prioriteit twee à tweeënhalve maanden nodig na vaststellen van lagere regelgeving voor alleen de wijzigingen met betrekking tot gezinsleden, en drie maanden voor ook de aanvullende voorwaarden.
- Duidelijkheid over de uitwerking van de aanvullende voorwaarden bij b-statushouders. Over bepaalde onderdelen is nog onvoldoende duidelijkheid over de maatregelen. Het gaat hierbij in ieder geval om:

³⁴¹ Met deze aannme is tijdens deze uitvoeringstoets gewerkt, zie §2.1.2 en TK, 2025, Nota naar aanleiding van het verslag, 36703, nr. 24).

- Wachttermijn: moet op het moment van aanvragen, of het moment van behandelen aan de wachttermijn zijn voldaan? En is dit anders voor zaken in de werkvoorraad dan voor nieuwe aanvragen?
- Inkomensvereiste: er is meer duidelijkheid nodig over hoe het inkomensvereiste getoetst moet gaan worden. Bij de uitwerking dient het UWV middels een eigen uitvoeringstoets betrokken te worden.
- Huisvestingsvereiste: bewoners van doorstroomlocaties hebben geen documenten die huisvesting aantonen. Daarnaast is ook meer duidelijkheid nodig hoe het huisvestingsvereiste getoetst moet gaan worden.
- Aanpassing Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen in verband met het vastleggen van wie wel/niet recht op COA-opvang heeft in de nieuwe werkwijze.
- Medewerkers van ketenorganisaties moeten worden opgeleid om werkzaamheden ten aanzien van de wijzigingen uit te kunnen voeren.
- Doordat de werklast bij de IND zal stijgen is extra personeel nodig (zie §5.7). Wanneer dit personeel niet helemaal of niet tijdig geworven kan worden zullen de doorlooptijden en werkvoorraden naar verwachting oplopen.
- Het IV-systeem van de IND moet worden aangepast.
- Werkinstructies moeten worden gewijzigd, zodat medewerkers de werkzaamheden ten gevolge van de wijzigingen kunnen uitvoeren. Speciale aandacht is hierbij vereist voor een belangenafweging voor nieuwe categorieën aanvragers in het kader van 8 EVRM.³⁴²
- Voor zover de verhoogde complexiteit leidt tot een verhoogde werklast voor advocaten, vraagt dit om een herijking van de punten (vergoeding) voor de verschillende procedures.³⁴³ Hiervoor dient het Besluit vergoedingen rechtsbijstand (Bvr) aangepast te worden. Wijziging vraagt doorgaans zes tot negen maanden implementatietijd.
- Communicatie naar aanvragers, ketenpartners en IND-medewerkers in het nareisproces over de toekomstige wijzigingen (zie §5.4.1 voor details). Zo is verzending van bulkbrieven naar aanvragers nodig en dienen ketenpartners op de hoogte gesteld te worden van de wijzigingen en wat deze voor hen betekenen. Gezien de verwachte impact van de nareisvoorstellen op bewoners van COA-opvanglocaties, is goede, volledige en begrijpelijke voorlichting aan bewoners over aanstaande wijzigingen essentieel (zie ook §5.4). Ook het tijdig informeren van COA-medewerkers is essentieel zodat zij kunnen anticiperen op verwachte reacties bij bewoners. Voor de implementatie hiervan heeft het COA een implementatietermijn van drie maanden nodig, zodat er voldoende tijd is om alle locaties voldoende te informeren.
- Of er wijzigingen komen ten aanzien van wanneer de IND wel/geen herstel verzuim dient te bieden (zie §2.3.5 en onderstaand Aanbevelingen).
- De DPIA-koppeling IND-SUWI moet worden geactualiseerd naar aanleiding van de nareisvoorwaarden. Waar nodig moet de overeenkomst tussen het UWV en de IND worden aangepast.

342 Hierover is een motie aangenomen in de Tweede Kamer die stelt dat er spoedig een duidelijke en eenvoudige werkinstructie moet worden opgesteld voor verblijfsaanvragen op grond van artikel 8 EVRM, waarin de voorwaarden en beoordelingscriteria helder worden uiteengezet (36600-XX-18).

343 Elke zaak wordt ingedeeld in een bepaalde categorie, afhankelijk van de complexiteit en de verwachte tijdsinvestering. Elke categorie heeft een bepaald aantal punten toegekend. Een punt vertegenwoordigt een bepaalde waarde in euro's, die door de overheid wordt vastgesteld. De advocaat declareert de punten bij de Raad voor Rechtsbijstand, die vervolgens de vergoeding uitkeert op basis van het aantal punten dat aan de zaak is toegekend.

- Bij gegevensuitwisseling met nieuwe partijen (bijv. woningcoöperaties en het Kadaster) moet een AVG-check en wetgevingscheck plaatsvinden.

Risico's

- ! Ook na afronding van de pilot, wanneer er duidelijkheid is omtrent de juridische houdbaarheid van de voorstellen, blijft er een risico dat de werklust groter is dan de IND en mogelijk rechtsbijstand en rechtbanken aankunnen. De uitkomst van de pilot is onbekend en het is dus onduidelijk hoe de werkwijze er te zijner tijd uitziet en of wat dit vraagt van de keten³⁴⁴ en aanvragers.
- ! Lastige handhaafbaarheid en potentiële fraudegevoeligheid van het huisvestingsvereiste (zie §5.2.2 en §5.3). De aanwezigheid van een huurovereenkomst of koopakte is niet noodzakelijkerwijs een betrouwbare indicatie van huisvesting.
- ! Indien er huisvesting is zal dit veelal geschikt zijn voor één persoon. Er is een risico dat huisvesting hierdoor in de meeste gevallen niet geschikt is om ook gezinsleden te huisvesten. Hierdoor zouden schrijnende woonsituaties, overbewoning en overlast kunnen ontstaan. Daarnaast zou ook dak- en thuisloosheid in met name grote steden voor deze groep zou kunnen ontstaan. Bij meldingen van overlast door overbewoning of ten aanzien van veiligheid op straat zullen gemeenten hiernaar moeten handelen. Nareizigers zouden als gevolg van ongeschikte huisvesting alsnog in de COA-opvang terecht kunnen komen als ze hier recht op houden of via een zelfstandige asielaanvraag.
- ! De uitkomsten van belangenafwegingen zijn eigenlijk niet te voorspellen. Hoeveel bezwaar- en beroepsprocedures er zullen volgen op dergelijke afwijzingen is mede om die reden met onzekerheid omgeven. Dit heeft tot gevolg dat de inschattingen van de aantallen zaken en het benodigde personeel kunnen afwijken van de daadwerkelijke aantallen.
- ! Binnen drie jaar na inwerkingtreding dient er een evaluatie naar de wet plaats te vinden. Indien uit de uitkomst van de evaluatie blijkt dat het nodig is om de aanvullende maatregelen in te trekken dient de IND de werkwijze hierop aan te passen. Dit zal naar verwachting impact hebben op de capaciteit, tijd en financiën van de IND.
- ! Het risico bestaat dat het volgen van inburgeringscursussen niet samengaat met het voldoen aan het inkomensvereiste. Inburgeringscursussen vinden overdag plaats waardoor het elkaar in de weg zou kunnen zitten.
- ! Het voor statushouders afsluiten van verblijfskaders voor gezinshereniging zoals die voor personen met een reguliere verblijfsvergunning of Nederlands paspoort gelden, is nog niet uitgewerkt en niet op eventuele overige gevolgen onderzocht. Er bestaat een risico dat er onvoorziene, onwenselijke en/of onuitvoerbare (bij)gevolgen zijn.

Aanbevelingen

- Het is aan te bevelen overgangsrecht in te voeren om de IND, advocatuur en de Rechtspraak aanzienlijke werklust en olopemde doorlooptijden te besparen. Het meerwerk dat volgt uit de wijzigingen hoeft dan namelijk niet voor alle zaken in de voorraad verricht te worden.
- Het wordt aanbevolen om naar aanleiding van de nareismaatregelen de herstel verzuim procedure in de Vc op twee punten aan te passen³⁴⁵:

³⁴⁴ IND, augustus 2025, schriftelijke input.

³⁴⁵ B1/3.3.2 Vc.

- Op dit moment moet de IND herstel verzuim bieden wanneer blijkt dat aanvragers niet aan een van de voorwaarden voldoen. Elke voorwaarde is een individuele afwijzingsgrond en wanneer duidelijk is dat niet aan alle voorwaarden is voldaan is het niet efficiënt in die gevallen herstel verzuim te bieden.
- Herstel verzuim wordt op dit moment ook gebruikt om aanvragers te vragen of er bijzonderheden spelen waardoor eventuele uitzonderingen van toepassing zijn. Het zou efficiënter zijn dit op het aanvraagformulier uit te vragen in plaats van via herstel verzuim.
- Het is aan te bevelen dat gedeeltelijke toetsing op de aanvullende voorwaarden mogelijk is. Dat wil zeggen dat wanneer duidelijk is dat aan één van de voorwaarden niet is voldaan, er niet aan de overige aanvullende voorwaarden meer getoetst hoeft te worden. Met deze aanname is in de berekeningen in deze uitvoeringstoets al gewerkt.
- Ondanks dat de reguliere route wordt afgesloten, en dat er standaard wordt doorgetoetst aan 8 EVRM bij nareisaanvragen indien er aan aanvullende voorwaarden niet voldaan is, bestaat de kans dat er alsnog meerdere aanvragen per persoon worden ingediend. Deze dubbele aanvragen zullen efficiënt behandeld moeten worden om dubbel werk te beperken.

Bijlage IV – Visuele opleggers

Zie volgende twee pagina's voor de visuele opleggers bij dit rapport.



Verwachte gevolgen nareisvoorstellen deel A

ketenbrede uitvoeringstoets voorstellen m.b.t. wijzigingen gezinsleden

Voorstellen om voor gezinshereniging van statushouders en een aantal gezinsleden geen verblijfskader meer te hebben en minderjarige broers/zussen voor nareis in aanmerking te kunnen laten komen. Aanneمة afsluiten reguliere verblijfskaders voor gezinsmigratie voor deze aanvragers. Onderdeel van Asielnoodmaatregelenwet en wet Invoering Tweestatusstelsel.

uitvoerbaarheid (en handhaafbaarheid)



op randvoorwaarden uitvoerbaar



 **randvoorwaarden, o.a.:**  **risico's, o.a.:**

 **voordelen:**

- pilot om juridische houdbaarheid te toetsen
- extra werklust dragen*
- Vb aanpassen
- werkinstructies nieuwe belangenafwegingen

- ! juridische kwetsbaarheden, o.a.:
 - ! geen overgangsrecht
 - ! personen die in land van herkomst niet kunnen trouwen
- ! enkele fraudegevoeligheden

- ❖ efficiëntere behandeling aanvragen van minderjarige broers/zussen van amv's bij nareizende ouder(s)
- ❖ besparing opvangplekken COA

*zie  en  en/of (fors) oplopende doorlooptijden en werkvoorraden

impact op statushouders en gezinsleden

- kleinere kans op verblijfsvergunning voor gezinsleden waarvoor geen verblijfskader meer zal bestaan



- communicatie over nieuwe werkwijze
- begeleiding bij aanvragen waar nodig



- ❖ verblijfskader minderjarige broers/zussen van amv's bij nareizende ouder(s)



- ! te weinig rechtsbijstand beschikbaar

impact op ketenorganisaties

- IND, rechtsbijstand en rechtspraak: (forse) toename werklust en inhoudelijke complexiteit



werklust IND in fte:
ong. +37 fte structureel;
+137 fte werkvoorraad



werklust rechtspraak in €:
+0,5 mln. structureel;
+2 mln. werkvoorraad



toename inhoudelijke complexiteit

- COA : besparing opvangplekken, passende begeleiding van personen die met wijzigingen te maken krijgen
- Nidos : passende begeleiding van personen die met wijzigingen te maken krijgen

implementatie-termijnen



- enkele maanden voor Vb-wijziging;
- zes tot negen maanden na opdracht wijzigen toevoegingen rechtsbijstand;
- overige implementatie twee à tweeënhalve maand bij prioriteit na vaststelling lagere regelgeving



Verwachte gevolgen nareisvoorstellen deel B

ketenbrede uitvoeringstoets voorstellen m.b.t. wijzigingen gezinsleden & aanvullende voorwaarden

Naast wijzigingen m.b.t. gezinsleden (zie deel A) voorstel om aanvullende voorwaarden voor nareis bij b-statushouders te stellen: wachttermijn, inkomenseis (behalve bij amv's) en huisvestingseis (behalve bij amv's). Aannee afsluiten reguliere verblijfskaders voor gezinsmigratie voor deze aanvragers. Onderdeel van wetsvoorstel Invoering Tweestatusstelsel.

uitvoerbaarheid (en handhaafbaarheid)



onuitvoerbaar, tenzij voldaan aan randvoorwaarden en acceptatie risico's



randvoorwaarden, o.a.:

- pilot om juridische houdbaarheid te toetsen
- extra werklast dragen*
- duidelijkheid uitwerking aanvullende voorwaarden
- tweestatusstelsel met b-statushouders buiten Gezinsherenigingsrichtlijn
- Vb aanpassen
- werkinstructie belangenafweging

*zie en en/of (fors) oplopende doorlooptijden en werkvoorraden

! risico's, o.a.:

- ! onbekende werkwijze en werklast na pilot
- ! ongeschikte huisvesting voor nareizende gezinsleden
- ! juridische kwetsbaarheden, o.a.:
 - ! geen overgangsrecht
 - ! huisvestingseis
 - ! geen vrijstellingen inkomenseis
 - ! combinatie aanvullende voorwaarden
 - ! startdatum wachttermijn
 - ! zie bovendien deel A
- ! enkele fraudegevoeligheden



voordelen

- ❖ (in principe) besparing opvangplekken COA (tenzij huisvesting van statushouder in gemeenten ongeschikt is voor nareizende gezinsleden en daardoor toch COA-opvang)

impact op statushouders en gezinsleden

- langer gescheiden van gezinsleden
- lastig haalbare voorwaarden;
- gemis, onbegrip, stress;
- zie deel A



- communicatie over nieuwe werkwijze
- begeleiding bij aanvragen waar nodig

- ! te weinig rechtsbijstand beschikbaar
- ! huisvesting ongeschikt voor ook gezinsleden

impact op ketenorganisaties

- IND, rechtsbijstand en rechtspraak: (forse) toename werklast en inhoudelijke complexiteit



werklast IND in fte:
eerst ong. +110 fte, later ong. +215 fte structureel;
+462 fte werkvoorraad



werklast rechtspraak in €:
eerst +6 mln., later +9 mln. structureel;
+24,7 mln. werkvoorraad



toename inhoudelijke complexiteit

- COA : (in principe) besparing opvangplekken, passende begeleiding van personen die met wijzigingen te maken krijgen
- Nidos : passende begeleiding van personen die met wijzigingen te maken krijgen
- gemeenten: inburgeringstrajecten i.c.m. werk, risico op ongeschikte huisvesting incl. bijbehorende handhaving

implementatie-termijnen



- enkele maanden voor Vb-wijziging;
- zes tot negen maanden na opdracht wijzigen toevoegingen rechtsbijstand;
- afhankelijk van implementatie tweestatusstelsel; overige implementatie drie maanden bij prioriteit na vaststelling lagere regelgeving

Dit is een uitgave van de
Immigratie- en Naturalisatiedienst
www.ind.nl

september 2025



Immigratie- en Naturalisatiedienst
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Uitvoeringstoets Wet tweestatusstelsel

Datum augustus - 2025
Status Definitief

Colofon

Titel	Uitvoeringstoets Wet tweestatusstelsel
Status	Definitief
Auteurs	IND/SUA/O&A
Contact	INDOA@ind.nl
	Ministerie van Asiel en Migratie Immigratie- en Naturalisatiedienst Directie Strategie en Uitvoeringsadvies Afdeling Onderzoek en Analyse Turfmarkt 147 2515 XP Den Haag Postbus 16275 2500 BG Den Haag

Disclaimer

Een uitvoeringstoets kan worden uitgevoerd als er een diepgravende analyse nodig is van de impact van een wijziging op één of meerdere ketenorganisaties. Een uitvoeringstoets kan worden ingezet op het moment dat een wijziging in concept is, bijvoorbeeld als het conceptwetsvoorstel er ligt. Nadat een wetsvoorstel definitief is, wordt gestart met het implementatietraject, waarbij de uitvoeringstoets geldt als startpunt voor het implementatietraject. Gezien de situatie en het voorstel gewijzigd kunnen zijn op het moment dat het implementatietraject start (t.o.v. het moment dat de uitvoeringstoets wordt gevoerd), kan het zijn dat de inschatting van de impact geschetst in de uitvoeringstoets niet (meer) passend blijkt te zijn. Bovendien kan het gebeuren dat na dieper onderzoek andere kaders geschikter blijken.

Voorliggend onderzoek heeft feitelijk de impact op de capaciteitsinzet en financiële consequenties van desbetreffende wet- en regelgeving in kaart gebracht. Er is geen rekening gehouden met het effect op de opdracht aan de IND en de capaciteitsinzet op de huidige activiteiten. De IND heeft een bepaald absorptievermogen, waar grenzen zitten aan de continue groei en opleidingscapaciteit. Met de ambitie 2028 zet de IND in op slimmer werken, vereenvoudiging en beperkte groei.

Managementsamenvatting

Deze rapportage is de uitkomst van een uitvoeringstoets op het wetsvoorstel 'Wet invoering tweestatusstelsel'. In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel is te lezen dat beoogd wordt om een duidelijker onderscheid te maken tussen de status van vluchtelingen en de status van subsidiair beschermden, waardoor er striktere nareisvoorwaarden gesteld kunnen worden aan de laatste groep.¹ De invoering van een tweestatusstelsel draagt er ook aan bij dat het Nederlandse asielbeleid meer in lijn is met dat van andere lidstaten.² De Europese regelgeving en andere Europese lidstaten kennen namelijk twee soorten bescherming: de vluchtelingenstatus uit het Geneefse Vluchtelingenverdrag en de status van subsidiaire bescherming.³ In Nederland geven beide statussen op dit moment recht op een verblijfsvergunning asiel waarbij de rechten en plichten verbonden aan deze verblijfsvergunning voor beide statussen gelijk zijn.

Vanaf de inwerkingtreding van het Asiel- en Migratiepact (12 juni 2026) hebben houders van een subsidiaire beschermingsstatus recht op inhoudelijke behandeling van hun beroep tegen de afwijzing van de vluchtelingenstatus. Het voorkomen van doorprocederen was één van de belangrijkste argumenten voor het behoud van het eenstatusstelsel. Vanaf juni 2026 komt het argument over de mogelijkheid tot doorprocederen dus te vervallen. Met het wetsvoorstel 'Wet invoering tweestatusstelsel' wordt beoogd om eerder dan juni 2026 een tweestatusstelsel in te voeren.

Met deze uitvoeringstoets wordt getracht de uitvoeringsgevolgen van een tweestatusstelsel in kaart te brengen voor de IND, COA, Nidos, DTenV, de rechtspraak, de rechtsbijstand en de aanvrager zodat dit meegenomen kan worden bij de implementatie hiervan. Daarbij wordt onder meer ingegaan op personele en financiële gevolgen en op wat een realistische implementatietermijn zou zijn.

Uitvoeringsgevolgen vreemdelingenketen

Het implementeren van een tweestatusstelsel levert de vreemdelingenketen aanzienlijk meer werk op. Of het tweestatusstelsel voortkomt uit het Asiel- en Migratiepact of uit de Wet invoering tweestatusstelsel, maakt geen verschil in de wijze van uitvoering voor de vreemdelingenketen. Het implementatiemoment heeft wel impact op de vreemdelingenketen.

De impact op de keten is afhankelijk van de aard en omvang van de asielaanvragen, de inwilligingspercentages, de verleningsgrond in de zaken en de mate waarin doorgeprocedeerd wordt bij de rechtbanken en de ABRvS.

- Het horen en motiveren van de beslissing zal extra werk met zich meebrengen voor de IND (directie A&B en DV). Bij een gelijkblijvend aantal aanvragen, zorgt dit voor een lagere productie op asielaanvragen dan in een situatie zonder tweestatusstelsel, tenzij er tijdig voldoende personeel wordt geworven en/of intern beschikbaar wordt gesteld.
- De wijziging heeft naar verwachting tot gevolg dat er op grote schaal zal worden doorgeprocedeerd tegen de afwijzing van de vluchtelingenstatus, bij een inwilliging van de subsidiaire beschermingsstatus. Hierdoor wordt een grote impact verwacht bij de IND (directie JZ en DV), de rechtspraak

1 In theorie kunnen ook op andere vlakken onderscheid gemaakt worden (zie hoofdstuk 2). Er wordt een separate uitvoeringstoets uitgevoerd op de voorgestelde wijzigingen die zien op nareis.

2 TK 2024-2025. Memorie van toelichting: Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de introductie van een tweestatusstelsel en het aanscherpen van de vereisten bij nareis (Wet invoering tweestatusstelsel). 36 703 nr. 3.

3 EU-Kwalificatierichtlijn (2011/95/EU).

(Rechtbanken en Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State (ABRvS)) en rechtsbijstand. Doorlooptijden van beroepszaken zullen naar verwachting oplopen, JZ kan mogelijk niet altijd op zitting verschijnen en er zal een grotere behoefte ontstaan aan rechtsbijstandverleners.

- Zowel de rechtspraak als de rechtsbijstand zijn van mening dat de beroepszaken inhoudelijk complexer zullen zijn.

Gevolgen voor aanvrager

Uit het onderzoek volgt dat de wijziging impact zal hebben op de aanvrager. Voor een deel van de aanvragers (daar waar een categoriaal beschermingsbeleid geldt) zal er meer nadruk komen te liggen op de persoonlijke verklaringen en het vluchtverhaal wat kan leiden tot extra druk en stress. Dit wordt groter naarmate de rechtsgevolgen van de vluchtelingenstatus meer verschillen van die van de subsidiaire beschermingsstatus. Daartegenover staat dat de statushouder die op grond van subsidiaire bescherming een vergunning krijgt, met een tweestatusstelsel wel de gelegenheid zal krijgen tegen de afwijzing op de vluchtelingenstatus beroep in te stellen.

Personele en financiële impact vreemdelingenketen

Het implementeren van een tweestatusstelsel levert de vreemdelingenketen aanzienlijk meer werk op. De impact is afhankelijk van voornoemde factoren. Afhankelijk van het scenario kost het tweestatusstelsel de IND tussen de € 11,7 en € 28,4 miljoen meer per jaar en de overheid tussen de € 66 en € 83 miljoen meer per jaar dan het hanteren van een eenstatusstelsel. In de tabel hieronder wordt de personele en financiële impact uitgesplitst per organisatie/directie.

Het afschaffen van de voornemenprocedure binnen een tweestatusstelsel levert – afhankelijk van het scenario – bij directie A&B een besparing op van 15 tot 36 fte ten opzichte van een tweestatusstelsel mét voornemenprocedure. Bij directie JZ en directie DV levert dit juist een aanvullende werklastverzwaring op van respectievelijk 15 en 3,5 fte.⁴

Tabel 1 Personele en financiële impact op de vreemdelingenketen

Organisatie	Directie	fte		Kosten	
		Minimaal	Maximaal	Minimaal	Maximaal
IND	A&B	23	71	€ 2,4 mln.	€ 7,7 mln.
	JZ	51	144	€ 6,3 mln.	€ 17,7 mln.
	DV	10		€ 3 mln.	
<i>Subtotaal IND</i>		84	225	€ 11,7 mln.	€ 28,4 mln.
Rechtsbijstand		Geen inzicht in vereiste fte		€ 15,7 mln.	
Rechtspraak		Geen inzicht in vereiste fte		€ 38,6 mln.	
COA		Geen directe personele impact		Geen directe financiële impact	
Nidos		Geen directe personele impact		Geen directe financiële impact	
DTenV		Geen directe personele impact		Geen directe financiële impact	
Totaal overheid		84	225	€ 66 mln.	€ 83 mln.

Incidentele kosten voor de IND (IV- en implementatiekosten) worden geraamd op ongeveer € 0,7 miljoen. Incidentele kosten voor de ketenpartners zijn niet in kaart gebracht. Naast deze kosten zijn er ook niet-kwantificeerbare en/of niet-berekende structurele kosten. Deze worden schematisch weergegeven in paragraaf 3.5.4.

Implementatietermijn en randvoorwaarden

Voordat het implementatietraject van start kan gaan moet de (lagere) wet- en regelgeving vaststaan (Vw, VV en Vc). Uitwerking in lagere regelgeving kost enkele maanden.

⁴ IND, december 2024, Uitvoeringstoets afschaffen voornemenprocedure.

Na de vaststelling van de lagere regelgeving heeft de vreemdelingenketen negen tot vijftien maanden nodig om het tweestatusstelsel te kunnen implementeren. De IND heeft zes tot negen maanden nodig voor IV-aanpassingen die nodig zijn voor de juiste verblijfsaantekening op het verblijfsdocument. Zonder wijziging in de verblijfsaantekening op het verblijfsdocument kan de IND het tweestatusstelsel eerder uitvoeren.

Daarbij gelden de volgende randvoorwaarden: (1) duidelijkheid over toepassing tweestatusstelsel op huidige statushouders, (2) onderzoek naar herijking puntensysteem, (3) opvangen werklastverzwaring en (4) aanpassing IV-systemen.

Ad 1) Het moet duidelijk worden of het tweestatusstelsel ook van toepassing wordt verklaard op de huidige asielstatushouders. Als dit wel zo is, dan zou dit betekenen dat de huidige asielstatushouders die een vergunning hebben op grond van subsidiaire bescherming, ook gevolgen gaan ondervinden van het tweestatusstelsel.

Deze groep heeft niet eerder de mogelijkheid gehad om deze status ter discussie te stellen in beroep (geen procesbelang), mogelijk zal deze groep daarom hun status ter discussie stellen bij de verlengingsaanvraag. Op dit moment worden verlengingen grotendeels geautomatiseerd afgedaan. Als de wet ook van toepassing wordt verklaard op de huidige statushouders, wordt verwacht dat bij een verlengingsaanvraag een inhoudelijke beoordeling moet plaatsvinden, waarbij vermoedelijk aanvullend gehoord moeten worden (vanwege de ex-nunc beoordeling) en een (voornemen en/of) beschikking uitgebracht moeten worden. Hier volgen mogelijk ook beroepen op. Indien er in deze situatie geen inhoudelijke beoordeling plaatsvindt bij de verlengingen, is te verwachten dat er veel beroepen zullen worden ingesteld tegen de afgegeven verlengingen. Het van toepassing verklaren van het tweestatusstelsel op de huidige statushouders, heeft een grote impact op de IND (A&B en JZ), rechtspraak en rechtsbijstand: er zijn op dit moment meer dan 30.000 personen met een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd op grond van subsidiaire bescherming.

Ad 2) De RvR heeft aangegeven dat herijking van het puntensysteem voor de vergoedingen voor asieladvocaten nodig is. Voor aanpassing van regelgeving is middels een AMvB- voorhangprocedure zes tot negen maanden nodig. Daarnaast is aanpassing van de ICT-systemen van de RvR nodig. Deze trajecten kunnen naast elkaar lopen. Dit is mogelijk vanaf november 2026 mits de gehele scope op 1 november 2025 door het Ministerie van Justitie en Veiligheid in opdracht is gegeven aan de RvR. Latere bekendwording van de scope zorgt voor uitvoering per mei 2027, mits bekend gemaakt voor 1 april 2026. Indien er sprake is van een eerdere inwerkingtreding zal de RvR de wijziging op andere wijze uitvoeren, waarvoor overleg nodig is. De personele impact kan de RvR pas in kaart brengen na duidelijkheid over de scope en de opdrachtgeving.

Ad 3) Er moet bezien worden in welke mate en op welke wijze de werklastverzwaring opgevangen kan worden. Hierbij moet rekening worden gehouden met het absorptievermogen van de organisatie, de maximaal beschikbare opleidingscapaciteit en de opleidingstermijn en er kan gekeken worden naar de herverdeling van de capaciteitsinzet. Bij een gelijkblijvend aantal aanvragen, zorgt dit voor een lagere productie op asielaanvragen dan in een situatie zonder tweestatusstelsel, tenzij er tijdig voldoende personeel wordt geworven en/of intern beschikbaar wordt gesteld.

Ad 4) Om op het verblijfsdocument aan te tekenen op welke grond de status is verleend, zal de IND de IV-systemen moeten aanpassen voor het creëren en uitlezen van nieuwe verblijfstitels. Doorgaans kost een wijziging van de systemen zes tot negen maanden. Bij wijziging van de titels dienen ook de systemen van ketenpartners aangepast te worden; dit kost ongeveer zes maanden, maar kan mogelijk onder

tijdsdruk verkort worden. Het is bovendien randvoorwaardelijk dat een werkproces wordt ingericht waarbij aandacht is voor dossiervorming en -bewaring over het huidige INDiGO en het TIV-systeem heen.

Het creëren van de verblijfstitel is enkel randvoorwaardelijk voor de juiste aantekening op het verblijfsdocument. Het is niet nodig voor het uitvoeren van het tweestatusstelsel *an sich*, daarvoor volstaat het huidige registratiesysteem van de IND. Ook voor de statushouder zelf is het niet nodig omdat in de beschikking ook de verleningsgrond vermeld staat. Eventueel achteraf de juiste titel herleiden is foutgevoelig en levert aanzienlijk extra werk op voor BDoc en loketten.

Aandachtspunten en risico's

Personeel en productie

Indien de IND de werklastverzwaring niet in voldoende mate kan opvangen, zal de directie A&B minder productief zijn, waardoor de procedures langere doorlooptijden zullen kennen, meer beroepen niet tijdig beslissen zullen worden ingesteld met dwangsommen tot gevolg. Directie JZ zal naar verwachting niet altijd op zitting kunnen verschijnen. Afdeling HR ziet grote risico's wat betreft werving (met de huidige arbeidsmarkt), opleiding (budget en capaciteit) en begeleiding (met de huidige capaciteit), met name voor de directie JZ. Directie A&B verwacht de werklastverzwaring op te kunnen vangen door een herverdeling van de capaciteitsinzet, door het afschaffen van de voornemenprocedure. Directie JZ daarentegen verwacht vanuit verschillende (beleids)trajecten een extra werklast, waardoor werving de enige optie is.

Samenhang met andere (beleids)trajecten

Voor de IND en alle ketenpartners geldt dat er een groot aantal verschillende (beleids)trajecten in een relatief korte periode parallel en/of opvolgend aan elkaar zijn. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de implementatie van het Asiel- en Migratiepact en de mogelijke implementatie van de asielnoodmaatregelenwet. Het absorptievermogen van de organisaties binnen de keten kent hierbij een grens, waarbij in één keer meerdere grote wijzigingen implementeren een grote last zal leggen op de uitvoering en ook risico's geeft voor een juiste uitvoering. Het eerder invoeren van de wet is vanwege de voortgang van het wetsvoorstel en de minimale implementatietermijn van ten minste negen maanden nauwelijks haalbaar. Het (iets) eerder invoeren van een tweestatusstelsel dan het Asiel- en Migratiepact heeft echter tot gevolg dat de IND minder beslissingen zal kunnen nemen dan met een eenstatusstelsel, minder capaciteit kan inzetten op het beslissen op de aanvragen ingediend vóór 12 juni 2026 én de IND met verschillende verandermomenten wordt geconfronteerd. Dit zou immers leiden tot dubbele bijscholing voor zittende medewerkers, waardoor deze medewerkers die tijd niet aan hun reguliere werkzaamheden kunnen besteden. Het is noodzakelijk dat ook de uitvoerbaarheid en risico's in kaart worden gebracht van de opeenstapeling van deze wijzigingen. Het is daarbij ook van belang om in kaart te brengen hoe de wijzigingen gezamenlijk impact hebben op (het doenvermogen van) de aanvrager en de menselijke maat.

Doorlooptijd

Door het wetsvoorstel zullen de gehoren gemiddeld genomen 30 minuten langer gaan duren. Voor het deel van de gehoren dat niet meer op één dag kan worden afgenomen, zal een extra hoordag gepland moeten worden. Afhankelijk van de planning, kan dit leiden tot langere doorlooptijden, met beroepen niet tijdig beslissen en rechterlijke dwangsommen tot gevolg. Dit heeft impact op DRV en de ondersteuningsteams bij JZ.

Indien er onvoldoende personeel is om het tweestatusstelsel uit te voeren, zal de A&B-productie lager liggen en zullen de doorlooptijden van asielaanvragen toenemen (zie ook personeel en productie). Indien er onvoldoende rechters aangesteld kunnen

worden om alle beroepszaken te behandelen, zullen de voorraden en doorlooptijden bij de rechtbanken toenemen.

Ontbreken overgangsrecht

Het ontbreken van overgangsrecht bij de verschillende wetsvoorstellen, kan volgens de advocatuur leiden tot onwenselijke situaties, waarbij de maatregelen gaan gelden voor personen die al door (een deel van) de procedure zijn. Risico hierbij is dat de overheid kan overkomen als een onbetrouwbare partner. Deze onzekerheid kan er voor zorgen dat meer personen (uit voorzorg) in beroep zullen gaan. De advocatuur heeft aangegeven cliënten te adviseren om (uit voorzorg) in beroep te gaan in het geval subsidiaire bescherming wordt verleend.

Conclusie

Concluderend kan gesteld worden dat de invoering van een tweestatusstelsel (op termijn) uitvoerbaar en handhaafbaar is, mits voldaan aan de randvoorwaarden. Indien niet wordt voldaan aan de randvoorwaarde met betrekking tot het intern beschikbaar maken van personeel, zal de IND-productie lager liggen dan in de situatie zonder tweestatusstelsel vanwege het verdringingseffect. Dit leidt tot oplopende doorlooptijden, beroepen niet tijdig beslissen en rechterlijke dwangsommen. Ook kan het zijn dat JZ minder op zitting kan verschijnen. Voldoende capaciteit kan worden bereikt door het aannemen van nieuw personeel en/of een herverdeling van de capaciteitsinzet. **Implementatie vóór juni 2026 is nauwelijks haalbaar gezien de implementatietermijn van negen tot vijftien maanden.** Als ervoor gekozen wordt vlak voor juni 2026 dit wetsvoorstel in werking te laten treden, leidt dit ertoe dat de IND minder beslissingen zal kunnen nemen dan met een eenstatusstelsel, minder capaciteit kan inzetten op het beslissen op de aanvragen ingediend vóór 12 juni 2026 én de IND met verschillende verandermomenten wordt geconfronteerd.

Daarnaast dienen de punten voor de vergoedingen voor asieladvocaten herijkt te worden. Hiervoor is aanpassing van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand en ICT-systemen noodzakelijk (ongeveer 9 – 15 maanden). Indien er sprake is van een eerdere inwerkingtreding zal de RvR het op andere wijze moeten uitvoeren, waarvoor overleg nodig is. Tijdelijke uitvoering op een andere wijze zal ook de nodige kosten met zich meebrengen, evenals een risico op meer fouten en vertragingen.

Inhoud

Managementsamenvatting	3
Afkortingenlijst.....	10
1 Inleiding	11
1.1 Aanleiding	11
1.2 Doelstelling en reikwijdte	11
1.3 Vraagstelling.....	12
1.4 Werkwijze en aanpak.....	12
1.4.1 Kwalitatieve analyse.....	12
1.4.2 Kwantitatieve analyse.....	12
1.5 Leeswijzer	13
2 De wijziging	14
2.1 De huidige regelgeving.....	14
2.2 Wijziging op hoofdlijnen	15
2.2.1 Wet invoering tweestatusstelsel.....	15
2.2.2 Mogelijkheid tot andere rechten en voorwaarden twee statussen	15
2.2.3 Europees Asiel- en Migratiepact en Wet invoering tweestatusstelsel ..	15
3 Gevolgen van het tweestatusstelsel.....	17
3.1 Uitvoeringsgevolgen IND	17
3.1.1 Directie A&B.....	17
3.1.2 Directie SUA.....	20
3.1.3 Directie JZ	21
3.1.4 Directie DV.....	22
3.1.5 Directie Bedrijfsvoering (BV)	25
3.1.6 Directie Informatievoorziening (IV)	25
3.2 Gevolgen voor de aanvrager	26
3.3 Gevolgen voor de keten	29
3.3.1 COA	29
3.3.2 DTenV	29
3.3.3 Nidos.....	30
3.3.4 Rechtspraak	30
3.3.5 Rechtsbijstand	31
3.4 Implementatie	32
3.4.1 Randvoorwaarden IND.....	32
3.4.2 Randvoorwaarden ketenpartners.....	33
3.4.3 Implementatietermijn.....	35
3.4.4 Risico's	35
3.4.5 Kansen	36
3.5 Personele en financiële gevolgen	37

3.5.1	IND	37
3.5.2	Rechtspraak	39
3.5.3	Rechtsbijstand	39
3.5.4	Niet-kwantificeerbare en/of niet-berekende kosten.....	39
4	Eindconclusie.....	42
4.1	Uitvoeringsgevolgen	42
4.2	Implementatietermijn en randvoorwaarden	43
4.3	Aandachtspunten	44
	Bijlage I: Aannames personele en financiële impact	45
	Bijlage II: Visuele oplegger	47
	Bijlage III: Betrokken organisatie(s) en -onderdelen	48

Afkortingenlijst

A&B	Directie Asiel en Bescherming van de IND
AAEB	Afdeling Advies Asiel en Bescherming van de directie SUA van de IND
ABRvS	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
APM	Analyse Proeftuin Migratieketen van het DGM
BDoc	Bureau Documenten van de directie DV van de IND
BRP	Basisregistratie Personen
BV	Directie Bedrijfsvoering van de IND
COA	Centraal orgaan Opvang Asielzoekers
DG IND	Directeur-Generaal IND
DGM	Directoraat Generaal Migratie
DRV	Afdeling Digitaal Registreren en Voorbereiden van de Directie DV van de IND
DTenV	Dienst Terugkeer en Vertrek
DV	Directie Dienstverlening van de IND
EK	Eerste Kamer
HOT	Handleiding Overheidstarieven
HR	Afdeling Human Resources van directie BV van de IND
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IV	Directie Informatievoorziening van de IND
JZ	Directie Juridische Zaken van de IND
MPP	Meerjaren Productie Prognose
O&A	Afdeling Onderzoek en Analyse van de Directie SUA van de IND
OSINT	Open Source Intelligence Onderzoeken
RvdR	Raad voor de Rechtspraak
RvR	Raad voor Rechtsbijstand
SUA	Directie Strategie en Uitvoeringsadvies van de IND
SUJ	Strategie, Uitvoeringsadvies en Juridische Zaken
T&I	Titel en Identiteit van directie DV
TOELT	Team Onderzoek en Expertise Land en Taal van de Directie DV van de IND
Vw 2000	Vreemdelingenwet 2000
VWN	Vluchtelingenwerk Nederland

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De Eerste Kamer (EK) heeft een motie aangenomen waarin de regering wordt verzocht om 'bij nieuwe wet- en regelgeving die qua uitvoering van de partners in de asielketen veel werk vergt, aan de Eerste Kamer een uitvoeringstoets te overleggen, waaruit blijkt dat de partners in de asielketen in staat zijn die voorstellen daadwerkelijk en redelijkerwijs te kunnen uitvoeren'.⁵ Inmiddels is wetgeving⁶ die gaat over de invoering van een tweestatusstelsel uitgewerkt en aangenomen in de Tweede Kamer (TK). Om deze reden heeft de plv. Directeur-Generaal IND (plv. DG IND SUJ) verzocht een ketenbrede uitvoeringstoets te doen naar de impact van het afschaffen van het huidige éénstatusstelsel en het implementeren van een tweestatusstelsel op de IND en ketenpartners. De afdeling Onderzoek en Analyse (O&A) van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) heeft dit onderzoek uitgevoerd.

In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel 'Wet invoering tweestatusstelsel' is te lezen dat beoogd wordt om een duidelijker onderscheid te maken tussen de status van vluchtelingen en de status van subsidiair beschermden, waardoor er striktere nareisvoorwaarden gesteld kunnen worden aan de laatste groep.⁷ De invoering van een tweestatusstelsel draagt er ook aan bij dat het Nederlandse asielbeleid meer in lijn is met dat van andere lidstaten, zo valt te lezen in de Memorie van Toelichting.⁸

1.2 Doelstelling en reikwijdte

Het doel van de uitvoeringstoets is het in kaart brengen van de uitvoeringsgevolgen van Wet invoering tweestatusstelsel voor de IND, het Centraal orgaan Opvang Asielzoekers (COA), Nidos, de Dienst Terugkeer en Vertrek (DTenV), de Rechtspraak (via de RvdR), advocatuur en de Raad voor Rechtsbijstand (RvR). Daarbij wordt gekeken wat er nodig is om dit te kunnen uitvoeren en hoe de organisaties zich daarop voor kunnen bereiden. Het gaat om een objectieve en technische toetsing met betrekking tot de uitvoeringspraktijk van het voorstel. Hierdoor wordt inzicht verkregen in onder meer de organisatorische, personele en financiële gevolgen voor de IND en de bredere migratieketen. Eveneens worden voor zover mogelijk de gevolgen voor de aanvrager in kaart gebracht, waarbij expliciet wordt gekeken of de aanvrager de (concept) regelgeving kan naleven of uitvoeren (doenvermogen). Dit zal worden uitgevraagd via eerder genoemde partijen en bij Vluchtelingenwerk Nederland (VWN).

Deze uitvoeringstoets is geen politieke of maatschappelijke beoordeling of toetsing van de juridische juistheid of de beleidslogica van de beoogde wijziging. In deze uitvoeringstoets gaan we ook niet in op de gevolgen voor andere ketenpartners dan hiervoor genoemd.

5 EK 36 600 XX (25 maart 2025). Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Asiel en Migratie (XX) voor het jaar 2025; Motie van het lid Dittrich.

6 TK 2024-2025. Voorstel van wet: Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de introductie van een tweestatusstelsel en het aanscherpen van de vereisten bij nareis (Wet invoering tweestatusstelsel). 36 703 nr. 3.

7 In theorie kunnen ook op andere vlakken onderscheid gemaakt worden (zie hoofdstuk 2).

8 TK 2024-2025. Memorie van toelichting: Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de introductie van een tweestatusstelsel en het aanscherpen van de vereisten bij nareis (Wet invoering tweestatusstelsel). 36 703 nr. 3.

1.3 Vraagstelling

De volgende vragen worden beantwoord in de Uitvoeringstoets:

1. Welke uitvoerings- en handhavingsgevolgen heeft de voorgestelde wet op de IND en de ketenpartners?
2. Welke personele en financiële gevolgen heeft de voorgestelde wet op de IND en de ketenpartners⁹?
3. Wat is een realistische implementatietermijn voor de IND en de ketenpartners en welke randvoorwaarden horen daarbij?
4. Wat zijn de gevolgen van de wet voor de aanvrager?
5. Welke kansen, risico's en knelpunten dienen zich naar verwachting aan bij de IND en ketenpartners?

1.4 Werkwijze en aanpak

Het hoofd O&A is verantwoordelijk voor de uitvoering van de opdracht. Onder zijn verantwoordelijkheid hebben twee onderzoekers van O&A de uitvoeringstoets uitgevoerd. Het projectteam voorzag de onderzoekers van relevante inhoudelijke input. Leden uit het projectteam waren ook het eerste aanspreekpunt voor de directie en hebben het mandaat om namens die directie te kunnen spreken en beslissingen te kunnen nemen (of deze intern snel te kunnen afstemmen).

1.4.1 *Kwalitatieve analyse*

Om onderzoeksvragen 1, 3, 4 en 5 te beantwoorden zijn er naast het uitvoeren van het benodigde deskresearch, gesprekken gevoerd met medewerkers van organisatieonderdelen binnen verschillende directies van de IND en met vertegenwoordigers van ketenorganisaties, die naar verwachting geraakt worden door het wetsvoorstel. Van bijna alle onderdelen trad één persoon op als vertegenwoordiger van het betreffende organisatieonderdeel of vanuit de betreffende organisatie. In sommige gevallen waren er meerdere vertegenwoordigers. De vertegenwoordigers hebben hun bijdragen waar nodig afgestemd binnen de eigen directies of organisatie. De volgende organisaties buiten de IND waren betrokken bij de uitvoeringstoets: COA, DTenV, RvdR, RvR, VWN, Nidos en enkele advocaten. Een overzicht van bevraagde organisatieonderdelen per directie en organisatie, is opgenomen in bijlage III.

1.4.2 *Kwantitatieve analyse*

Voor de beantwoording van onderzoeksvraag 2, de financiële en personele gevolgen, heeft O&A een berekening gemaakt. Deze berekening is vervolgens afgestemd met FBI. O&A heeft gebruik gemaakt van scenario's, aannames en andere uitgangspunten.

Scenario's

Omdat de gevolgen van dit wetsvoorstel sterk afhangen van beslissingen en stemmingen op andere onderwerpen uit het asielnoodmaatregelenpakket, is er met scenario's gewerkt. Ook de samenstelling van de groep asielaanvragers bepaalt voor een bepaalde mate de impact.

1. Scenario I/Scenario II: De samenstelling van de groep asielaanvragers bepaalt voor een deel de impact. Hoe meer personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, hoe groter de impact op de vreemdelingenketen. Hoe minder personen subsidiaire bescherming krijgen, hoe kleiner de impact op de vreemdelingenketen. Op basis van Eurostat-data¹⁰ is geconcludeerd dat de samenstelling van de groep door de jaren heen

⁹ Dit is enkel gerapporteerd voor die gevallen waarin de ketenpartners dit zelf hebben aangeleverd.

¹⁰ Eurostat, Decisions granted by the respective authority acting as a first instance of the administrative or judicial asylum procedure in the receiving country, during the reference year (aggregated quarterly data). Includes decisions on Geneva convention status, subsidiary protection, humanitarian status and rejected.

sterk wisselt. Daarom zijn er twee scenario's gekozen met een tegenovergestelde samenstelling van vluchtelingenstatus/subsidiare bescherming. Dit resulteert in twee scenario's voor A&B:

- Scenario I: 30% van de inwillingen betreft subsidiaire bescherming en 70% betreft vluchtelingenstatus; en
 - Scenario II: 70% van de inwillingen betreft subsidiaire bescherming en 30% betreft vluchtelingenstatus.
2. Het percentage subsidiair beschermden dat in beroep gaat tegen een afwijzing van de vluchtelingenstatus bepaalt de mate van impact op JZ, Team Onderzoek en Expertise Land en Taal (TOELT) en na eventuele zij-instroom ook A&B. Met de komst van het Asiel- en Migratiepact *kunnen* de aanvragers sowieso doorprocederen (ook zonder gewijzigde nationale wetgeving), omdat het Asiel- en Migratiepact dit mogelijk maakt. Vanaf de inwerkingtreding van op 12 juni 2026 heeft een persoon met een subsidiaire beschermingsstatus waarvan de vluchtelingenstatus niet is toegekend, recht op een inhoudelijke behandeling van diens beroep.¹¹ Anders gezegd is er vanaf juni 2026 een procesbelang om door te procederen, ongeacht of het Wetsvoorstel tweestatusstelsel wordt aangenomen. Voor deze uitvoeringstoets is voor een laag scenario een beroepspercentage van 75% aangehouden, dit sluit aan bij het beroepspercentage in de periode voor de invoering van de Vw 2000. Naarmate er meer/grotere belangen zijn om in beroep te gaan, zal dit percentage toenemen. Op dit moment is er een wetsvoorstel om strengere nareisvoorwaarden te laten gelden voor personen met subsidiaire bescherming (voor de nareismaatregelen wordt gelijktijdig een separate uitvoeringstoets uitgevoerd). Dit verhoogt naar verwachting het beroepspercentage. Naarmate er op meer vlakken onderscheid gemaakt zal worden, of de verwachting leeft onder de statushouders dat dit op (korte) termijn zal gebeuren, zijn er aanvullende belangen om in beroep te gaan. Voor het hoge scenario is daarom uitgegaan van een beroepspercentage van 90%.

Daarmee ontstaan er vier scenario's voor beroepsprocedures:

- Scenario I-75: 30% subsidiaire bescherming, 75% doorprocederen.
 - Scenario I-90: 30% subsidiaire bescherming, 90% doorprocederen.
 - Scenario II-75: 70% subsidiaire bescherming, 75% doorprocederen.
 - Scenario II-90: 70% subsidiaire bescherming, 90% doorprocederen.
- Meer beroepen betekent uiteindelijk ook meer hoger beroepen bij de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State (ABRvS).
3. Ook zijn er plannen om de voornemenprocedure af te schaffen. Omdat het op het moment van de uitvoeringstoets nog onzeker is of en wanneer de voornemenprocedure wordt afgeschaft én wanneer het tweestatusstelsel ingevoerd wordt, is in deze uitvoeringstoets uitgegaan van het scenario van een asielprocedure met en een asielprocedure zonder voornemenprocedure. In de situatie met voornemenprocedure kost het maken van een voornemen en beschikking 6,5 uur tijd. In de situatie zonder voornemenprocedure kost het maken van een beschikking 2,5 uur tijd.

Overige aannames en uitgangspunten voor berekening van de personele en financiële impact op de IND wordt weergegeven in Bijlage I.

1.5

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de wijziging kort beschreven, waarna in hoofdstuk 3 de uitvoeringsgevolgen, de randvoorwaarden voor de implementatie en de personele en financiële gevolgen worden beschreven. Hoofdstuk 4 bevat een conclusie.

¹¹ Art 67 lid 2 Procedurerichtlijn

2 De wijziging

In dit hoofdstuk wordt eerst de huidige regelgeving toegelicht. Daarna wordt de voorgestelde wijziging uit het Wetsvoorstel invoering tweestatusstelsel toegelicht. Omdat de wijziging per juni 2026 sowieso geïmplementeerd wordt met de komst van het Asiel- en Migratiepact, zullen ook de relevante onderdelen uit het Asiel- en Migratiepact worden toegelicht.

2.1 De huidige regelgeving

De Europese regelgeving (de Europese Kwalificatierichtlijn) kent twee soorten asielbescherming: de vluchtelingenstatus uit het Geneefse Vluchtelingenverdrag en de status van subsidiaire bescherming.¹² Een vluchteling is iemand die zich buiten het land bevindt waarvan hij de nationaliteit bezit en 'wegens een gegronde vrees voor vervolging om redenen van ras, godsdienst, nationaliteit, politieke overtuiging of het behoren tot een bepaalde sociale groep' de bescherming van dat land niet kan of, wegens deze vrees, niet wil invoeren. De vluchteling wordt beschermd omdat hij individueel of als lid van een groep het doelwit is van vervolging om één van de genoemde specifieke redenen (vervolgingsgronden).¹³ Subsidiaire bescherming wordt geboden aan iemand die niet voor de vluchtelingenstatus in aanmerking komt, maar ten aanzien van wie er zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat hij bij terugkeer een reëel risico op "ernstige schade" zou lopen.¹⁴ Deze schade kan blijkens artikel 15 van de huidige Kwalificatierichtlijn bestaan uit "doodstraf of executie", "foltering, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing". Daarnaast kan deze bestaan uit "ernstige en individuele bedreiging van het leven of de persoon van een burger als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict".

Ter illustratie: een door de overheid erkend vluchteling (ook wel a-status), is iemand die vanwege zijn politieke overtuiging of bekering tot een ander geloof te vrezen heeft voor vervolging. Iemand met recht op subsidiaire bescherming (ook wel b-status), is bijvoorbeeld iemand die vanwege de algemene onveilige situatie in het land van herkomst bij terugkeer te vrezen heeft voor ernstige schade of persoonlijk te vrezen heeft voor ernstige schade die niet gerelateerd is aan een van de verdragsgronden.

Europeesrechtelijk bestaan er mogelijkheden om verschil te maken tussen de rechten en plichten die men aan deze twee statussen kan ontleen, in het bijzonder op het gebied van gezinshereniging, en in beperktere mate op het gebied van duur van de verblijfsvergunning, het soort reisdocument en sociale bijstand.

Nederland kent, in tegenstelling tot andere EU-lidstaten, een éénstatusstelsel waarbij statushouders ongeacht de grondslag voor vergunningverlening, dezelfde rechten en plichten krijgen. In de andere lidstaten met een tweestatusstelsel worden op sommige gebieden (bijvoorbeeld nareis) echter ook dezelfde rechten toegekend aan personen met een subsidiaire status als voor personen met een vluchtelingenstatus.¹⁵ De wetgever heeft bij de herziening van de Vw 2000 (ingevoerd op 1 april 2001) bewust gekozen voor een éénstatusstelsel. In de Memorie van Toelichting bij de wet is destijds daarover onder meer opgemerkt dat met een éénstatusstelsel het zogenaamde doorprocederen wordt voorkomen. Voor de Vw

¹² EU-Kwalificatierichtlijn (2011/95/EU).

¹³ Op grond van artikel 2, onder d, van de EU-Kwalificatierichtlijn.

¹⁴ Op grond van artikel 2, onder f, van de EU Kwalificatierichtlijn.

¹⁵ Bron volgt nog

2000 was doorprocederen om erkend te worden als vluchteling zeer gangbaar. Doordat in de Vw 2000 aan beide statussen dezelfde rechten en plichten worden ontleend, is er bij het verkrijgen van een verblijfsvergunning geen belang meer om door te procederen.

2.2 Wijziging op hoofdlijnen

2.2.1 *Wet invoering tweestatusstelsel*

In het wetsvoorstel wordt afscheid genomen van het éénstatusstelsel. Als het voorstel wordt aangenomen, wordt bij de verlening van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd¹⁶ 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. Aan de vreemdeling die vluchteling is, wordt vanaf inwerkingtreding een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd verstrekt als bedoeld in art. 28, gelezen in samenhang met art. 29 lid 1 Vw. Aan de persoon die de subsidiaire beschermingsstatus verkrijgt wordt vanaf inwerkingtreding een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd verstrekt als bedoeld in art. 28, gelezen in samenhang met het nieuwe art. 29a lid 1 Vw.¹⁷

Op de verstrekte vergunning wordt aangetekend op welke grond deze is verstrekt. De verblijfspas van de statushouder geeft daarmee aan of een persoon een asielvergunning heeft op grond van vluchtelingenschap of op grond van subsidiaire bescherming.¹⁸

2.2.2 *Mogelijkheid tot andere rechten en voorwaarden twee statussen*

De belangrijkste consequentie van de invoering van een tweestatusstelsel is dat er andere rechten en voorwaarden *kunnen* worden toegekend aan subsidiair beschermden dan aan personen met de vluchtelingenstatus. De Europese Kwalificatieverordening (vóór invoering van het migratiepact waren de voorwaarden vastgelegd in de Kwalificatierichtlijn) kent verschillende regels, waarin onderscheid gemaakt *kan* worden tussen de twee statussen: de duur van de internationale bescherming, de verlening- en intrekkinggronden, de aard van het reisdocument dat de statushouder krijgt uitgereikt, het recht op sociale bijstand en de voorwaarden ten aanzien van de nareis van gezinsleden die zich nog in het buitenland bevinden. Het is dus mogelijk op grond van de Europese regelgeving om striktere voorwaarden te stellen aan de nareis van gezinsleden van personen met subsidiaire bescherming.¹⁹ Voorgestelde wijzigingen ten aanzien van de rechten van subsidiair beschermden zijn verder uitgewerkt in het onderhavige wetsvoorstel en de Asielnoodmaatregelenwet. Er vindt separaat en gelijktijdig een uitvoeringstoets plaats naar de voorgestelde wijzigingen ten aanzien van nareis van gezinsleden van personen met subsidiaire bescherming.

2.2.3 *Europees Asiel- en Migratiepact en Wet invoering tweestatusstelsel*

Het éénstatusstelsel in de Nederlandse Vw kon bestaan onder het oude regime van de Kwalificatierichtlijn (zie 2.1).

In juni 2026 treedt het Europees Asiel- en Migratiepact in werking. In het Asiel- en Migratiepact worden de regels uit de Kwalificatierichtlijn verheven naar het niveau van een verordening die rechtstreeks werkt. Het gevolg daarvan is dat de criteria voor de erkenning van de vluchtelingenstatus enerzijds en de erkenning van de

¹⁶ als bedoeld in artikel 28 van de Vw

¹⁷ Memorie van Toelichting Wet invoering tweestatusstelsel, 7 maart 2025.

¹⁸ Memorie van Toelichting Wet invoering tweestatusstelsel, 7 maart 2025.

¹⁹ Memorie van Toelichting wetsvoorstel Asielnoodmaatregelenwet, 7 maart 2025.

subsidiare beschermingsstatus anderzijds na 12 juni 2026 rechtstreeks uit de Kwalificatieverordening zullen volgen.²⁰ Of en zo ja, in welk mate de lidstaten in materiële zin onderscheid maken tussen deze statussen wordt overgelaten aan de nationale wetgever.

Het huidige demissionaire kabinet stelt voor om de Wet invoering tweestatusstelsel voorafgaand aan het Asiel- en Migratiepact inwerking te laten treden. Om die reden is er voor gekozen dat de inhoudelijke en wetstechnische vormgeving van het wetsvoorstel dat strekt tot uitvoering van het Asiel- en Migratiepact, voor zover relevant, niet onnodig zal verschillen van de inhoudelijke en wetstechnische keuzes die in het kader van de wet invoering tweestatusstelsel zijn gemaakt. De samenloop van deze twee wetten wordt geregeld in het wetsvoorstel ter uitvoering van het Asiel- en Migratiepact. Na 12 juni 2026 is de wet- en regelgeving van het Asiel- en Migratiepact van toepassing, met inbegrip van het daarin opgenomen tweestatusstelsel. Nederland kiest ervoor om de procedurele wijzigingen – waaronder het tweestatusstelsel – ook op oude openstaande aanvragen van toepassing te laten verklaren. Dit betekent dat de wet van toepassing zal zijn op nog alle openstaande asielverzoeken.

²⁰ Memorie van toelichting Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en migratiepact 2026, 20 december 2024.

3 Gevolgen van het tweestatusstelsel

In dit hoofdstuk worden de uitvoeringsgevolgen van de IND en ketenpartners beschreven. Of het tweestatusstelsel voortkomt uit het Asiel- en Migratiepact of uit de Wet invoering tweestatusstelsel, maakt geen verschil in de wijze van uitvoering voor de vreemdelingenketen. In beide gevallen betekent het een werklastverzwaring. Het implementatiemoment heeft wel impact op de vreemdelingenketen. De impact is groter wanneer het tweestatusstelsel vóór het Asiel- en Migratiepact wordt geïmplementeerd.

In dit hoofdstuk komen ook de gevolgen voor de aanvrager aan bod, waarbij ook aandacht is voor het doenvermogen en de menselijke maat.

3.1 Uitvoeringsgevolgen IND

3.1.1 Directie A&B

Eerste asielaanvragen

Het invoeren van een tweestatusstelsel heeft gevolgen voor de directie A&B.

De duur van de gehoren zal toenemen en de tijdsinvestering voor het motiveren in voornemens en/of beschikkingen zal toenemen.

De impact is afhankelijk van het (voorgenomen) besluit:

- Afwijzing vluchtelingenstatus en subsidiaire bescherming

In de situatie dat een asielaanvraag wordt afgewezen, wordt geen wijziging verwacht op de motivering in de voornemens en/of beschikkingen bij een tweestatusstelsel.

- Afwijzing vluchtelingenstatus, inwilliging subsidiaire bescherming

Het invoeren van een tweestatusstelsel heeft tot gevolg dat in (voornemens en in) beschikkingen waarin tot inwilliging op grond van subsidiaire bescherming wordt besloten, (uitgebreider dan nu) zal moeten worden gemotiveerd waarom geen vluchtelingenstatus wordt verleend. Deze situatie kan zich voordoen wanneer een individueel relaas niet geloofwaardig is, niet zwaarwegend wordt bevonden of de individuele motieven niet gerelateerd zijn aan de Verdragsgronden. Verlening van subsidiaire bescherming kan op individuele gronden berusten, op een ongeloofwaardig relaas, maar vaker op de algemene veiligheidssituatie.

Momenteel moet een medewerker aangeven dat er geen vluchtelingenstatus wordt verleend, maar gebeurt dit in de interne minuut. Het onderbouwen/motiveren en op schrift stellen daarvan in een voornemen/beschikking vergt een extra tijdsinvestering.

- o Uitgaande van een situatie mét voornemenprocedure: in het geval van een tweestatusstelsel zal eerst in het voornemen en daarna in een beschikking gemotiveerd moeten worden waarom er geen vluchtelingenstatus wordt verleend. Op dit voornemen kan de aanvrager m.b.v. een advocaat middels een zienswijze reageren. De zienswijze moet verwerkt worden in de beschikking. In het huidige stelsel wordt op dit moment geen voornemen uitgebracht in zaken waarin iemand wordt afgewezen op de vluchtelingenstatus, maar een subsidiaire beschermingsstatus wordt verleend. Het maken van een beschikking met voornemenprocedure kost gemiddeld genomen 6,5 uur extra per zaak.
- o Uitgaande van een situatie zónder voornemenprocedure: in dat geval zal in de beschikking moeten worden gemotiveerd waarom er geen vluchtelingenstatus wordt verleend. Er hoeven dan geen extra producten (voornemens) te worden uitgebracht en er hoeft niet gereageerd te worden op de zienswijze in de beschikking. Het maken van een beschikking zonder voornemenprocedure kost gemiddeld genomen 2,5 uur extra per zaak.

- Inwilliging vluchtelingenstatus

In de situatie dat direct een vluchtelingenstatus wordt verleend (zonder voorgaande situatie met voornemen tot afwijzing van de vluchtelingenstatus), wordt geen wijziging verwacht op de beschikkingen bij een tweestatusstelsel.

Onafhankelijk van de (voornemens en) besluiten op de aanvragen, wordt bij het invoeren van een tweestatusstelsel voor alle zaken een toegenomen duur van de gehoren verwacht. Voorafgaand aan het gehoor is immers nog niet bekend op welke grond de aanvrager zich zal beroepen, ook al komt deze uit een land waar op basis van de algehele situatie subsidiaire bescherming meer voor de hand ligt. In zaken waarin op basis van de algehele situatie in een land subsidiaire bescherming voor de hand ligt, wordt op dit moment minder uitgebreid ingezet op onderzoek naar individuele gronden voor een verblijfsvergunning. De rechtsgevolgen zijn bij inwilliging immers nu gelijk. Bij invoering van het tweestatusstelsel dient uitvoeriger gehoord te worden. Er is immers meer informatie nodig om een afgewogen beslissing en dragende motivering te schrijven waarom er (geen) sprake is van vluchtelingschap. Daarnaast zal de aanvrager, ongeacht het land van herkomst, naar verwachting meer informatie willen aandragen om voor de vluchtelingenstatus in aanmerking te komen.

De schatting van A&B is dat dit ongeveer gemiddeld 30 minuten extra tijdsinvestering per gehoor zal zijn. Bij een deel zal dit minder dan 30 minuten zijn en bij een ander deel van de gehoren zal dit hoger liggen. Waar dit (aanzienlijk) hoger ligt, kan het zijn dat het gehoor niet meer op één dag kan worden afgenomen en er een extra hoor dag gepland moet worden. Afhankelijk van de planning, kan dit leiden tot langere doorlooptijden. Vanwege de toegenomen duur van de gehoren, zullen ook de tolkkosten toenemen.

Zij-instroom

Er wordt een toename van het aantal zij-instroomzaken verwacht. Zij-instroomzaken zijn zaken die door de directie JZ of de rechter worden terug verwezen naar de (beslisdirectie van de) IND, waarna A&B deze zaken opnieuw zal moeten behandelen. Dit komt door een verwachte toename van (1) het aantal beroepen en (2) het aantal gegrond verklaarde beroepen en (3) 'dubbele' beroepen.

1. Op dit moment hebben personen met een subsidiaire beschermingsstatus geen procesbelang om door te procederen voor een vluchtelingenstatus. Vanaf de inwerkingtreding van het Asiel- en Migratiepact heeft een persoon met een subsidiaire beschermingsstatus waarvan de vluchtelingenstatus niet is toegekend, recht op een inhoudelijke behandeling van diens beroep.²¹ Anders gezegd is er vanaf juni 2026 een procesbelang om door te procederen, ongeacht of het Wetsvoorstel tweestatusstelsel wordt aangenomen. Daarom wordt verwacht dat het aantal beroepsprocedures zal toenemen (zie ook 3.1.3). Een toename van het aantal beroepsprocedures gaat gepaard met een toename van zij-instroom. Er is namelijk altijd een deel van de beroepszaken, waarvan de directie JZ of de rechter de zaken terugverwijst naar de (beslisdirectie van de) IND.
2. De aanname is dat er een toename zal zijn van het aantal gegrond verklaarde beroepen, zeker in het begin (kort na de wijziging). Dit komt doordat rechters nog zoekende zullen zijn in de motivering en categorisering van welke individuele motieven onder subsidiaire bescherming vallen en welke onder vluchtelingschap. Ook ziet JZ een risico dat beslismedewerkers – ondanks instructies – in de beginfase mogelijk onvoldoende doordrongen zullen zijn van de noodzaak om de afwijzing van de vluchtelingenstatus afdoende te

²¹ Art 67 lid 2 Procedurerichtlijn

motiveren. Zowel de rechter als medewerkers van Directie JZ kunnen om die reden de zaak terugleggen bij Directie A&B.

3. Tot slot is er de groep personen waarvan de aanvraag na de ingangsdatum van het tweestatusstelsel in eerste aanleg (volledig) is afgewezen, dus zowel op grond van vluchtelingenstatus als subsidiaire bescherming. Er bestaat een kans dat aan deze personen na beroepsfase in zij-instroom een subsidiaire beschermingsstatus wordt verleend. Mogelijk gaan deze personen dan nogmaals in beroep tegen de afwijzing op de vluchtelingenstatus. Dit type 'dubbele' beroepen komt nu niet voor.

Wel wordt verwacht dat de norm-/behandeltijd van dit type zij-instroomzaak lager ligt dan die van de huidige zij-instroomzaken die na een afwijzing en gegrondverklaring van het beroep weer bij de IND komen. Als gevolg van het tweestatusstelsel zal er een nieuw type zij-instroomzaak ontstaan, waarbij de betrokkene een subsidiaire beschermingsstatus heeft en de IND bij zij-instroom opnieuw vluchtelingenstatus moet beoordelen. De verwachting is dat dit minder werk is, omdat al vaststaat wat de conclusies zijn op andere gronden en deze niet opnieuw getoetst hoeven te worden.

Verlengingen huidige asielstatushouders

Het is onduidelijk of het tweestatusstelsel ook van toepassing wordt verklaard op de huidige asielstatushouders. Het van toepassing verklaren van het tweestatusstelsel op de huidige statushouders, heeft een grote impact op de IND (A&B en JZ), rechtspraak en rechtsbijstand. Ook zullen de huidige asielstatushouders die een vergunning hebben op grond van subsidiaire bescherming, dan gevolgen gaan ondervinden van het tweestatusstelsel.

Deze groep heeft niet eerder de mogelijkheid gehad om deze status ter discussie te stellen in beroep (geen procesbelang), mogelijk zal deze groep daarom de status ter discussie stellen bij de verlengingsaanvraag. Op dit moment worden verlengingen grotendeels geautomatiseerd afgedaan. Het ligt dan voor de hand dat bij een verlengingsaanvraag een inhoudelijke beoordeling moet plaatsvinden, waarbij vermoedelijk aanvullend gehoord moeten worden (vanwege de ex-nunc beoordeling)²² en een (voornemen en/of) beschikking uitgebracht moeten worden. Hier volgen mogelijk ook beroepen op. Indien er in deze situatie geen inhoudelijke beoordeling plaatsvindt bij de verlengingen, is te verwachten dat er veel beroepen zullen worden ingesteld tegen de afgegeven verlengingen.

In de huidige werkwijze worden verlengingen met name digitaal afgedaan m.b.v. automatiseringssystemen. Indien de wijze van afdoening niet meer geautomatiseerd zal plaatsvinden voor deze groep, maar handmatig, heeft dit impact op IV en de uitvoering.

De financiële en personele impact hiervan is niet meegenomen in deze uitvoeringstoets omdat nog onbekend is of voor deze personen de status wijzigt en daarmee wat de gevolgen zijn voor verlengingsaanvragen met daaropvolgend beroep.

In de afgelopen vijf jaar is aan ruim 30.000 personen (veelal Syriërs) subsidiaire bescherming verleend. Deze hebben op dit moment nog een vergunning voor bepaalde tijd en zouden dus, indien hun asielstatus wordt omgezet in een subsidiaire beschermingsstatus, mogelijk deze status ter discussie kunnen stellen bij hun verlengingsaanvraag en/of in beroep. Hier staat tegenover dat de situatie in Syrië is

²² Bij een ex nunc beoordeling wordt op het moment van de beslissing gekeken naar de situatie op het moment van die beslissing en niet alleen naar de situatie ten tijde van het oorspronkelijke besluit.

gewijzigd en dat de gevolgen daarvan voor de vergunningverlening nog niet helemaal duidelijk zijn.

Herbeoordelingen en intrekkingen

Een tweestatusstelsel heeft een beperkte impact op Team Herbeoordelingen. Het herbeoordelen en eventueel intrekken van een subsidiaire beschermingsstatus wordt voor Team Herbeoordeling mogelijk eenvoudiger als een eventueel beroep tegen het niet verlenen van een vluchtelingenstatus reeds eerder ongegrond is verklaard. Wel kan het zijn dat er sindsdien nieuwe omstandigheden naar voren zijn gekomen die mee moeten worden genomen in de beoordeling, vanwege de ex-nunc toetsing. Voor het intrekken van vluchtelingschap heeft een tweestatusstelsel geen impact op Team Herbeoordelingen. Het proces voor het behandelen van herbeoordelingen verandert niet.

Indien na zij-instroom van subsidiair beschermden alsnog vluchtelingschap wordt verleend, is het de vraag of de subsidiaire bescherming formeel ingetrokken moet worden. Dit brengt mogelijk nog administratieve lasten met zich mee, maar kan naar verwachting wel geautomatiseerd gedaan worden.

Opvolgende asielaanvragen en verzoeken om heroverweging

Het is mogelijk dat asielstatushouders die op grond van subsidiaire bescherming in Nederland verblijven (eventueel parallel aan een beroep) ervoor kiezen om een herhaalde asielaanvraag in te dienen om vluchtelingenstatus te verkrijgen. Ook kan het zijn dat er meer verzoeken tot heroverweging komen. Hoe deze herhaalde asielaanvragen worden afgedaan als gevolg van de voorstellen in de Asielnoodmaatregelenwet ten aanzien van opvolgende asielaanvragen, valt buiten de scope van deze uitvoeringstoets. De wijze van afdoening heeft uiteraard wel impact op de mate waarin er opvolgende asielaanvragen worden ingediend en op de hoeveelheid werk daarmee gemoeid is.

In hoeverre deze situaties voor gaan komen is niet te voorspellen, waardoor een schatting van het aantal herhaalde asielaanvragen met sec het doel alsnog een vluchtelingenstatus te krijgen, niet te geven is. Dit hangt af van ontwikkelingen in bepaalde landen en hoe groot de groep is van personen met een subsidiaire beschermingsstatus op dat moment uit een bepaald land. De normtijd van een HASA is 1.440 minuten.

Het is ook mogelijk dat een deel van de personen na afwijzing van deze herhaalde asielaanvragen hiertegen in beroep gaat. De omvang hiervan is niet in te schatten.

3.1.2

Directie SUA

De medewerkers van A&B, JZ en DV moeten voorafgaand aan inwerkingtreding goed geïnformeerd worden over de wijzigingen, waarbij de interne instructies voor deze medewerkers moeten worden aangepast. De instructies worden opgesteld door/in samenwerking met SUA.

Ook zullen systeembeschrijvingen, procesinstructies en formats voor beschikkingen en bouwstenen, aangepast moeten worden in overleg met de uitvoeringsdirecties.

Er zal bovendien naar verwachting meer geprocedeerd gaan worden of het terecht is dat een groep/situatie onder subsidiaire bescherming valt of onder vluchtelingschap. Mogelijk dat dit wijzigingen/ontwikkelingen voortbrengt uit rechterlijke uitspraken, waardoor beleid/instructies moeten worden aangepast. Dit levert meerwerk op voor de beleidsadviseurs. In principe past dit binnen de reguliere werkzaamheden van SUA, tenzij de grootte en frequentie van de ontwikkelingen sterk toeneemt.

3.1.3

Directie JZ

Het is vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) dat een belang om door te procederen voor de vluchtelingenstatus ontbreekt indien men in het bezit is van een asielvergunning op basis van subsidiaire bescherming nu er sprake is van een éénstatusstelsel. Er is dus geen zogeheten 'procesbelang' voor deze doelgroep bij een éénstatusstelsel. Vanaf de inwerkingtreding van het Asiel- en Migratiepact heeft een persoon aan wie een subsidiaire beschermingsstatus wordt toegekend, maar vluchtelingschap wordt afgewezen, recht op een inhoudelijke behandeling van diens beroep.²³ Anders gezegd is er vanaf juni 2026 *altijd* een mogelijkheid om door te procederen, ongeacht of het Wetsvoorstel invoering tweestatusstelsel wordt aangenomen. Voorafgaand aan de invoering van het éénstatusstelsel werd ook regelmatig doorgeprocedeerd.²⁴

Het extra aantal rechterlijke procedures als gevolg van een tweestatusstelsel is afhankelijk van:

1. het aantal zaken dat de directie A&B kan afdoen, de aard en omvang van de instroom, de inwilligingspercentages en verleningsgrond in die zaken; en
2. drijfveren om in beroep te gaan.

ad 1) de situatie in de landen van herkomst, de samenstelling van de groepen en de individuele (vlucht)gronden verschillen sterk per jaar. Daarom is gekozen voor subscenario's over de samenstelling. Ter illustratie, in 2024 werd er aan bijna 10.000 personen een asielstatus op basis van subsidiaire bescherming verleend. In 2020 werd aan bijna 3.000 personen een asielstatus op basis van subsidiaire bescherming verleend.²⁵

ad 2) of een subsidiair beschermde ook daadwerkelijk in beroep zal gaan tegen de afwijzing op de vluchtelingstatus hangt ook van andere factoren af. Subsidiair beschermden zullen meer drijfveren hebben om in beroep te gaan naarmate de rechten en plichten tussen vluchtelingenstatus en subsidiaire beschermingsstatus meer verschillen (zie paragraaf 2.2.2).

Extra (hoger) beroepen zorgen voor extra werk voor JZ-medewerkers, die de IND vertegenwoordigen in de beroepszaken. JZ verwacht dat bij beroepen tegen de afwijzing van vluchtelingschap bij inwilliging van een subsidiaire status, de toets op geloofwaardigheid een veel voorkomend geschilpunt zal zijn. De schatting is dat de normtijden van dergelijke nieuwe zaken daarom niet wezenlijk zullen afwijken van de beroepszaken uit de Verlengde Asielprocedure (VA) waarin dit ook vaak de kern van het geschil betreft. De normtijd voor een VA-beroepszaak is 1.072 minuten. De verwachting hierbij is dat aan het begin van de invoering van de wijziging een beroepszaak meer tijd zal kosten, aangezien dit een nieuw soort beroep betreft, namelijk tegen een afwijzing vluchtelingschap en inwilliging van de subsidiaire bescherming en in beroep aanvullend op het besluit beter moet worden uitgelegd waarom er geen vluchtelingenstatus is verleend. In tegenstelling tot de rechtsbijstand en de rechtspraak verwacht de directie JZ niet zozeer complexere procedures. Ze verwachten wel meer en stevigere discussies over de vraag of eigenlijk vluchtelingschap had moeten worden verleend, maar beschouwing dit niet al een complicerende factor.

²³ Art 67 lid 2 Procedurerichtlijn

²⁴ Fiche: Kwalificatieverordening, 2016, Kamerstuk 22 112, nr. 2192.

²⁵ Eurostat, Decisions granted by the respective authority acting as a first instance of the administrative or judicial asylum procedure in the receiving country, during the reference year (aggregated quarterly data). Includes decisions on Geneva convention status, subsidiary protection, humanitarian status and rejected.

De mate waarin er extra druk bij JZ komt te liggen, zal afhangen van het aantal zaken dat de rechtbanken extra kunnen inplannen. Als rechtbanken niet in staat zijn om extra beroepszaken op zitting te plaatsen, dan zullen met name de doorlooptijden van beroepszaken oplopen. Als zij wel extra beroepszaken op zitting plaatsen zal dit betekenen dat JZ extra capaciteit nodig zal hebben of niet op zitting kan verschijnen (zie paragraaf 3.5).

De ondersteuningsteams van JZ verwerken de beroepen niet tijdig beslissen. Bij een toename van het aantal beroepen niet tijdig beslissen, is er ook een toename te verwachten voor de ondersteuningsteams. Er is op dit moment geen normtijd en er is geen kwantificeerbare inschatting te geven van de toename van het aantal beroepen niet tijdig beslissen. De voorziene impact op ondersteuningsteams kan daarom niet uitgedrukt worden in fte en kosten.

Privacy Office

Het Privacy Office voorziet geen privacy issues als gevolg van het tweestatusstelsel. Door de verwachte toename in werk en groei in het medewerkersbestand van JZ, DV en A&B levert dit ook extra werk op bij de Privacy Office. Dit door een verwachte toename in datalekken, vragen uit de werkvloer en inzageverzoeken van vreemdelingen en advocaten).

3.1.4

Directie DV

Afdeling Expertise – TOELT (landenexperts)

De overgang naar een tweestatusstelsel gaat voor de landenexperts van TOELT naar verwachting zowel in het aantal vragen als de tijdsinvestering per vraag impact hebben.

Ten eerste zal er voor landen waar de algemene situatie veelal leidt tot subsidiaire bescherming, in eerste aanleg meer nadruk komen te liggen op het individuele relaas van de asielzoeker omdat deze naar verwachting meer gaat streven naar een vluchtelingenstatus. Als gevolg daarvan zullen de hoor- en beslismedewerkers specifiek gaan toetsen op de specifieke criteria die behoren bij de vluchtelingen- danwel subsidiaire beschermingsstatus. Dat zorgt naar verwachting voor meer vragen bij de landenspecialisten.

Ten tweede gaat de toename van het aantal beroepszaken voor TOELT meer tijd kosten omdat in één zaak op meerdere momenten landenvragen zullen worden gesteld. Immers, als er in eerste aanleg een landvraag aan TOELT voorgelegd wordt en niet de vluchtelingenstatus wordt verleend, maar wel de subsidiaire beschermingsstatus, dan kost dat reeds tijd voor TOELT. Wanneer iemand daarna in beroep gaat tegen afwijzing van de vluchtelingenstatus, is de kans reëel dat er weer een vraag aan TOELT wordt voorgelegd vanuit JZ of na zij-instroom vanuit A&B. Op dit moment wordt in 15% van de eerste aanleg zaken een vraag gesteld aan TOELT, de verwachting is dat dit aantal zal toenemen met 10%; in totaal zouden er dan in 25% van de zaken een vraag gesteld worden. Op dit moment wordt in 1% van de beroepszaken een vraag gesteld aan TOELT. De verwachting is dat dit toeneemt met 5%; in totaal zou er dan in 6% van de beroepszaken een vraag gesteld worden.

Ten derde verwacht TOELT een toename van de normtijd per vraag. De huidige normtijd is 170 minuten per vraag. De toename wordt verwacht omdat er naar verwachting meer verklaard zal worden over individuele vervolgingsgronden. Daardoor verwacht TOELT zowel vragen over het individuele relaas als de algemene veiligheidssituatie. De vragen over het individuele relaas kosten voor TOELT meer (onderzoeks)tijd dan de vragen over de algemene veiligheidssituatie. De verwachting

is dat de normtijd toeneemt met 10 minuten. De normtijd zal naar verwachting aangepast moeten worden naar 180 minuten.

Ook verwacht TOELT kortere termijnen te hebben voor het beantwoorden van de landvragen, omdat JZ over het algemeen op kortere termijn informatie nodig heeft dan A&B.

Digitaal Registreren en Voorbereiden (DRV)

Voor het opvoeren van zaken zal er een extra werklast komen voor DRV. Het gaat dan over het opvoeren van beroepszaken, beroepen niet tijdig beslissen, opvolgende asielaanvragen en eventuele zij-instroomzaken.

Een eventuele toename aan opvolgende asielaanvragen heeft daarnaast impact op DRV in verband met de tijdsdruk die hier op staat: de huidige richtlijn is dat een opvolgende asielaanvraag binnen een kwartier wordt opgevoerd.

Corporate communicatie

De medewerkers van A&B, JZ en DV moeten goed geïnformeerd worden over de wijzigingen waarbij de interne instructies richting de medewerkers moeten worden aangepast. Dit zou kunnen door berichten op INDaily, opname in het IK-portaal en door middel van de nieuwsbrieven en weekberichten. Tevens zal er binnen teams getoetst worden of de instructies helder zijn en of dat er vragen zijn.

Klantcommunicatie

De informatievoorziening richting de aanvrager zal op verschillende punten moeten worden aangepast. In het algemeen zal de schriftelijke informatie op de website veranderd moeten worden, evenals de informatie in de brochures en op Atlas. Hierbij zal moeten worden opgelet dat, mochten er ook strengere regels voor nareis gaan gelden, deze in samenhang op de website en de brochures vermeld worden. Dit om het begrijpelijk te houden voor de aanvrager. Op dit moment vertaalt VWN de voorlichtingsbrochures die zij van de IND ontvangen, eventuele nieuwe brochures zullen dan ook weer vertaald moeten worden.

Daarnaast zullen aanvragers individueel geïnformeerd moeten worden over de wijzigingen, zeker omdat er gedurende een bepaalde tijd mensen in de opvang zijn waarop verschillende situaties van toepassing zijn (zie paragraaf 3.4.1). Zo kan er in de opvang een persoon verblijven die een verblijfsvergunning heeft, zonder dat er op het document een onderscheid is gemaakt tussen de twee statussen omdat deze is afgedaan voor de wetwijziging. Daarnaast kunnen er personen verblijven die na de wetwijziging een vluchtelingenstatus hebben verkregen naast personen die een subsidiaire beschermingsstatus hebben verkregen. De beste manier om de aanvrager te informeren zal nog moeten worden onderzocht. Gedacht kan worden aan een bulkbrief, maar daar zitten wel randvoorwaarden aan. Zo kunnen er maar een maximaal aantal brieven per dag verstuurd worden, waardoor het enige tijd vergt om iedereen te informeren. Ook zal er extra aandacht moeten worden gegeven aan asielvoorlichtingen, waarbij er aandacht dient te zijn voor het aanpassen van de woordvoeringslijn.

Het COA verwacht meer onrust en onduidelijk op de locaties doordat statushouders enige tijd op de opvanglocatie verblijven. Hierdoor zijn er verschillende groepen (éénstatusstelsel, vluchtelingenstatus en subsidiaire beschermingsstatus) naast elkaar. Door deze onrust en onduidelijkheid wordt een extra druk op de ketenservice en het klantinformatiecentrum verwacht.

Klantinteractie - Telefonie en loketten

Het is de verwachting dat er, zeker in het begin, meer telefonische vragen van aanvragers zullen komen over de wijziging. Dit alleen al omdat elke wijziging van wet-

en regelgeving leidt tot meer vragen. Gezien de omvang van de wijziging, zal het aantal extra vragen in deze specifieke situatie relatief hoog liggen. In welke mate het werk van loketten en telefonie toeneemt, is mede afhankelijk van de rol die VWN en advocatuur in eerste aanleg hebben als het gaat om het voorlichten van de aanvrager.

Bureau Documenten (BDoc) en loketten

Er is ook impact op BDoc, omdat er een nieuw opschrift op het verblijfsdocument moet komen. Hierbij zijn IDEMIA²⁶ en Bureau Documenten (BDoc) betrokken.

Een titelwijziging levert ook werk op voor de loketten. Bijvoorbeeld wanneer een persoon met subsidiaire beschermingsstatus na een beroepsprocedure of een herhaalde asielaanvraag in aanmerking komt voor een vluchtelingenstatus, zal het verblijfsdocument moeten worden omgewisseld. Het is op dit moment moeilijk te schatten wat het absoluut aantal personen zal zijn dat in aanmerking komt voor een vluchtelingenstatus na een gegronde beroepsprocedure of herhaalde asielaanvraag. Voor loketten is de normtijd vijf tot twaalf minuten per te wisselen verblijfsdocument (afhankelijk van het tijdsverloop tussen het verstrekken van het oude en nieuwe verblijfsdocument; indien sprake is van een langer tijdsverloop dient ook opnieuw biometrie afgenomen te worden).

Indien alle huidige statushouders ook een nieuw document moeten krijgen, zal dit tot problemen bij het loket leiden vanwege het grote aantal afspraken in een kort tijdbestek. Omdat alle ingangsdata gelijk zijn, levert dit voor de toekomst ook een piekbelasting op.

Het is voor de loketten een grote werklast om wél het tweestatusstelsel te implementeren en tijdelijk de huidige verblijfsaantekening te blijven te verstrekken met als doel deze op termijn wel aan te passen. Dit zou betekenen dat er tweemaal een verblijfspas verstrekt moet worden. Eerst een verblijfspas met de aantekening 'verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd' en later (bv. na IV-aanpassing) een verblijfsaantekening waar ook de grond voor vergunningverlening vermeld staat.

Afdeling Keten – T&I

Het creëren van een nieuwe verblijfstitel voor subsidiaire bescherming (zie ook 3.1.6) betekent voor de afdeling Keten – Titel en Identiteit (T&I) dat zij kunnen worden bevraagd op deze titel en hierover informatie dienen te kunnen verschaffen.

Handhaving

Met de invoering van het tweestatusstelsel bestaat de mogelijkheid dat er een lichte stijging is van het aantal fraude- en handhavingssignalen. De vorm waarin fraude kan gaan optreden, laat zich moeilijk voorspellen. Gedacht kan worden aan een toename van individuele relazen die verband houden met het Vluchtelingenverdrag, maar die niet op waarheid berusten. In hoeverre dit zal gebeuren hangt waarschijnlijk af van de mate waarin de rechten en plichten tussen vluchtelingenstatus en subsidiaire beschermingsstatus (mogelijk gaan) verschillen. Directie A&B doet in het kader van de geloofwaardigheidsbeoordeling onderzoek naar de relazen en de onderbouwing hiervan. Mogelijk komen hier wel (extra) handhavingsvragen en verzoeken voor Open Source Intelligence (OSINT) onderzoeken uit voort vanuit A&B aan DV/HH. De handhavingssinzet van de IND is op voorhand niet goed te voorspellen en daarom niet berekend.

²⁶ IDEMIA is een leverancier op het gebied van identiteitsgerelateerde beveiligingsdiensten en biometrische identificatieproducten.

3.1.5 *Directie Bedrijfsvoering (BV)* *Afdeling Human Resources (HR)*

Deze aanvullende activiteiten drukken sterk op medewerkers van HR, naast de grotere (interne) trajecten die ook nu al lopen.

Werving en opleiding

Er dient een groot aantal fte geworven en opgeleid te worden, met name bij JZ en in mindere mate bij andere directies. Dit brengt extra werk met zich mee voor HR.

Bij dergelijk grote aantallen zal HR extra marketing- en wervingscampagnes moeten opzetten. Dit kost ongeveer twee tot drie maanden. Parallel hieraan kan reguliere werving ingezet worden. Dit kost ongeveer vier maanden.

Voor Directie JZ is al begonnen met de werving van extra procesvertegenwoordigers, met het oog op de implementatie van het Asiel- en Migratiepact, waar het tweestatusstelsel ook onder valt. De verwachting is dat er in 2025/2026 ongeveer 32 fte extra bijkomen, naast werving voor het natuurlijke verloop. Dit is minder dan het vereiste aantal fte in elk van de scenario's (zie ook paragraaf 3.1.3 en 3.5.1). Voor directie A&B en DV zijn nog geen wervingsstappen gezet met het oog op het Asiel- en Migratiepact.

Ook zal opleidingsmateriaal voor bijscholing en voor scholing voor nieuwe medewerkers aangepast moeten worden in samenwerking met de betrokken directies.

Administratieve voorbereiding

Ook zal HR administratieve werkzaamheden moeten verrichten, zoals het kenbaar maken in p-direkt, opnemen in de formatie en nieuwe medewerkers een account verstrekken.

3.1.6 *Directie Informatievoorziening (IV)*

Op dit moment is er één titel voor beide statussen, namelijk: verblijfsvergunning voor bepaalde tijd asiel (26). Onderscheid in de statussen wordt in het huidige INDiGO gedaan aan de hand van een criteriumlijst.

In de MvT wordt aangegeven dat op de verstrekte vergunning wordt aangetekend op welke grond de vergunning is verstrekt.²⁷ Dit betekent dat de huidige titel 'verblijfsvergunning bepaalde tijd asiel (26)' niet volstaat.

Er zullen nieuwe titels moeten worden gecreëerd om de verblijfsaantekening op de vergunning te kunnen vermelden.

De komst van het Asiel- en Migratiepact brengt een aanpassing van het IV-systeem met zich mee. De aanvragen die vanaf 12 juni 2026 worden ingediend, zullen worden geregistreerd in het nieuwe registratiesysteem. De aanvragen die vóór 12 juni 2026 zijn ingediend, maar na 12 juni 2026 worden afgedaan, zijn geregistreerd in en worden afgedaan in het huidige registratiesysteem (INDiGO). Vanaf 1 januari 2026 worden de verblijfstitels bepaald in het nieuwe IV-systeem van de IND. Verblijfstitels worden dan afgeleid uit criteria in INDiGO en vanaf juni vanuit het nieuwe IV-systeem. Nieuwe titels hoeven enkel gebouwd te worden in het nieuwe IV-systeem, dat de titels kan afleiden uit INDiGO.

Het creëren van de nieuwe titels en het bouwen in het IV-systeem kost ongeveer zes tot negen maanden en zal daarmee ongeveer gelijk vallen met de implementatiedatum van het Asiel- en Migratiepact. De randvoorwaarden voor het creëren van deze titels worden beschreven in paragraaf 3.4.1.

²⁷ Memorie van Toelichting Wet invoering tweestatusstelsel, 7 maart 2025.

Indien na zij-instroom van subsidiair beschermden alsnog vluchtelingenstatus wordt verleend, is het de vraag of de subsidiaire bescherming formeel ingetrokken moet worden. Het eventueel automatiseren van dit proces moet in beide registratiesystemen worden ingeregeld.

ICT aanpassingen bij ketenpartners

Nieuwe titels moeten ook in de systemen van de ketenpartners worden aangepast. De titels worden automatisch via de Basisregistratie Personen (BRP) doorgeleverd aan de ketenpartners, maar deze zullen ook in hun systemen de nieuwe titel moeten opnemen, zodat de systemen kunnen communiceren met elkaar. Alle ketenpartners die aangesloten zijn op de BRP, dat zijn er bijna 1.500 (inclusief gemeenten), zullen dus hun ICT-systemen moeten aanpassen.

3.2 Gevolgen voor de aanvrager

Impact

Personen die een verzoek doen tot internationale bescherming worden direct geraakt door de wijziging. Dit geldt vooral voor de groep personen afkomstig uit gebieden waarvoor een categoriaal beleid geldt (dus subsidiaire bescherming wordt geboden) op basis van de algehele veiligheidssituatie.

Personen uit de groep waarvoor een categoriaal beschermingsbeleid geldt, zullen tijdens de behandeling van hun asielaanvraag hun verklaringen en het vluchtverhaal zo dienen te vertellen dat de IND de status kan verlenen die past bij hun situatie. Omdat er nu, vóór de wetwijziging, geen andere (rechts)gevolgen zijn voor de verschillende statussen, is ook het belang van meer uitvoerig onderzoek naar individuele gronden minder groot voor deze groep. Het gehoor en de correcties en aanvullingen (en de eventuele zienswijze) worden volgens de advocatuur en VWN door de wijziging naar het tweestatusstelsel belangrijker voor de aanvrager.

Voor personen die op individuele gronden een subsidiaire beschermingsstatus krijgen of een vluchtelingenstatus zal de introductie van het tweestatusstelsel *an sich* geen andere (rechts)gevolgen kennen.

Voor personen die een subsidiaire beschermingsstatus verleend krijgen, zouden een aantal andere rechten *kunnen* gaan gelden, afhankelijk van politieke en beleidsmatige keuzes. Op dit moment is er een wetsvoorstel voor striktere nareisvoorwaarden voor subsidiair beschermden.²⁸

Onderscheid kan in *theorie* ook op andere gebieden gemaakt worden, zoals afstandsplicht van nationaliteit bij naturalisatie, aangepaste voorwaarden voor het verkrijgen van een vluchtelingenpaspoort,²⁹ en een mogelijk onderscheid in recht op sociale bijstand. Er zijn geen wetsvoorstellen aanhangig over deze onderwerpen.

De IND verwacht dat de (impact van de) wijziging theoretisch uitlegbaar is aan de aanvrager. Vanwege het sterke juridische aspect van dit onderscheid, kan het zijn dat het voor een deel van de aanvragers moeilijk te begrijpen en toe te passen is. Het gaat dan om (de manier van) het verklaren over de (individuele) beschermingsgronden. De advocaten die mee hebben geholpen aan de uitvoeringstoets en VWN verwachten dat de wijziging te juridisch is en daarom moeilijk uitlegbaar. De gronden waarop een vluchtelingenstatus verleend wordt, zijn juridisch complex. Nidos wijst er op dat dit zeer waarschijnlijk nog moeilijker uit te leggen is aan minderjarigen. Zo is het volgens de advocatuur en VWN moeilijk om hard onderscheid te maken tussen vluchtelingenstatus (bv. sociale groep) en subsidiaire bescherming (schending van fundamentele mensenrechten).

²⁸ Er wordt separaat een Uitvoeringstoets uitgevoerd naar de voorgestelde wijzigingen voor nareis.

²⁹ Op dit moment wordt aan alle asielstatushouders een vluchtelingenpaspoort verleend (art. 11 lid 2 Paspoortwet).

Er is op dit moment één titel voor de twee statussen, zie: [Aanvragen reisdocumenten voor vluchtelingen | RvIG](#)

Daar komt bij dat het voor de persoonlijke ervaring van een aanvrager soms moeilijk te begrijpen is waarom deze een subsidiaire beschermingsstatus krijgt en geen vluchtelingenstatus. Als voorbeeld vanuit de advocatuur: voor een Eritreeër die gevlucht is voor het huidige regime, daarbij illegaal de grens is overgegaan en daarmee een politieke daad heeft begaan is er geen mogelijkheid om terug te keren naar het land van herkomst. Het kan voor een statushouder als onbegrijpelijk worden ervaren dat dit niet als een grond voor vluchtelingenstatus wordt gezien. Ook zal het moeilijk zijn voor mensen om te begrijpen en accepteren dat personen met een vluchtelingenstatus mogelijk meer rechten zullen krijgen, met name ten aanzien van de mogelijkheid tot gezinshereniging.

Het COA verwacht dat gemeenten subsidiaire bescherming mogelijk associëren met een grotere kans dat iemands vergunning kan worden ingetrokken. Dit zou tot gevolg kunnen hebben dat in onvoldoende mate woonruimte beschikbaar komt in de gemeentes voor met name de vergunninghouders met een subsidiaire beschermingsstatus (zie paragraaf 3.3.1). Dit leidt naar verwachting tot onzekerheid, frustratie en spanning in de opvang. Daarnaast zullen er gedurende een bepaalde tijd mensen in de opvang zijn waarop verschillende situaties van toepassing zijn. Dit leidt tot onduidelijkheid en onbegrip bij statushouders. Deze beide gevolgen leiden tot onrust en spanning op locaties en heeft nadelige gevolgen voor de leefbaarheid en veiligheid.³⁰ Een mogelijk verminderde doorstroom naar woonruimtes (zie paragraaf 3.3.1), heeft volgens COA, Nidos, VWN en advocatuur een negatieve impact op participatie en inburgering.³¹ Omdat op het verblijfsdocument zichtbaar wordt dat een persoon subsidiaire bescherming geniet, voorziet VWN het risico dat dit negatieve effecten kan hebben op de kans op het verkrijgen van werk en/of een vast contract. Mogelijk zullen werkgevers subsidiaire bescherming associëren met een grotere kans dat iemands vergunning kan worden ingetrokken.

Met de komst van een tweestatusstelsel kan een statushouder eenvoudiger in rechte opkomen tegen het niet-verlenen van vluchtelingenstatus. Daar waar de aanvrager nu geen procesbelang heeft, zal die wel een procesbelang hebben bij een tweestatusstelsel.

Doenvermogen

Aanvragers uit landen waarvan de algehele veiligheidssituatie leidt tot een vergunning op grond van subsidiaire bescherming, moeten volgens VWN, Nidos en de advocatuur na de wetwijziging tijdens het gehoor (meer) in de gelegenheid worden gesteld om het asielrelaas zodanig te motiveren dat de IND de status kan verlenen die past bij de situatie van de aanvrager. Dit betekent dat de aanvrager een eenduidig, helder en geloofwaardig asielrelaas moet geven. De IND acht dat de aanvrager hiertoe in staat zal zijn omdat hoormedewerkers dit faciliteren. Nu wordt namelijk ook al het asielrelaas uitgevraagd gevolgd door onderzoekende en verdiepende vragen over dat relaas om uiteindelijk de door de aanvrager aangedragen motieven te kunnen toetsen.

De advocatuur vindt echter niet dat van de aanvrager verwacht kan worden dat deze zelf(standig) in het gehoor de relevante zaken naar voren kan brengen om te motiveren voor welke status die in aanmerking zou moeten komen vanwege het complexe juridische onderscheid. Dit zou volgens de advocatuur ondervangen kunnen worden doordat de IND duidelijker en uitgebreider zal moeten vragen naar de vervolgingsgronden, zodat de aanvrager in de gelegenheid wordt gesteld om de

³⁰ COA, 14 februari 2025, Uitvoeringstoets Asielnoodmaatregelenwet en het voorstel voor Wet Invoering tweestatusstelsel.

³¹ COA, 14 februari 2025, Uitvoeringstoets Asielnoodmaatregelenwet en het voorstel voor Wet Invoering tweestatusstelsel.

relevante aspecten naar voren te brengen. De standaardvragen die op dit moment worden gesteld over vervolgingsgronden, worden volgens de advocatuur in het nieuwe systeem als onvoldoende gezien. Volgens de geïnterviewde advocaten zal er meer moeten worden doorggevraagd dan de standaardvragen. De IND herkent dit beeld niet, omdat de standaardvragen enkel het begin van het gehoor zijn. Daarna staat het gehele gehoor in het teken van (individuele) gronden voor vluchtelingenstatus of subsidiaire bescherming. Wel verwacht de IND dat de gehoren gemiddeld genomen iets langer zullen duren (zie paragraaf 3.1.1.).

Volgens VWN zal de wijziging daarmee impact hebben op de emotionele en psychische gesteldheid van een deel van de aanvragers, met name de aanvragers die voorheen vanwege categoriaal beschermingsbeleid een subsidiaire beschermingsstatus toegekend kregen. Deze groep zal namelijk tijdens de procedure vaker uitgebreider over de persoonlijke situatie moeten verklaren om zo vluchtelingenstatus aannemelijk te maken. De individuele gronden waarop men de vluchtelingenstatus zou kunnen verkrijgen zijn vaker verbonden met persoonlijke traumatische gebeurtenissen, bijvoorbeeld religieuze vervolging. Het dieper ingaan op deze gebeurtenissen tijdens het asielgehoor kan als emotioneel belastend worden ervaren door deze groep aanvragers. Hierbij komt ook het feit dat deze aanvragers de druk voelen om zo compleet mogelijk hun verhaal te doen. Dit gezien de consequenties van het niet verkrijgen van de vluchtelingenstatus groot zouden kunnen zijn. Het mogelijke beroep dat de aanvrager in zal dienen na het niet verkrijgen van de vluchtelingenstatus en de wachttijden bij de rechtbanken kunnen bij deze groep aanvragers verder leiden tot onzekerheid en mogelijk stress. De IND voegt hier echter wel aan toe dat de aanvrager op dit moment ook al wordt geacht diens vluchtelingenstatus aannemelijk te maken, de IND hierop doorvraagt en dat daardoor de emotionele belasting voor de aanvragers door de wijziging niet verandert.

De psychologische impact van een tweestatusstelsel zal volgens het Nidos nog sterker gelden voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv). Het zal gevolgen hebben voor hun algehele welbevinden. En daarmee voor een goede ontwikkeling. Bijvoorbeeld kan het gevolgen hebben voor hun concentratie op school. Ook zal het mogelijk langer verblijven op de opvanglocatie, door langer durende procedures (zie paragraaf 3.1.1 en 3.1.3), een negatieve impact hebben op hun welzijn.

Menselijke maat

De IND doet in elke zaak een individuele beoordeling om te bezien of er sprake is van vluchtelingenstatus of grond voor subsidiaire bescherming. Hiertoe zal de IND gemiddeld genomen langer horen en meer tijd besteden aan het beslissen.

In de implementatie zal extra aandacht besteed moeten worden aan de groep amv-ers. Dit omdat zij substantieel vaker een asielstatus op grond van subsidiaire bescherming krijgen in vergelijking met andere aanvragers.³² Doorvragen en gedetailleerd verklaren over eventuele (traumatische) gebeurtenissen vereist extra begeleiding.

³² Op basis van Eurostat-gegevens blijkt dat de afgelopen vier jaar in Nederland gemiddeld genomen 83% van de inwillingen van AMV-ers een subsidiaire beschermingsstatus betrof. Zie First instance decisions on applications of unaccompanied minors by type of decision, citizenship, age and sex - annual aggregated data.

3.3 Gevolgen voor de keten

3.3.1 COA

Toename van druk op opvangcapaciteit

Wanneer enkel gekeken wordt naar de gevolgen van het tweestatusstelsel, leidt de implementatie van het tweestatusstelsel niet direct tot meer druk op de opvangcapaciteit. Het inwilligingspercentage bepaalt de hoeveelheid statushouders op de opvanglocaties, niet welke status iemand heeft. Een tweestatusstelsel *an sich* zorgt dus niet direct voor meer/minder statushouders op de opvanglocaties.

Indien door het meerwerk in bepaalde zaken voor A&B door het tweestatusstelsel de IND een verminderde productie kan draaien, zullen de doorlooptijden en wachttijden toenemen. Dit heeft een negatieve invloed op de COA-bezetting. Hoe later mensen aan de beurt zijn, hoe langer het verblijf op een COA-locatie is.

Echter, in de praktijk is er een beperkte door- en uitstroom bij de opvanglocaties, waardoor statushouders langer in de opvang verblijven. Ook wanneer de aanname van een vermindering van nieuwe asielaanvragen – zoals beschreven in de Memorie van Toelichting – wordt aangenomen, leidt het wetsvoorstel op korte termijn niet tot een vermindering van het aantal benodigde opvangplekken. De lange duur van de behandeling van asielaanvragen en de achterblijvende uitstroom van vergunninghouders (en het afschaffen van voorrang op de sociale woningmarkt³³) zorgen ervoor dat er geruime tijd sprake zal zijn van een toename van de benodigde opvangcapaciteit.

Daarbij komt voor COA de onduidelijkheid of gemeenten in voldoende mate woonruimte beschikbaar zullen stellen aan met name vergunninghouders met een subsidiaire beschermingsstatus.³⁴ Het is volgens het COA zeer goed denkbaar dat gemeenten er rekening mee gaan houden, en zullen anticiperen op de situatie, dat de toekenning van een subsidiaire beschermingsstatus kan worden ingetrokken of na drie jaar niet wordt verlengd, wanneer de situatie in het land van herkomst is verbeterd.

Door de maatregelen *gezamenlijk* (o.a. Wet invoering tweestatusstelsel, Asielnoodmaatregelenwet, Asiel- en Migratiepact en Wet nieuwe regels inzake huisvesting vergunninghouders) verwacht het COA een toename van de duur van het verblijf in de opvang en daarmee ook een toename van het aantal benodigde opvangplekken.

Leefbaarheid locaties

COA verwacht een verslechtering van de leefbaarheid en veiligheid op de opvanglocaties. De personen die subsidiaire bescherming toegekend krijgen, zullen in veel gevallen teleurgesteld zijn dat ze niet erkend worden als vluchteling. Dit zal spanningen bij bewoners en op de locatie met zich mee kunnen brengen. Het vormt daarmee een verslechtering van de leefbaarheid en veiligheid op een locatie.

3.3.2 DTenV

Het tweestatusstelsel *an sich* heeft geen impact op de DTenV. Los van de vorm van bescherming, betreft het in beide gevallen statushouders die in Nederland mogen verblijven en waar geen sprake is van (gedwongen) terugkeer naar het land van herkomst.

Indien in de toekomst mogelijk onderscheid wordt gemaakt in de regels over intrekking van subsidiaire bescherming ten opzichte van vluchtelingenschap, zal dit

³³ Wet nieuwe regels inzake huisvesting vergunninghouders

³⁴ Deze verkorte duur geldt ook voor personen met een vluchtelingenstatus.

impact hebben op de terugkeerbereidheid. Naarmate personen langer in Nederland verblijven, raken zij meer en meer geworteld in Nederland. Daarbij geldt ook het risico dat er maatschappelijk minder draagvlak voor vertrek zal bestaan naarmate personen vanwege tijdsverloop meer geworteld zijn in Nederland.³⁵

3.3.3

Nidos

Voor Nidos wordt als gevolg van het tweestatusstelsel an sich geen impact verwacht. Voor Nidos geldt dat de maatregelen, dus ook die uit de Asielnoodmaatregelenwet, tezamen moeten worden beoordeeld op de impact. Dit gezien de maatregelen in elkaar grijpen. Wel is het nu nog onduidelijk welke rol Nidos zal hebben in de voorlichting over de procedures als toch wordt overgegaan op de maatregelen om de advocaat-toewijzing voor de beschikking af te schaffen. De invoering van een tweestatusstelsel zal dan veel werk opleveren voor Nidos qua voorlichting voor de besluitvormingsfase en de eventuele samenwerking met de advocaat bij het uitbrengen van de beschikking.

3.3.4

Rechtspraak

Meer beroepszaken

De RvdR verwacht dat door de invoering van een tweestatusstelsel de werklust van de rechtspraak structureel zal toenemen (zie ook paragraaf 3.1.3 en 3.5.2). In elk van de gehanteerde scenario's in deze uitvoeringstoets betekent het een structurele en stevige toename van het aantal zaken en dus ook de werklust van de rechtspraak.

De te verwachten olopende voorraden bij de rechtbanken zullen ook ernstige keteneffecten met zich meebrengen: de RvdR neemt aan dat het totaaleffect van het olopend aantal zaken leidt tot een verhoging van de doorlooptijd en daarmee een verslechtering voor de gehele keten.³⁶

Hogere complexiteit zaken

Daarnaast zal de rechter in die beroepszaken, anders dan voorheen, een inhoudelijk oordeel moeten geven over de aard van de verleende verblijfsstatus. Dit zal leiden tot een structurele verzwaring van de werklust van de rechtspraak door een toename van de behandeltijd per zaak. Volgens de RvdR zal de invoering van het tweestatusstelsel zeker in het eerste jaar na de inwerkingtreding de beoordeling van beroepen inhoudelijk complexer maken. De motivering van de beoordeling waarom in een individueel geval geen vluchtelingenstatus wordt afgegeven, maar een subsidiaire status wordt verleend, is namelijk nieuw voor de rechtspraak. Deze zaken kwamen tot nu toe vanwege het ontbreken van een procesbelang niet/nauwelijks voor de rechter. Directie JZ van de IND erkent dat deze discussie meer plaats zal vinden, maar vindt dit het werk niet complexer maken. De RvdR verwacht dat de voorgestelde maatregelen in het eerste jaar na inwerkingtreding tot extra (rechts)vragen zullen leiden, omdat de jurisprudentie op dat moment nog niet of onvoldoende is uitgekristalliseerd. Dit heeft tot gevolg dat de behandeling van de beroepen bij de rechtbanken in ieder geval in het eerste jaar na inwerkingtreding inhoudelijk complexer en bewerklijker zal zijn dan in de daaropvolgende jaren. Dit brengt extra behandeltijd met zich mee. Daarnaast zal meespelen dat de IND naar verwachting op zaakniveau uitgebreider zal gaan motiveren in de gevallen waarin geen vluchtelingenstatus wordt verleend, wat in de rechtbanken zou kunnen leiden tot meer juridische discussie.³⁷ In het eerste jaar van inwerkingtreding wordt uitgegaan van

³⁵ DTenV, 7 maart 2025, Advies DTenV over voorstel Asielnoodmaatregelenwet.

³⁶ Raad voor de rechtspraak, 20 januari 2025, Advies wetsvoorstel Introductie van een tweestatusstelsel en het aanscherpen van de vereisten bij nareis. Waarbij het nareis deel nu in een afzonderlijke uitvoeringstoets wordt meegenomen.

³⁷ Raad voor de rechtspraak, 20 januari 2025, Advies wetsvoorstel Introductie van een tweestatusstelsel en het

12,5% extra werklast per zaak, daarna wordt uitgegaan van 10% extra werklast per zaak.

3.3.5

Rechtsbijstand

Zwaardere belasting en (meer) complexere procedures

Vanuit de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), de Landelijke Adviescommissie Rechtsbijstand Asiel en Vreemdelingenbewaring (LARAV), de Raad voor Rechtsbijstand (RvR) en enkele advocaten is de verwachting uitgesproken dat bij het invoeren van een tweestatusstelsel er meer en complexere procedures zullen ontstaan.³⁸ Directie JZ van de IND vindt de discussie over vluchtelingenstatus het werk niet complexer maken.

De advocatuur en LARAV wijzen erop dat advocaten gemiddeld per zaak meer tijd kwijt zullen zijn. Per zaak, waarbij de subsidiaire beschermingsstatus is verleend, maar waarbij de vluchtelingenstatus is afgewezen, dient er kritischer en gedetailleerder naar de besluiten gekeken te worden. Zo moet er veel dieper ingegaan worden per procedure, waarom iemand wel een vluchtelingenstatus zou (moeten) kunnen krijgen. Op dit moment wordt dit niet altijd gedaan, gezien er niet altijd belang is om extra te kijken naar de mogelijkheid tot de vluchtelingenstatus.

Daarnaast zal er meer tijd moeten worden besteed bij het adviseren van de cliënt. Duidelijker moet worden gemaakt aan de cliënt wat de verschillende rechtsgronden zijn waarop zij aanspraak zouden kunnen maken. Zo moet hen bijvoorbeeld duidelijk worden gemaakt waarom ze wel of niet tot een sociale groep behoren en daarmee kans maken op een vluchtelingenstatus. Verder moet de advocaat duidelijk maken aan de cliënt dat het gehoor het moment is om vluchtelingenstatus duidelijk te maken. De IND dient, volgens de advocatuur, hier ook aandacht voor te hebben en moet de vraagstelling in de gehoren hierop aanpassen. Op die manier wordt het volgens de advocatuur voor hun cliënten duidelijker wanneer zij vluchtelingenstatus kenbaar kunnen maken.

De toename van de beroepszaken en de hogere complexiteit zal ook als effect hebben dat er meer druk komt te staan op de asieladvocaten, een vergrijzende sector waarbij de werkdruk op dit moment al hoog is. De Raad voor Rechtsbijstand ziet een risico voor een tekort aan sociaal advocaten, waaronder asieladvocaten. Of en in hoeverre dit daadwerkelijk tot problemen voor de asielrechtsbijstand gaat leiden, is vooral afhankelijk van de vraag naar die rechtsbijstand. Om de toegankelijkheid en de kwaliteit van rechtsbijstand in elke zaak te waarborgen is het van belang dat het aanbod van asieladvocaten aansluit op de vraag naar rechtsbijstand. De eventuele beperkte capaciteit van de IND of de rechtbanken kan hierop wel een dempend effect hebben, gezien de advocatuur niet in een hoger tempo hoeft te werken dan de rest van de keten. Er zijn wel advocaten die een tekort aan advocatuur vrezen, dat zich op verschillende manieren kan uiten: kwalitatief mindere bijstand, advocaten die uitvallen vanwege burn-out klachten en/of advocaten die de asieladvocatuur verlaten.

Meer toevoegingen

De LARAV, RvR en de geïnterviewde advocaten verwachten dat er een aanzienlijke toename van het aantal af te geven toevoegingen zal komen voor beroep tegen een ingevilligde beschikking.³⁹ Hierbij dient ook opgemerkt te worden dat de verwachte

aanscherpen van de vereisten bij nareis. Waarbij het nareis deel nu in een afzonderlijke uitvoeringstoets wordt meegenomen.

38 NOVA, 24 maart 2025, Position paper NOvA t.b.v. rondetafelgesprek Wetsvoorstellen Wet invoering tweestatusstelsel en Asielnoodmaatregelenwet.

39 LARAV, 21 februari 2025, Gevraagd advies Landelijke Adviescommissie Rechtsbijstand Asiel en Vreemdelingenbewaring over wetsvoorstel tweestatusstelsel en asielnoodmaatregelenwet.

tijdsinvestering per zaak zowel in de administratieve fase als in de beroepsfase toeneemt, mede vanwege de toegenomen complexiteit. Advocaten die op toevoegingbasis werken ontvangen een forfaitaire vergoeding per soort procedure. Aan verschillende soorten procedures is een vast aantal punten (vergoeding) toegekend gebaseerd op de gemiddelde tijdsbesteding.^{40,41} Een verzwaring van de werklast vraagt om een onderzoek naar herijking van deze punten. Hiervoor dient het Besluit Vergoedingen Rechtsbijstand (Bvr) aangepast te worden. Indien de gehele scope op 1 november 2025 door het Ministerie van Justitie en Veiligheid in opdracht is gegeven aan de RvR, kan de RvR de wijzigingen in november 2026 in het nieuwe ICT-systeem hebben ingevoerd. Indien er sprake is van een eerdere inwerkingtreding zal de RvR het op andere wijze moeten uitvoeren, waarvoor overleg nodig is.

3.4 Implementatie

3.4.1 Randvoorwaarden IND

Aanpassingen wet- en regelgeving vóór aanvang implementatietermijn

Om het éénstatusstelsel los te laten, is een ingrijpende wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 en onderliggende regelgeving noodzakelijk. De verschillende verblijfsvergunningen asiel zullen hierin moeten worden geïntroduceerd met daaraan gekoppeld de eventueel verschillende rechten. Dit raakt de kern van de systematiek van de huidige wet, die doorwerkt in lagere regelgeving. Uitwerking in wet- en lagere regelgeving (Vw, art. 3.1 lid 1 onder c VV, het model dat in het VV is opgenomen en C1/2.13.1 Vc) kost enkele maanden.

In de aanpassing van wet- en regelgeving en de implementatie zal extra aandacht besteed moeten worden aan de groep amv-ers omdat zij substantieel vaker een asielstatus op grond van subsidiaire bescherming krijgen in vergelijking met andere aanvragers.

Nieuwe verblijfstitel en IV-aanpassingen

Om de juiste grond voor vergunningverlening op het verblijfsdocument te kunnen vermelden, is het noodzakelijk dat nieuwe verblijfstitels worden gecreëerd.

Het creëren van nieuwe titels en het bouwen in het IV-systeem (van de IND en ketenpartners) kost ongeveer zes tot negen maanden en zal daarmee ongeveer gelijk vallen met de implementatiedatum van het Asiel- en Migratiepact. Aan de volgende randvoorwaarden moet voldaan zijn om een nieuwe titel te kunnen creëren:

- Nieuwe rechtsgronden moeten zijn vastgelegd in (lagere) wet- en regelgeving;
- Er moet duidelijkheid zijn hoe de overgang van oude naar nieuwe rechtsgronden werkt;
- Elke rechtsgrond voor rechtmatig verblijf moet een verblijfstitel hebben, een bestaande of een nieuwe verblijfstitel;
- Van elke nieuwe rechtsgrond moet duidelijk zijn welke arbeidsmarktrechtelijke positie daarbij hoort;
- Het moet duidelijk zijn of en in hoeverre opgelegde maatregelen relevant zijn voor het kunnen ontstaan van de nieuwe rechtsgronden.

⁴⁰ Elke zaak wordt ingedeeld in een bepaalde categorie, afhankelijk van de complexiteit en de verwachte tijdsinvestering. Elke categorie heeft een bepaald aantal punten toegekend. Een punt vertegenwoordigt een bepaalde waarde in euro's, die door de overheid wordt vastgesteld. De advocaat declareert de punten bij de Raad voor Rechtsbijstand, die vervolgens de vergoeding uitkeert op basis van het aantal punten dat aan de zaak is toegekend.

⁴¹ Per 1 januari 2026 verlaagt de Raad voor Rechtsbijstand het maximum aantal toevoegingseenheden voor advocaten en mediators van 250 naar 225. Per 1 januari 2027 volgt een verdere verlaging naar 200 toevoegingseenheden [Aanpassing maximum aantal toevoegingseenheden per 1 januari 2026 - rvr.org] Dit betekent volgens de advocatuur dat er per advocaat minder zaken aangenomen kunnen worden en dat zal de asielketen nog meer doen vastlopen.

Daarbij is het randvoorwaardelijk dat het duidelijk is wanneer welke rechten prevaleren in de volgende situatie: een persoon heeft subsidiaire bescherming en heeft een lopende beroepszaak om een vluchtelingenstatus te bemachtigen. Deze procedure duurt mogelijk lang, waardoor de persoon mogelijk ook al een verlengingsaanvraag heeft lopen voor de vergunning voor subsidiaire bescherming. Het is ook mogelijk dat deze vergunning door het tijdsverloop wordt ingetrokken door een wijziging in de algehele veiligheidssituatie in het land van herkomst.

Indien na zij-instroom van subsidiair beschermden alsnog vluchtelingschap wordt verleend, is het de vraag of de subsidiaire bescherming formeel ingetrokken moet worden. Het eventueel automatiseren van dit proces moet in beide registratiesystemen worden ingeregeld.

Het creëren van de verblijfstitel is enkel randvoorwaardelijk voor de juiste aantekening op het verblijfsdocument. Het is niet nodig voor het uitvoeren van het tweestatusstelsel *an sich*, daarvoor volstaat het huidige registratiesysteem van de IND. Ook voor de statushouder zelf is het niet nodig omdat in de beschikking ook de verleningsgrond vermeld staat. Eventueel achteraf de juiste titel herleiden is foutgevoelig en levert aanzienlijk extra werk op voor BDoc en loketten.

Twee registratiesystemen

Het uitgangspunt van de Wet invoering tweestatusstelsel is om deze van toepassing te verklaren op nog alle openstaande asielaanvragen, dus ook de aanvragen die zijn ingediend vóór de inwerkingtreding van de wet en die nog in behandeling zijn. De komst van het Asiel- en Migratiepact in juni 2026 brengt een aanpassing van het IV-systeem met zich mee. De aanvragen die vanaf 12 juni 2026 worden ingediend, zullen worden geregistreerd in het nieuwe registratiesysteem. De aanvragen die voor 12 juni 2026 zijn ingediend, maar na 12 juni 2026 worden afgedaan, zijn geregistreerd in en worden afgedaan in het huidige registratiesysteem (INDiGO). Het is randvoorwaardelijk dat een werkproces wordt ingericht waarbij aandacht is voor dossiervorming en -bewaring over de twee systemen heen.

Inhoudelijke beoordeling verlengingen

Het is onduidelijk of asielstatushouders die op dit moment (voor de wetwijziging) een asielstatus hebben op grond van subsidiaire bescherming, bij de aanvraag van een verlenging hiervan na de wetwijziging, alsnog kunnen doorprocederen tegen het niet-verlenen van een vergunning op basis van vluchtelingschap. Het is randvoorwaardelijk dat voorafgaand aan de implementatie van het tweestatusstelsel hier duidelijkheid over komt.

Indien asielstatushouders hiertegen op kunnen komen, zullen verlengingsaanvragen inhoudelijk moeten worden beoordeeld gevolgd door eventuele beroepen tegen de vóór de wetwijziging verleende status op grond van subsidiaire bescherming. Mocht inhoudelijke beoordeling en beroep mogelijk zijn, kan dit grote gevolgen hebben voor de werklust van de IND (inhoudelijke behandeling verlengingsaanvraag, eventuele beroepen en zij-instroom): er zijn op dit moment meer dan 30.000 personen met een vergunning voor bepaalde tijd op grond van subsidiaire bescherming (zie paragraaf 3.1.1).

Bovendien worden in de huidige werkwijze verlengingen met name digitaal afgedaan m.b.v. automatiseringssystemen. Indien inhoudelijke beoordeling noodzakelijk is en dus digitale afdoening niet volstaat voor deze groep, heeft dit impact op IV en de productiecapaciteit van de uitvoering.

3.4.2 *Randvoorwaarden ketenpartners* COA

Wanneer enkel gekeken wordt naar de gevolgen van het tweestatusstelsel, leidt de implementatie van het tweestatusstelsel *an sich* niet tot meer druk op de opvangcapaciteit. Echter, door de beperkte door- en uitstroom bij de opvanglocaties, onduidelijkheid over de mate waarin woonruimte beschikbaar is voor vergunninghouders en andere asiel- en huisvestingsmaatregelen maakt dat het COA in alles overwegend wel een druk op de opvang verwacht. Een goede uitvoerbaarheid voor het COA en uitvoering van de wetsvoorstellen *gezamenlijk* maakt nodig dat aan enkele voorwaarden moet worden voldaan:

1. Voor iedere vergunninghouder zal woonruimte beschikbaar moeten komen. Niet alleen voor de persoon die als verdragsvluchteling is erkend maar ook voor elke persoon met de status van subsidiair beschermd.
2. Gemeenten zullen ook aan subsidiair beschermden spoedig na het verlenen van de vergunning woonruimte beschikbaar moeten stellen. Met het doel er voor te zorgen dat ook een snelle uitstroom plaatsvindt van deze groep vergunninghouders.
3. Bewoners (en medewerkers) moeten tijdig en goed worden geïnformeerd over de inhoud van de verschillende maatregelen. Het verstrekken van deze informatie kan overigens niet door medewerkers van het COA plaatsvinden. Belangrijk daarbij is aandacht te hebben voor de overgangperiode, die met zich meebrengt dat verschillende groepen bewoners met verschillende besluiten worden geconfronteerd.
4. Het COA moet (blijven) kunnen beschikken over voldoende medewerkers om asielzoekers te blijven ondersteunen en te begeleiden, mede om tegemoet te kunnen komen aan de door de in de wetsvoorstellen beschreven maatregelen en de mogelijk toenemende spanning en onrust op een locatie.

Rechtsbijstand

De RvR heeft aangegeven dat het randvoorwaardelijk is dat herijking van de punten (vergoeding advocaten) nodig is omdat de complexiteit van en tijdsinvestering in zaken zodanig toenemen dat een ander puntenaantal vereist is (zie ook 3.3.5). Een ander puntenaantal vereist wijziging van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand middels een AMvB-traject met termijn van ongeveer zes tot negen maanden.

Indien de gehele scope op 1 november 2025 door het Ministerie van Justitie en Veiligheid in opdracht is gegeven aan de RvR, kan de RvR de wijzigingen in november 2026 in het nieuwe ICT-systeem hebben ingevoerd. Aanpassingen in de ICT zullen ook leiden tot extra kosten. Is de scope conform AMvB later bekend, dan verschuift de invoering in het nieuwe ICT-systeem naar mei 2027 (mits scope bekend op 1 april 2026). Indien er sprake is van een eerdere inwerkingtreding zal de RvR het op andere wijze moeten uitvoeren, waarvoor overleg nodig is. Tijdelijke uitvoering op een andere wijze zal ook de nodige kosten met zich meebrengen, evenals een risico op meer fouten en vertragingen. De personele impact kan de RvR pas in kaart brengen na duidelijkheid over de scope en opdrachtgeving.

Dit is nog los van de samenloop met andere wetgevingstrajecten zoals het Asiel- en Migratiepact dat per juni 2026 in werking treedt.

Om de toegankelijkheid en de kwaliteit van rechtsbijstand in elke zaak te waarborgen is het van belang dat het aanbod van asieladvocaten aansluit op de vraag naar rechtsbijstand. Afhankelijk van de opschaling van de capaciteit bij de rechtbanken, zal ook het aantal asieladvocaten moeten toenemen. Als dit niet het geval is, zal dit de uitvoering bemoeilijken en vertragen.

ICT aanpassingen bij ketenpartners

Nieuwe titels moeten ook in de systemen van de ketenpartners worden aangepast. Dit kost in de regel ongeveer zes maanden, maar kan mogelijk onder tijdsdruk verkort

worden.⁴² ICT-aanpassingen bij de ketenpartners zijn sowieso vereist voor de implementatie van het Asiel- en Migratiepact.

3.4.3 *Implementatietermijn*

Voordat het implementatietraject van start kan gaan moet de (lagere) wet- en regelgeving vaststaan. De lagere regelgeving moet nog worden aangepast. Dit kost enkele maanden.

Na vaststelling van de (lagere) wet- en regelgeving, heeft de IND een implementatietermijn van zes tot negen maanden nodig om IV-systemen aan te passen. De IND heeft deze termijn nodig voor IV-aanpassingen die nodig zijn voor de verblijfsaantekening op het verblijfsdocument. Zonder wijziging in de verblijfsaantekening op het verblijfsdocument kan de IND het tweestatusstelsel eerder uitvoeren.

Indien voor de RvR voor 1 november 2025 de scope conform AMvB en in opdracht gegeven door het Ministerie van Justitie en Veiligheid vaststaat, kan de RvR per november 2026 de wijzigingen uitvoeren. Latere bekendwording van de scope zorgt voor uitvoering per mei 2027. Indien er sprake is van een eerdere inwerkingtreding zal de RvR het op andere wijze uitvoeren, waarvoor overleg nodig is. Dit is nog los van de samenloop met andere wetgevingstrajecten zoals het Asiel- en Migratiepact dat per juni 2026 in werking treedt. Er zijn dus grote onzekerheden wanneer de RvR dit kan invoeren.

3.4.4 *Risico's*

Personeel en productie

Het tweestatusstelsel betekent een werklastverzwaring voor de IND. Directie A&B, JZ en DV (TOELT) hebben personeel nodig (zie paragraaf 3.5). Afdeling HR ziet hier risico's in wat betreft werving (met de huidige arbeidsmarkt), opleiding (budget en capaciteit) en begeleiding (met de huidige capaciteit). Directie A&B beoogt met een hervordering van de capaciteitsinzet de werklastverzwaring op te vangen, bijvoorbeeld door het afschaffen van de voornemenprocedure. Directie JZ is inmiddels begonnen met uitgebreidere werving, maar krijgt ook als gevolg van andere (beleids)trajecten een extra werklast.

Indien de IND de werklastverzwaring niet in voldoende mate kan opvangen, zal de directie A&B minder productief zijn, waardoor de procedures langere doorlooptijden zullen kennen, meer beroepen niet tijdig beslist zullen worden ingesteld met dwangsommen tot gevolg. Directie JZ zal naar verwachting niet altijd op zitting kunnen verschijnen.

Indien gehoren langer worden en daardoor niet meer (altijd) op één dag kunnen worden afgenomen, zullen de doorlooptijden toenemen (zie paragraaf 3.1.1). Dit leidt naar verwachting tot een toename van beroepen niet tijdig beslist en rechterlijke dwangsommen wat impact heeft op de capaciteit van JZ. Dit brengt bovendien ook maatschappelijke kosten met zich mee.

Moment van implementatie

Hoewel het mogelijk is om zeer kort voor de implementatie van het Asiel- en Migratiepact het tweestatusstelsel separaat te implementeren en uit te voeren, kennen verschillende wijzigingen achter elkaar een risico voor de vreemdelingenketen. Een wijziging kost (omstel)tijd: medewerkers moeten in de wijzigingen worden meegenomen en in de veranderingen die dit vergt in de uitvoering van hun werk (o.a. voor bijscholing zittende medewerkers en opleiding nieuwe medewerkers). Bijscholing zal tijd kosten van zittende medewerkers, die zij niet aan hun reguliere werkzaamheden kunnen besteden. Als dit eerst voor de Wet invoering

⁴² Dit gebeurde bijvoorbeeld bij de verblijfstitels voor Oekraïense ontheemden.

tweestatusstelsel dient te gebeuren en kort daarna nieuwe wijzigingen volgen, voortkomend uit het Asiel- en Migratiepact, heeft dit een negatieve impact op de productie van de IND.

Ontbreken van overgangsrecht

Het ontbreken van overgangsrecht leidt volgens de NoVA en de advocatuur tot een toename van het aantal af te geven toevoegingen (zie paragraaf 3.3.5), vanwege juridische onduidelijkheid over welk toetsingskader van toepassing is. Ook kan het ontbreken van overgangsrecht leiden tot onwenselijke situaties, waarbij de maatregelen gaan gelden voor personen die al door de procedure zijn. Risico hierbij is dat de overheid kan overkomen als een onbetrouwbare partner. Deze onzekerheid kan er voor zorgen dat meer mensen (uit voorzorg) in beroep zullen gaan.⁴³

Opschaling en prioritering rechtspraak

Opschaling van de capaciteit bij de rechtbanken is noodzakelijk om de verwachte toename van het aantal beroepszaken in te plannen. De rechtspraak kan jaarlijks maximaal 140 nieuwe rechters en raadsheren werven en opleiden. Deze nieuwe rechters en raadsheren dienen grotendeels ter vervanging van uitstromende rechters en raadsheren (met name pensioen). Vanaf 2025 zal die uitstroom tot 2030 jaarlijks tussen 100 en 125 rechters en raadsheren liggen. De uitbreidingscapaciteit is dus beperkt. De opleiding tot rechter of raadsheer duurt één tot vier jaar, afhankelijk van de werkervaring van de betrokkene. De rechters en raadsheren die jaarlijks extra (na aftrek van de uitstromende rechters) instromen zullen binnen de rechtspraak worden ingezet daar waar ze het meeste nodig zijn. Dat kan bij vreemdelingenzaken zijn, maar bijvoorbeeld ook bij strafzaken en familie- en jeugdzaken.

Samenloop van verschillende (beleids)trajecten

Voor de IND en alle ketenpartners geldt dat er een groot aantal verschillende (beleids)trajecten in een relatief korte periode parallel en/of opvolgend aan elkaar zijn. Deze verschillende (beleids)trajecten worden vaak los van elkaar beschreven en onderzocht, zoals ook in deze uitvoeringstoets. Het is noodzakelijk dat ook de uitvoerbaarheid en risico's in kaart worden gebracht van de opeenstapeling van deze wijzigingen.

Het is daarbij ook van belang om in kaart te brengen hoe de wijzigingen gezamenlijk impact hebben op (het doenvermogen van) de aanvrager en de menselijke maat.

3.4.5

Kansen

Het wetsvoorstel brengt volgens de betrokken experts weinig voordelen met zich mee. Wel worden de regels rondom statusverlening gelijk getrokken met andere EU-lidstaten (harmonisatie).

Een statushouder die op grond van subsidiaire bescherming een vergunning krijgt, krijgt met een tweestatusstelsel de gelegenheid tegen de afwijzing op de vluchtelingenstatus beroep in te stellen. In die zin is het een verbetering van de rechtspositie.

⁴³ NOVA, 24 maart 2025, Position paper NOvA t.b.v. rondetafelgesprek Wetsvoorstellen Wet invoering tweestatusstelsel en Asielnoodmaatregelenwet.

3.5 Personele en financiële gevolgen

3.5.1

IND

Structurele⁴⁴ financiële en personele gevolgen

Voor uitleg over de scenario's, aannames en uitgangspunten van de berekening, wordt verwezen naar paragraaf 1.4.2 en bijlage I.

Voor de IND betekent dit – afhankelijk van het scenario – een impact tussen ongeveer 85 en 225 fte. Dit betekent tussen ongeveer € 11,7 en € 28,4 miljoen aan directe personele kosten (incl. overhead). Ook zijn er indirecte personele consequenties verbonden aan een dergelijk grote uitbreiding (denk aan operationeel managers, senioren en ondersteuners). Deze kosten zijn niet berekend omdat nog onbekend is in welke mate en op welke wijze de werklustverzwaring zal worden opgevangen. Gezien het grote aantal fte brengt dit mogelijk ook huisvestingskosten met zich mee. Dit is afhankelijk van de keuze van het MT IND over de mate (absorptievermogen) en wijze (werving of intern beschikbaar stellen) van opschalen. Ook is er bijscholing nodig voor bestaande medewerkers. Dit zal tijd kosten van medewerkers, die zij niet aan hun reguliere werkzaamheden kunnen besteden.

A&B

Afhankelijk van het scenario is tussen de 23 en 71 fte vereist per jaar. Dit brengt tussen de € 2,4 en € 7,7 miljoen aan directe personele kosten met zich mee.

Tabel 2 Personele en financiële impact uitgaande van de asielpprocedure met en zonder voornemenprocedure

		Scenario I	Scenario II
Met voornemenprocedure	fte	38	71
	Personele kosten (incl. overhead)	€ 4.100.000	€ 7.700.000
Zonder voornemenprocedure	fte	23	35
	Personele kosten (incl. overhead)	€ 2.400.000	€ 3.800.000

Het afschaffen van de voornemenprocedure binnen een tweestatusstelsel resulteert – afhankelijk van het scenario – in een besparing van 15 tot 36 fte ten opzichte van een tweestatusstelsel mét voornemenprocedure voor A&B. Dat is een besparing van € 1,7 tot € 3,9 miljoen per jaar.⁴⁵

JZ

Afhankelijk van het scenario is voor de uitvoering van het tweestatusstelsel tussen de 51 en 144 fte vereist per jaar. Dit brengt tussen de € 6,3 en € 17,7 miljoen aan directe personele kosten met zich mee. Echter, verwacht JZ dat het in de praktijk niet nodig zal zijn om dit aantal fte daadwerkelijk volledig te werven. JZ verwacht namelijk dat de rechtbanken evenmin zo snel in capaciteit kunnen groeien. Als JZ hierdoor niet volledig hoeft op te schalen, zullen de personele kosten voor JZ lager uitvallen.

Als de rechtbanken meer kunnen opschalen dan JZ kan opschalen, dan zal JZ minder vaak op zitting kunnen komen of zittingen minder goed kunnen voorbereiden totdat ook JZ volledig is opgeschaald. De Privacy Office verwacht een minimale personele impact voor dit JZ-onderdeel.

De personele en financiële impact op de ondersteuningsteams van JZ voor het behandelen van de beroepen niet tijdig beslissen, kon niet worden gekwantificeerd (zie paragraaf 3.1.3 en 3.5.4).

⁴⁴ Er is geen productieprognose bekend voor de jaren na 2026. Een hogere/lagere productie in de opvolgende jaren heeft een grotere/kleinere impact op de IND en de keten.

⁴⁵ IND, december 2024, Uitvoeringstoets afschaffen voornemenprocedure.

Tabel 3 Personele en financiële impact JZ

	Scenario I-75	Scenario I-90	Scenario II-75	Scenario II-90
Aantal zaken	3.600	4.300	8.400	10.000
fte	51	62	120	144
Personele kosten (incl. overhead)	€ 6.300.000	€ 7.600.000	€ 14.800.000	€ 17.700.000

Het afschaffen van de voornemenprocedure resulteert in een werklustverzwaring voor JZ, waarvoor tussen de 33 en 38 fte vereist is. Dit kost tussen de € 3,2 en € 3,8 miljoen euro per jaar. Het afschaffen van de voornemenprocedure in combinatie met het tweestatusstelsel vereist daarmee – afhankelijk van het scenario – tussen de 84 en 182 fte.⁴⁶

DV/TOELT

Onafhankelijk van het scenario is voor de uitvoering van het tweestatusstelsel ongeveer 9 fte vereist per jaar. Dit brengt ongeveer € 1,2 miljoen aan directe personele kosten met zich mee. TOELT werkt dienstverlenend. Hun werklust neemt enkel toe, wanneer ook de werklust van de vragenstellende directies toeneemt. In het geval de rechtbanken en IND/JZ niet volledig kunnen opschalen, neemt de werklust voor TOELT ook minder toe. De impact op TOELT door vragen vanuit JZ is echter beperkt, vergeleken met de impact door vragen vanuit A&B.

Tabel 4 Personele en financiële impact DV/TOELT

	Scenario I-75	Scenario I-90	Scenario II-75	Scenario II-90
Aantal extra vragen	3.400	3.400	3.600	3.700
fte	8,8	8,9	9,3	9,1
Personele kosten (incl. overhead)	€ 1.160.000	€ 1.160.000	€ 1.240.000	€ 1.210.000

Het afschaffen van de voornemenprocedure levert ook voor TOELT een werklustverzwaring op van ongeveer 3,5 fte. Dit moet *bovenop* de vereiste 9 fte voor tweestatusstelsel geteld worden.⁴⁷

De toegenomen tolkkosten voor de langere IND-gehoren worden geraamd op ongeveer € 1,8 miljoen per jaar (incl. btw). Daarmee komen de totale kosten voor DV/TOELT op ongeveer € 3 miljoen.

DV/DRV

De afdeling DRV zal de beroepszaken moeten registreren in INDiGO, inclusief de bijbehorende poststukken. Gezien de verwachte toename van het aantal beroepszaken, wordt er ook een impact verwacht op DRV. Het betreft in elk van de scenario's niet meer dan 1 fte en maximaal € 51.000,- per jaar. Impact van het opvoeren van de zaken van herhaalde asielaanvragen en beroepen niet tijdig beslist konden niet gekwantificeerd worden.

Incidentele financiële gevolgen

De geschatte wijzigingen voor IV betreffen aanpassingen in INDiGO die nodig zijn als input voor het afleiden van een titel in TIV. Dit betreft een kleine wijziging. Deze brengt eenmalig maximaal € 0,5 miljoen aan kosten met zich mee. Aanpassingen in TIV vallen binnen het huidige TIV-project en brengen geen extra kosten met zich mee. Daarnaast zijn er implementatiekosten zoals voor HR marketing- en wervingscampagnes die nog maximaal € 200.000 kosten. De totale incidentele financiële gevolgen liggen daarmee op € 0,7 miljoen.

⁴⁶ IND, december 2024, Uitvoeringstoets afschaffen voornemenprocedure.

⁴⁷ IND, december 2024, Uitvoeringstoets afschaffen voornemenprocedure.

3.5.2

Rechtspraak

Afhankelijk van het scenario zal de wijziging in 2026 tussen de € 13,8 en € 38,6 miljoen extra aan personele kosten met zich mee brengen voor de rechtbanken.⁴⁸

Tabel 5 Personele en financiële impact rechtspraak

	2026	Scenario I-75	Scenario I-90	Scenario II-75	Scenario II-90
Aantal zaken		3.600	4.300	8.400	10.000
Personele kosten (incl. overhead)		€ 13.800.000	€ 16.600.000	€ 32.200.000	€ 38.600.000
	2027				
Aantal zaken		4.100	5.000	9.600	11.600
Personele kosten (incl. overhead)		€ 14.200.000	€ 19.300.000	€ 33.100.000	€ 39.600.000
	2028				
Aantal zaken		4.700	5.600	10.900	13.100
Personele kosten (incl. overhead)		€ 15.900.000	€ 19.000.000	€ 36.900.000	€ 44.300.000

Meer beroepszaken betekent ook meer hoger beroepszaken. Extra kosten voor hoger beroep bij de ABRvS vallen buiten de scope van deze uitvoeringstoets.

3.5.3

Rechtsbijstand

Afhankelijk van het scenario wordt het onderstaand aantal beroepsschriften verwacht. Het puntenaantal zal met invoering van de AMVB Van der Meer in 2026 negen punten zijn voor de beroepsfase. Een punt is € 136,- (zonder indexering).

Dit betekent maatschappelijke kosten van tussen de € 5,6 en € 15,7 miljoen. De verwachte verzwaring van de werkzaamheden voor advocaten vraagt om een herijking van de punten. Als het puntenaantal hoger wordt, worden ook de maatschappelijke kosten hoger. Daarnaast zullen er beroepsprocedures zijn waarbij de toevoegingen al zijn afgegeven voor het huidige aantal van tien punten. Verder zal er een toename in de tolkkosten zijn.

Indien de rechtbanken niet zo snel in capaciteit kunnen groeien, zullen de doorlooptijden bij de rechtbanken toenemen. De financiële impact van de advocatuur zal daardoor ook iets lager liggen en/of worden doorgeschoven naar andere jaren. Een deel van de werkzaamheden (indienen beroepsschrift) zal direct plaatsvinden. Het pleiten in de rechtbank wordt met toegenomen doorlooptijden doorgeschoven naar andere jaren.

Tabel 6 Financiële impact advocatuur

	Scenario I-75	Scenario I-90	Scenario II-75	Scenario II-90
Aantal zaken	3.600	4.300	8.400	10.000
Kosten (vergoeding van 9 punten)	€ 5.600.000	€ 6.700.000	€ 13.100.000	€ 15.700.000

3.5.4

Niet-kwantificeerbare en/of niet-berekende kosten

Een deel van de kosten konden niet berekend worden binnen de scope van deze uitvoeringstoets of zijn niet kwantificeerbaar. Deze kosten zijn in onderstaande tabel opgenomen en dienen dus ook meegenomen te worden bij de impactbepaling van het implementeren van een tweestatusstelsel.

⁴⁸ De RvdR gaat uit van de aantallen van de MPP 2025-2 en niet van IND-productieprognose. Dit omdat zij op basis daarvan een onderscheid kunnen maken tussen AA- en VA-zaken. Dit onderscheid is van belang omdat de RvdR gefinancierd wordt op output en de verschillende type zaken een verschillende prijs en inwilligingspercentage kennen. Bij de doorrekening naar de komende jaren is eveneens gebruik gemaakt van de MPP-2025-2. De RvdR heeft geen doorrekening in aantallen fte.

Tabel 7 Overzicht van de niet-kwantificeerbare en/of niet-berekende kosten

	IND	Rechtspraak	Rechtsbijstand	COA	Aanvrager & Statushouder	Maatschappelijke kosten
Het van toepassing verklaren van het <u>tweestatusstelsel op de huidige statushouders</u> , heeft een grote impact op de IND (A&B, JZ, loketten), rechtspraak en rechtsbijstand. De financiële en personele impact kon niet worden doorgerekend omdat nog onbekend is of voor deze personen de status wijzigt en daarmee wat de gevolgen zijn voor verlengingsaanvragen met daaropvolgend beroep.	x	x	x		x	
Het aantal <u>herhaalde asielaanvragen</u> dat ingediend zal worden met het doel (alsnog) een vluchtelingenstatus te krijgen, neemt naar verwachting toe. De mate waarin hangt af van ontwikkelingen in bepaalde landen en hoe groot de groep is van personen met een subsidiaire beschermingsstatus op dat moment uit een bepaald land. De financiële en personele impact kon niet worden doorgerekend omdat de omvang onbekend is.	x		x			
Het aantal <u>zij-instroomzaken</u> neemt naar verwachting toe. De mate waarin hangt af van verschillende factoren. De verwachting is dat de tijdsinvestering voor dit type zij-instroomzaak lager ligt dan de huidige zij-instroomzaken. De financiële en personele impact kon niet worden doorgerekend omdat de omvang en de tijdsinvestering onbekend is.	x					
Het aantal <u>beroepen niet tijdig beslissen, gevolgd door dwangsommen</u> , nemen naar verwachting toe. De mate waarin hangt af van verschillende factoren. Er is binnen de IND geen normtijd voor deze werksoort. De financiële en personele impact kon niet worden doorgerekend omdat de omvang en de tijdsinvestering onbekend is.	x	x	x		x	x
Een toename van het aantal beroepszaken betekent ook een toename van het aantal <u>hoger beroepszaken</u> . Extra kosten voor hoger beroep konden binnen het tijdsbestek van deze uitvoeringstoets niet berekend worden door ABRvS.	x	x	x			
De <u>handhavinginszetz</u> neemt naar verwachting toe. De mate waarin hangt af van verschillende factoren. De financiële en personele impact kon niet worden doorgerekend omdat de omvang onbekend is.	x					
Indien de werklasterverzekering (deels) wordt opgevangen door het werven van nieuw personeel, zal dit bij een dergelijk grote uitbreiding ook <u>indirecte personele kosten</u> met zich mee kunnen brengen. De financiële en personele impact van deze indirecte personele kosten, kon niet worden doorgerekend omdat nog onbekend is in welke mate en op welke wijze de werklasterverzekering opgevangen wordt.	x					
Indien de werklasterverzekering (deels) wordt opgevangen door het werven van nieuw personeel, zal dit bij een dergelijk grote uitbreiding ook <u>huisvestingskosten</u> met zich mee kunnen brengen. De financiële en personele impact van deze huisvestingskosten, kon niet worden doorgerekend omdat nog onbekend is in welke mate en op welke wijze de werklasterverzekering opgevangen wordt.	x					
Indien de <u>verblijfsaantekening op het verblijfsdocument</u> aangepast dient te worden, zal dit kosten met zich meebrengen voor BDoc en loketten. Wanneer gekozen wordt om tijdelijk met de huidige verblijfsaantekening te blijven	x					

werken en deze later aan te passen, brengt dit herstelkosten met zich mee door het tweemaal moeten uitgeven van een verblijfsdocument.						
Voor een deel van de aanvragers (daar waar een categoriaal beschermingsbeleid geldt) zal er meer nadruk komen te liggen op de persoonlijke verklaringen en het vluchtverhaal wat kan leiden tot <u>extra druk en stress</u> . Dit wordt groter naarmate de rechtgevolgen van de vluchtelingenstatus meer verschillen van die van de subsidiaire beschermingsstatus.				x	x	
<u>Tolkkosten</u> voor uitvoering tweestatusstelsel rechtspraak en rechtsbijstand.		x	x			
In het de IND-productie afneemt en de doorlooptijden toenemen, zal er <u>meer druk</u> komen op de <u>capaciteit bij het COA</u> . Hoe langer personen moeten wachten op de beslissing op hun aanvraag, hoe langer het verblijf op een COA-locatie is.				x	x	
<u>Incidentele kosten ketenpartners</u> zijn niet in kaart gebracht		x	x	x		

4 Eindconclusie

Deze rapportage is de uitkomst van een uitvoeringstoets op het wetsvoorstel 'Wet invoering tweestatusstelsel'. In deze uitvoeringstoets is er onderzocht of het wetsvoorstel uitvoerbaar en handhaafbaar is voor de IND en de betrokken ketenpartners. Ook zijn de gevolgen voor aanvragers onderzocht.

Nederland zal vanaf de inwerkingtreding van het Asiel- en Migratiepact sowieso een tweestatusstelsel kennen. Vanaf dan hebben statushouders bij het verkrijgen van een subsidiaire beschermingsstatus recht op inhoudelijke behandeling van hun beroep tegen de afwijzing van de vluchtelingenstatus. Concluderend kan gesteld worden dat de **invoering van een tweestatusstelsel (op termijn) uitvoerbaar en handhaafbaar is, mits voldaan aan de randvoorwaarden.**

4.1 Uitvoeringsgevolgen

Het implementeren van een tweestatusstelsel levert de vreemdelingenketen aanzienlijk meer werk op. Of het tweestatusstelsel voortkomt uit het Asiel- en Migratiepact of uit de Wet invoering tweestatusstelsel, maakt geen verschil in de wijze van uitvoering voor de vreemdelingenketen. Het implementatiemoment heeft wel impact op de vreemdelingenketen.

De impact op de vreemdelingenketen is afhankelijk van de aard en omvang van de asielaanvragen, de inwilligingspercentages, de verleningsgrond in de zaken en de mate waarin doorgeprocedeerd wordt bij de rechtbanken. Afhankelijk van het scenario kost het tweestatusstelsel de IND tussen de € 11,7 en € 28,4 miljoen meer per jaar en de overheid tussen de € 66 en € 83 miljoen meer per jaar dan het hanteren van een eenstatusstelsel. Er zijn ook niet-kwantificeerbare en/of niet-berekende kosten.

IND

De invoering van het tweestatusstelsel levert de IND aanzienlijk meer werk op bij de directies A&B, JZ en DV.

Bij A&B wordt meer werk verwacht door het (gemiddeld genomen) 30 minuten langere gehoor bij *alle* zaken om de individuele vervolgingsgronden beter uit te kunnen vragen en de aanvrager de gelegenheid te geven hierover te verklaren. Daarnaast wordt voor A&B een 2,5 uur (zonder voornemenprocedure) en 6,5 uur (met voornemenprocedure) langere normtijd verwacht voor het motiveren en op schrift stellen van één type inwilligende beschikking: het verlenen van een subsidiaire beschermingsstatus en het afwijzen van de vluchtelingenstatus. Bij directie A&B is voor het uitvoeren van het tweestatusstelsel – afhankelijk van het scenario – ongeveer 23 tot 71 fte vereist. Het afschaffen van de voornemenprocedure binnen een tweestatusstelsel levert bij directie A&B een besparing op van 15 tot 36 fte ten opzichte van een tweestatusstelsel mét voornemenprocedure.

Bij JZ zit de werklastverzwaring in het extra aantal rechterlijke procedures. Afhankelijk van het scenario levert dit aanzienlijk meer extra werk op voor JZ (tussen 51 en 144 extra fte). De mate waarin er extra druk bij JZ komt te liggen, zal afhangen van het aantal zaken dat de rechtbanken extra kunnen inplannen. Als rechtbanken niet in staat zijn om extra beroepszaken op zitting te plaatsen, dan zullen met name de doorlooptijden van beroepszaken oplopen. Als zij wel extra beroepszaken op zitting plaatsen zal dit betekenen dat JZ extra capaciteit nodig zal hebben (zie paragraaf 3.5.1). Het afschaffen van de voornemenprocedure levert – in tegenstelling tot directie A&B – bij directie JZ juist een werklastverzwaring op. Het invoeren van een tweestatusstelsel zonder voornemenprocedure is daarmee een extra belasting voor de directie JZ van ongeveer 35 fte *bovenop* de 51 tot 144 fte.

Bij DV zit de werklastverzwaring bij TOELT (9 fte) en bij DRV (1 fte). Bij TOELT komt het voort uit het extra aantal vragen aan landenexperts en de verwachte toename van de normtijd (10 minuten) per vraag. Hoewel 9 fte niet veel lijkt, betreft dit wel bijna 50% van het huidige personeelsbestand. Het afschaffen van de

voornemenprocedure levert ook voor TOELT een werklastverzwaring op van ongeveer 3,5 fte. Dit moet *bovenop* de vereiste 9 fte voor tweestatusstelsel geteld worden.

Ook dient de interne en externe communicatie van de IND aangepast te worden en dienen de IV-systemen aangepast te worden door de toevoeging van nieuwe titels. De implementatietermijn voor de IND kan aanzienlijk worden verkort wanneer er geen nieuwe verblijfsaantekening op het verblijfsdocument komt.

Ketenpartners

De wijziging heeft ook een impact op de ketenpartners. Voornamelijk voor rechtbanken en advocatuur zal in grote mate de druk toenemen door het toenemende aantal beroepsprocedures en de toename in complexiteit per zaak. Dit betekent een structurele verzwaring voor de rechtbanken (tussen de € 13,8 en € 38,6 miljoen) en de rechtsbijstand (tussen de € 5,6 en € 15,7 miljoen).

Aanvrager

Personen die een verzoek doen tot internationale bescherming worden direct geraakt door de wijziging. Dit geldt vooral voor de personen afkomstig uit gebieden waarvoor een categoriaal beleid geldt op basis van de algehele veiligheidssituatie. Er zal meer nadruk komen te liggen op de persoonlijke verklaringen en het vluchtverhaal wat voor extra druk en stress kan zorgen bij een deel van de aanvragers. Zeker als er in de toekomst veel vanaf komt te hangen, bijvoorbeeld het kunnen laten nareizen van familieleden. Daartegenover staat dat de statushouder die op grond van subsidiaire bescherming een vergunning krijgt, met een tweestatusstelsel wel de gelegenheid zal krijgen tegen de afwijzing op de vluchtelingenstatus beroep in te stellen.

4.2 Implementatietermijn en randvoorwaarden

Voordat het implementatietraject van start kan gaan moet de (lagere) wet- en regelgeving vaststaan (Vw, VV en Vc). Na vaststelling, heeft de IND een implementatietermijn van zes tot negen maanden nodig. De IND heeft deze termijn nodig voor IV-aanpassingen die nodig zijn voor de verblijfsaantekening op het verblijfsdocument. Zonder wijziging in de verblijfsaantekening op het verblijfsdocument kan de IND het tweestatusstelsel eerder uitvoeren.

Implementatie van de wijziging voor de rechtsbijstand is mogelijk na maximaal vijftien maanden. Bij eerdere inwerkingtreding zal de RvR de wijziging op andere wijze moeten uitvoeren, waarvoor overleg nodig is.

Na vaststelling heeft de vreemdelingenketen negen tot vijftien maanden nodig om het tweestatusstelsel te kunnen implementeren. Daarbij gelden de volgende randvoorwaarden: (1) duidelijkheid over toepassing tweestatusstelsel op huidige statushouders, (2) onderzoek naar herijking puntensysteem, (3) opvangen werklastverzwaring en (4) aanpassing IV-systemen.

Ad 1) Het moet duidelijk worden of het tweestatusstelsel ook van toepassing wordt verklaard op de huidige asielstatushouders. Als dit het geval is, levert dit aanvullend een sterke lastenverzwaring op voor IND, de rechtspraak en de rechtsbijstand.

Ad 2) De RvR heeft aangegeven dat herijking van het puntensysteem voor de vergoedingen voor asieladvocaten nodig is. Voor aanpassing van regelgeving is middels een AMvB-voorhangprocedure zes tot negen maanden nodig. Daarnaast is aanpassing van de ICT-systemen van de RvR nodig. Deze trajecten kunnen naast elkaar lopen. Dit is mogelijk vanaf november 2026 mits de gehele scope op 1 november 2025 door het Ministerie van Justitie en Veiligheid in opdracht is gegeven aan de RvR. Indien er sprake is van een eerdere inwerkingtreding zal de RvR de wijziging op andere wijze uitvoeren, waarvoor overleg nodig is.

Ad 3) Er moet bezien worden in welke mate en op welke wijze de werklastverzwaring opgevangen kan worden. Hierbij moet rekening worden gehouden met het absorptievermogen van de organisatie, de maximaal beschikbare opleidingscapaciteit en de opleidingstermijn en er kan gekeken worden naar de herverdeling van de

capaciteitsinzet. Bij een gelijkblijvend aantal aanvragen, zorgt dit voor een lagere productie op asielaanvragen dan in een situatie zonder tweestatusstelsel, tenzij er tijdig voldoende personeel wordt geworven en/of intern beschikbaar wordt gesteld.

Ad 4) De IND zal de IV-systemen moeten aanpassen voor het creëren en uitlezen van nieuwe verblijfstitels. Doorgaans kost een wijziging van de systemen zes tot negen maanden. Bij wijziging van de titels dienen ook de systemen van ketenpartners aangepast te worden; dit kost ongeveer zes maanden, maar kan mogelijk onder tijdsdruk verkort worden. Het is randvoorwaardelijk dat een werkproces wordt ingericht waarbij aandacht is voor dossiervorming en -bewaring over het huidige INDiGO en het TIV-systeem heen.

Het creëren van de verblijfstitel is enkel randvoorwaardelijk voor de juiste aantekening op het verblijfsdocument. Het is niet nodig voor het uitvoeren van het tweestatusstelsel *an sich*, daarvoor volstaat het huidige registratiesysteem van de IND. Ook voor de statushouder zelf is het niet nodig omdat in de beschikking ook de verleningsgrond vermeld staat. Eventueel achteraf de juiste titel herleiden is foutgevoelig en levert aanzienlijk extra werk op voor BDoc en loketten.

4.3 Aandachtspunten

Gebaseerd op het bovenstaande is het in het belang van de uitvoerbaarheid om bij de implementatie van een tweestatusstelsel met het volgende rekening te houden:

1. Geef voldoende tijd voor de implementatie, waarbij ook rekening gehouden wordt met het maximale absorptievermogen van de organisaties;
2. Bezie deze wijziging in samenhang met de implementatie van andere grote wijzigingen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de implementatie van het Asiel- en Migratiepact en de mogelijke implementatie van de asielnoodmaatregelenwet. Het absorptievermogen van de organisaties binnen de keten kent hierbij een grens, waarbij in één keer meerdere grote wijzigingen implementeren een grote last zal leggen op de uitvoering en ook risico's geeft voor een juiste uitvoering. Het eerder invoeren van de wet is vanwege de voortgang van het wetsvoorstel en de minimale implementatietermijn van ten minste negen maanden nauwelijks haalbaar. Het (iets) eerder invoeren van een tweestatusstelsel dan het Asiel- en Migratiepact heeft echter tot gevolg dat de IND minder beslissingen zal kunnen nemen dan met een eenstatusstelsel, minder capaciteit kan inzetten op het beslissen op de aanvragen ingediend vóór 12 juni 2026 én de IND met verschillende verandermomenten wordt geconfronteerd. Dit zou ook leiden tot dubbele bijscholing voor zittende medewerkers. Het is daarbij ook van belang om in kaart te brengen hoe de wijzigingen gezamenlijk impact hebben op (het doenvermogen van) de aanvrager en de menselijke maat; en
3. Indien onvoldoende personeel kan worden geworven en/of vrijgespeeld vanuit andere werkzaamheden, zal de vreemdelingenketen te maken krijgen met verminderde productie (IND), oplopende doorlooptijden (IND en rechtbanken), beroepen niet tijdig beslist (IND en rechtbanken) en rechterlijke dwangsommen.

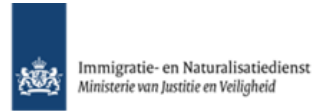
Bijlage I: Aannames personele en financiële impact

- **Productieprognose 2026: 31.900 spoor 4-zaken.**
Data uit de laatst vastgestelde Meerjaren Productie Prognose (MPP) (2024-II) zijn inmiddels verouderd. Sindsdien zijn er diverse ontwikkelingen geweest die van invloed zijn op de instroomprognose en productieaantallen van de IND, zoals de veranderende situatie in Syrië dat heeft geleid tot een besluit- en vertrekmoratorium voor Syriërs (geldig tot juni 2025) en nieuw landenbeleid. De MPP 2025-I wordt naar verwachting in het begin van het najaar gepubliceerd. Om voor dit onderzoek een zo actueel mogelijk beeld te geven is gebruik gemaakt van een tussentijdse instroomprognose gemaakt door de IND gebaseerd op inzichten van het departement (Analyse Proeftuin Migratieketen; APM) en de IND. De verwachte hoeveelheid aan beslissingen is op basis van de recente ontwikkelingen herijkt, en zijn ook de basis voor de activiteiten die de IND zal uitvoeren ten behoeve van IND-jaarplan 2026. In het concept MPP 2025-I zal een aparte tabel worden opgenomen met deze tussentijdse prognoses van de IND, en zullen deze cijfers verder doorgerekend worden naar een laag/midden/hoog scenario. Gegeven diverse ontwikkelingen is er nog geen zicht op de productieprognose na 2026 en wordt de productie van 2026 in deze uitvoeringstoets doorgetrokken naar de opvolgende jaren.
- **Inwilligingspercentage 2026: 50%.**
Het inwilligingspercentage van de afgelopen tien jaar is 65%, waarbij de grootste doelgroep aanvragers uit Syriërs betrof. Deze zaken waren veelal inwilligbaar op subsidiaire beschermingsgronden. Vanwege het tijdelijke beluit- en vertrekmoratorium en de wijzigingen in beleid rondom Syrië, is de inschatting dat dit percentage voor de komende jaren lager ligt. In de MPP (2025-I) wordt daarom rekening gehouden met een inwilligingspercentage bijna 50%. Voor dit onderzoek wordt 50% aangehouden. Gegeven diverse ontwikkelingen is er nog geen zicht op het geprognosticeerde inwilligingspercentage voor de jaren na 2026, daarom wordt het verwachte inwilligingspercentage van 2026 doorgetrokken naar de opvolgende jaren.
- **Aanvullende tijdsinvestering directie Asiel en Bescherming (A&B): 30 minuten gehoor 2,5 uur voor beschikking zonder voornemenprocedure, 6,5 uur voor beschikking met voornemenprocedure.**
Deze inschatting is opgehaald bij experts van A&B en SUA/AAEB en zal verder worden toegelicht in paragraaf 3.1.1.
- **Verwachte tijdsinvestering directie Juridische Zaken (JZ): 1.072 minuten per beroepszaak.**
Er komen nieuw soort zaken bij JZ terecht, namelijk afwijzingen van vluchtelingenstatus, maar inwilliging op subsidiaire bescherming. Gezien de verwachte complexiteit van deze nieuwe zaken wordt aangesloten bij de normtijd van VA-beroepszaken. Voor elk van deze nieuwe type beroepszaken geldt daarom de normtijd van 1.072 minuten. Deze inschatting is opgehaald bij experts van JZ en zal verder worden toegelicht in 3.1.3.
- **Productieve uren: 1249 uren per jaar per fte.**
Het door de IND vastgesteld aantal productieve uren voor 2026 is een afgeleide van de Handleiding Overheidstarieven (HOT).

Er is geen berekening van het aantal productieve uren voor de jaren na 2026, daarom wordt het aantal productieve uren van 2026 doorgetrokken naar de volgende jaren.

- **Toename aantal vragen aan TOELT vanuit A&B: 10% meer vragen.**
Op dit moment ontvangt TOELT in ongeveer 15% van de eerste aanleg zaken een vraag vanuit A&B. Als gevolg van het tweestatusstelsel wordt verwacht dat er in 25% van de zaken een vraag komt. De redenen hiervan worden toegelicht in paragraaf 3.1.4.
- **Toename aantal vragen aan TOELT vanuit JZ: 5% meer vragen.**
Op dit moment ontvangt TOELT in ongeveer 1% van de beroepszaken een vraag vanuit JZ. Als gevolg van het tweestatusstelsel wordt verwacht dat er in 6% van de beroepszaken een vraag komt. De redenen hiervan worden toegelicht in paragraaf 3.1.4. Het absoluut aantal vragen aan TOELT vanuit JZ is afhankelijk van de scenario's zoals hiervoor beschreven.
- **Verwachte tijdsinvestering TOELT: 10 minuten meer voor alle vragen.**
Dit geldt dus ook voor de vragen die TOELT sowieso zou krijgen. De huidige normtijd is 170 minuten per vraag (vastgesteld in 2024). Als gevolg van het tweestatusstelsel wordt de nieuwe normtijd daarmee naar verwachting 180 minuten.
- **Personele en overheadkosten.**
Hierbij is aangesloten interne werkafspraken.

Bijlage II: Visuele oplegger



uitvoeringstoets Wet tweestatusstelsel

resultaten uitvoeringstoets augustus 2025

Uitvoeringstoets op 'Wet invoering tweestatusstelsel' en de daaraan gerelateerde elementen uit het Asiel- en Migratiepact. Met de invoering van het tweestatusstelsel kan een duidelijker onderscheid gemaakt worden tussen de status van vluchtelingen en van subsidiair beschermden.

uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid



op randvoorwaarden (op termijn) uitvoerbaar
op randvoorwaarden handhaafbaar



randvoorwaarden:

- Creëren nieuwe verblijfstitel in TIV en bij ketenpartners (6-9 maanden)
- Herijking puntenaantal rechtsbijstand (november 2026)
- Duidelijkheid over of tweestatusstelsel ook van toepassing wordt verklaard op huidige statushouders: grote impact verlengingen/beroepen

risico's:

- Samenloop met andere (beleids)trajecten en het moment van implementatie
- Werklastverzwaring leidt tot:
 - lagere productie A&B;
 - langere doorlooptijden;
 - bntb's en dwangsommen; en
 - JZ die niet altijd op zitting kan komen.**tenzij** voldoende personeel wordt geworven en/of beschikbaar wordt gesteld



voordelen

- Harmonisatie met andere EU-lidstaten

uitvoerbaarheid aanvrager

op randvoorwaarden uitvoerbaar



- Voldoende advocaten om toegankelijkheid en de kwaliteit van rechtsbijstand in elke zaak te waarborgen



- Statushouder heeft altijd procesbelang



- Theoretisch uitlegbaar, maar lastig in praktijk toe te passen
- Bij implementatie extra aandacht voor amv's vereist

impact vreemdelingenketen



	geen	klein	middel-matig	groot
IND	○	○	○	●
Aanpassing IV-systemen	○	○	●	○
Rechtspraak	○	○	○	●
Rechtsbijstand	○	○	○	●
Aanvragers	○	○	●	○

IND

€ Eenmalig <€ 1 mln.
Structureel € 12-28 mln. p/j
Groot aantal niet-kwantificeerbare en/of niet berekende kosten

+ 84-225 fte

(licht) toegenomen inhoudelijke complexiteit

planning



Implementatietermijn gaat lopen nádat (lagere) wet- en regelgeving zijn vastgesteld.

- De IND heeft 6 – 9 maanden nodig.
- De rechtsbijstand kan op zijn vroegst in november 2026 het tweestatusstelsel uitvoeren. Bij eerdere implementatie zal de RvR de wijziging op andere wijze uitvoeren, waarvoor overleg nodig is.

Bijlage III: Betrokken organisatie(s) en -onderdelen

IND

- A&B staf
- A&B senioren/operationeel managers
- SUA
- RVN/BIS
- JZ verkeerstoren
- JZ specialistische teams
- JZ privacy office
- DV staf
- DV TOELT
- DV KIC en KS
- DV Loketten
- DV Klantcommunicatie
- DV BDoc
- DV T&I
- DV HH
- DV DRV
- IV/BA
- IV/Ketensturing
- BV/HR
- BV/FBI

COA

Nidos

RvdR

RvR

Advocaten uit de vreemdelingenadvocatuur

VWN

DTenV (schriftelijk)



EAUT afschaffen voornemenprocedure

Datum	December - 2024
Status	Definitief

Colofon

Titel	EAUT afschaffen voornemenprocedure
Status	Definitief

Contact	INDOA@ind.nl
---------	--------------

Ministerie van Asiel & Migratie
Immigratie- en Naturalisatiedienst
Directie Strategie en Uitvoeringsadvies
Afdeling Onderzoek en Analyse
Rijnstraat 8 | 2515 XP | Den Haag
Postbus 16275 | 2500 BG | Den Haag

Disclaimer

Een ex ante uitvoeringstoets (EAUT) kan worden uitgevoerd als er een diepgravende analyse nodig is van de impact van een wijziging op één of meerdere ketenorganisatie. Een EAUT kan worden ingezet op het moment dat een wijziging in concept is, bijvoorbeeld als het conceptwetsvoorstel er ligt. Nadat een wetsvoorstel definitief wordt gestart met het implementatietraject, geldt de EAUT als startpunt voor het implementatietraject. Gezien de situatie en het voorstel gewijzigd kunnen zijn op het moment dat het implementatietraject start (t.o.v. het moment dat de EAUT wordt gevoerd), kan het zijn dat de kaders geschetst in de EAUT niet (meer) passend blijken te zijn. Bovendien kan het gebeuren dat na dieper onderzoek andere kaders geschikter blijken.

Managementsamenvatting

In het Regeerprogramma (2024) staat dat het kabinet de voornemenprocedure uit de asielprocedure wil schrappen. Hiermee wordt een efficiëntieslag en vereenvoudiging in de asielprocedure beoogd en wordt aangesloten bij de minimumnormen van het Asiel- en Migratiepact. IND/SUA/O&A heeft in opdracht van DG IND een EAUT uitgevoerd. Het doel van de EAUT was het in kaart brengen van de uitvoeringsgevolgen van het afschaffen van de voornemenprocedure voor de IND, ketenpartners en de aanvrager. Het ijkpunt is daarbij de huidige asielprocedure. Hier en daar wordt in dit rapport ook vooruit gekeken naar de 'herziene asielprocedure', zoals deze onder het Asiel- en Migratiepact zal gelden.

Het voorstel is uitvoerbaar, nadat aan de randvoorwaarden is voldaan. Een knelpunt is het tijdig werven en opleiden van voldoende personeel bij JZ en de rechtbanken. Zolang de directie JZ en de rechtbanken onvoldoende personeel kunnen werven en opleiden, zal dit tot een verdringingseffect van andere zaken leiden.

IND

Voor de IND levert het afschaffen van de voornemenprocedure op dat de asielprocedure vereenvoudigd wordt, dat er een productiestijging bij A&B verwacht wordt en dat doorlooptijden bij A&B verkort kunnen worden. Daar tegenover staat een lastenverzwaring bij JZ.

Voor de IND als organisatie levert het afschaffen van de voornemenprocedure de komende jaren een besparing op van ongeveer € 660.000,- tot € 800.000,- per jaar. Incidentele kosten komen neer op ongeveer € 650.000,-. Daarnaast zijn er voor de IND een aantal risico's in kaart gebracht, waarvan de financiële effecten niet konden worden doorgerekend in deze EAUT. Het gaat dan bijvoorbeeld om het risico voor A&B van meer zij-instroom en voor JZ van meer gegrondverklaringen of onvoldoende tijd om gebreken te ondervangen in beroepszaken.

Voor directie A&B wordt een productiestijging van bijna 7% verwacht. A&B verwacht namelijk een vrijval van capaciteit van ongeveer 50-60 fte per jaar. Deze capaciteit kan worden ingezet op het behandelen van zaken uit de voorraad. JZ zal juist 33-38 FTE meer nodig hebben en verwacht een productiedaling, omdat er meer werk per zaak wordt verwacht. Het effect van het afschaffen van de voornemenprocedure hangt samen met de aard van de instroom, bestaat deze uit veelal kansarme nationaliteiten dan is het effect groter. Hoe hoger het afwijzingspercentage hoe groter de impact op de IND en vice versa.

Het afschaffen van de voornemenprocedure zal alleen een wijziging betekenen voor de asielzaken waarin in de huidige situatie een voornemen tot afwijzing wordt uitgebracht. Voor asielzaken die direct worden ingewilligd¹ verandert er niets, behalve dat de gemiddelde doorlooptijd zal teruglopen door de productiestijging.

De doorlooptijd van afwijzende beschikkingen zal verkort worden omdat er een processtap minder hoeft te worden doorlopen. De mate waarin is afhankelijk van het type procedure en loopt uiteen van een verkorting van ongeveer 2 dagen (spoor 2 en 4 AA), 4 dagen (spoor 4 AA+) en 28 dagen (spoor 4 VA). In AA-zaken waar voorheen VA gezonden werd, maar waar dat zonder voornemenprocedure niet zal gebeuren, scheelt het in de huidige praktijk een doorlooptijd van maanden. Hierbij is uitgegaan van de huidige procedures. In de TK-brief over de implementatie van het EU

¹ In 2024 een significant aandeel van de behandelde zaken.

Migratiepact is aangekondigd dat het sporenbeleid wordt afgeschaft evenals de huidige AA en VA procedure. Wat het effect is van het afschaffen van de voornemenprocedure op de nieuwe procedures is nu niet precies vast te stellen. Wel is duidelijk dat de aanvragers die een afwijzing krijgen sneller een beslissing van de IND krijgen. Voor 10% van deze aanvragers wordt er echter in zijn totaliteit een langere asielpcedure (zie Aanvrager) verwacht. Omdat er in de huidige situatie na een voornemen tot afwijzen soms naar aanleiding van de zienswijze alsnog een inwilliging plaatsvindt, wordt een dempend effect verwacht op het inwilligingspercentage in eerste aanleg.

JZ verwacht een intensivering van de werkzaamheden, zowel in extra zaken (gemiddeld 1.000 per jaar) als in extra werk per zaak. Hiervoor heeft JZ 33-38 extra FTE nodig die geworven en opgeleid moeten worden, indien de rechtbanken volledig zullen kunnen opschalen. Dit is meer dan wat mogelijk is onder de huidige wervings-/opleidingscapaciteit en de ambitie die JZ heeft voor 2026. Echter, verwacht JZ dat het in de praktijk niet nodig zal zijn om dit aantal FTE daadwerkelijk volledig te werven. JZ verwacht namelijk dat de rechtbanken evenmin zo snel in capaciteit kunnen groeien. Er zal daarom voornamelijk sprake zijn van een verdringing van asielzaken zonder termijn van vier weken, nareiszaken en reguliere zaken in beroep, omdat de rechtbanken in hun planning zullen prioriteren op kennelijk ongegrondzaken. Als JZ hierdoor niet volledig hoeft op te schalen, zal de besparing voor de IND hoger uitvallen. Mogelijk zal de verdringing en hogere besparing tijdelijk zijn, tot de rechtbanken en JZ voldoende capaciteit hebben opgebouwd voor alle zaken.

Als de rechtbanken meer kunnen opschalen dan JZ kan opschalen, dan zal JZ hierdoor minder vaak op zitting kunnen komen of zittingen minder goed kunnen voorbereiden.

Het afschaffen van de voornemenprocedure heeft bovendien tot gevolg dat de impact van invoering van het verwachte tweestatusstelsel voor A&B fors wordt gereduceerd. Daar staat tegenover dat het afschaffen van de voornemenprocedure de impact op JZ juist groter zal maken. Dit kon in deze EAUT niet in cijfers worden uitgedrukt.

Bij de keuze voor het implementatiemoment dient een afweging gemaakt te worden tussen het voordeel enerzijds van het gelijktijdig implementeren van alle nieuwe maatregelen en het voordeel anderzijds van het zo veel mogelijk wegwerken van de bestaande voorraad voorafgaand aan de implementatie van het Asiel- en Migratiepact. Het verdient aanbeveling om in elk geval een implementatietermijn van zes maanden aan te houden; op die manier kan aan de meeste randvoorwaarden voldaan worden. Directie JZ en de Rechtspraak hebben echter meer tijd nodig om personeel te werven en op te leiden.

Ketenpartners

Ketenpartners is gevraagd naar kansen en risico's van het voorstel. Ketenpartners brengen weinig kansen en vooral risico's en (niet-berekende) kosten naar voren. Overheidsbreed lijkt er geen sprake te zijn van een besparing. Voor de kleine asielketen (IND, DTenV, COA) kan er mogelijk wel een besparing optreden.

Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen directe financiële impact op de keten en indirecte financiële impact. Directe financiële impact van het afschaffen van het voornemen is bijvoorbeeld dat de Rechtspraak meer werk per beroepszaak verwacht en dat de Rechtspraak en DTenV ook (gemiddeld jaarlijks 1.000) meer zaken verwachten, omdat er een dempend effect op het inwilligingspercentage zal zijn.

Indirecte financiële impact is dat de productieverhoging bij A&B leidt tot meer besluiten en dus meer inwillingen en afwijzingen. Meer afwijzingen leiden tot meer zaken voor de Rechtspraak en DTenV. Meer inwillingen leidt, mits de doorstroom goed verloopt, tot een besparing voor COA en verzwaaring voor gemeenten.

DTenV

- *Snellere doorlooptijden bij de IND dragen bij aan een effectiever terugkeerproces.*
- *DTenV verwacht mogelijk afname vertrekbaarheid voor een klein deel van de vreemdelingen:* DTenV verwacht een afname van vertrekbaarheid door een verwachte afname van de (ervaren procedurele) zorgvuldigheid en een toename van de lengte van de totale asielprocedure tot en met beroep voor een klein deel van de vreemdelingen. Daarnaast verwacht DTenV een toename van voorlopige voorzieningen op basis van nieuwe feiten en omstandigheden (die anders al bij de voornemenprocedure naar voren zouden zijn gebracht).
- *Toename werklast en doorlooptijd:* De DTenV verwacht een toename van de werklast. Dit komt doordat er naar verwachting meer afwijzingen zullen zijn. Enerzijds als direct gevolg van het afschaffen van de voornemenprocedure (gemiddeld bijna 1.000 zaken per jaar), anderzijds als gevolg van de verhoogde productie van de IND. Meer beroepszaken betekent ook dat zaken vaker tijdelijk *on hold* moeten worden gezet, gedurende de looptijd van het beroep.
- *Te korte voorbereidingstijd spoor 2:* Voor spoor 2-zaken geldt dat de beroepstermijn in beginsel één week is en de vreemdelingen daarna uitzetbaar zijn. Er moet worden bezien of voor deze zaken een ander contactmoment tussen IND en DTenV kan worden ingeregeld.
- *Vaker onnodig werk en mogelijk verslechterde contacten met herkomstlanden:* De DTenV verricht soms al voorbereidende handelingen voordat er uitspraak in beroep is gedaan. Hiertoe leggen zij soms ook contact met de autoriteiten in het land van herkomst. De advocatuur, VWN en sommige vertegenwoordigers van JZ verwachten echter dat er meer gegrondverklaringen zullen zijn. Dit betekent dat er ook vaker onnodig werk verricht zal worden door de DTenV en de autoriteiten in het land van herkomst, omdat uiteindelijk geen terugkeer plaats hoeft te vinden of dit uitgesteld wordt. Als ook de autoriteiten in het land van herkomst onnodig werk verrichten, verslechtert dat mogelijk de relatie met hen.

COA

- *Impact op bezetting:* Het voorstel leidt tot toename en afname van de verblijfsduur bij het COA. Er wordt een toename van gemiddeld jaarlijks 1.000 zaken verwacht. Ook kunnen VA-beroepsprocedures (zonder termijn van vier weken) door verdringing langer duren, met als gevolg een langere verblijfsduur. Hier staat tegenover dat een grotere groep een kortere asielprocedure in eerste aanleg zal hebben. Productiviteitswinst bij A&B zal op termijn bovendien tot minder personen en dus besparing bij het COA leiden, mits de doorstroom naar gemeenten verbetert. Het is onbekend welk effect dit per saldo zal hebben.

RvdR

- *Extra werk per zaak en extra zaken:* Er wordt een intensivering van de werkzaamheden verwacht voor de rechtbanken, zowel in extra zaken (jaarlijks 1.000 extra zaken) als extra werk per zaak. Bovendien zal productiestijging bij de IND ook leiden tot meer beroepszaken.

Advocatuur

- *Minder goede belangenbehartiging:* Minder overlegmomenten maakt de belangenbehartiging moeilijker.

- *Verschuiving werk:* Volgens de advocatuur zal het werk zich verplaatsen naar de rechtbanken. Daar worden niet alleen meer zaken verwacht, maar ook meer werk per zaak. Mogelijk wordt er ook meer ingezet op (zwaarwegende adviezen in) C&A.
- *Contact met IND:* De bereikbaarheid van directie JZ moet volgens de advocatuur vergroot worden om af te kunnen stemmen of het noodzakelijk is dat zaken op de zitting komen.
- *Financiering en sociale advocatuur:* Voor het uitbrengen van de zienswijze krijgt de sociale advocatuur twee punten. Deze financiering valt weg voor de advocatuur. Daartegenover staat de proceskostenvergoeding van beroepszaken, ongeacht of het rechtsgevolg in stand blijft.

VWN en Nidos

- *Niet uitvoerbaar voor VWN:* VWN verwacht een toename van de begeleiding van aanvragers die in procedure zitten en acht dit effect van het voorstel voor zichzelf niet uitvoerbaar.
- *Lobby:* VWN ziet de noodzaak voor belangenbehartiging groeien, zeker in combinatie met andere wijzigingen in de asielprocedure.
- *Personele capaciteit:* Hoewel de juridische ondersteuning belegd is bij de advocatuur, verwacht ook Nidos meer juridische begeleiding te moeten bieden. Ook verwacht Nidos meer emotionele ondersteuning te moeten bieden door toename van afwijzingen.

Aanvrager

- *Menselijke maat en rechtspositie:* De advocatuur, Vluchtelingenwerk en Nidos uiten zorgen over de menselijke maat en de rechtspositie van de aanvrager.
- *Stress en psychische klachten nemen toe bij klein deel van de aanvragers. Voor andere aanvragers neemt doorlooptijd juist af:* De verwachting van VWN, Nidos en advocatuur is dat stress en psychische klachten toenemen voor een klein gedeelte van de aanvragers doordat dat gedeelte van de groep langer in onzekerheid verkeert. Daartegenover staat de verwachting dat voor zaken met een afwijzing de procedure in eerste aanleg sneller gaat. Bovendien komt er bij de IND meer tijd beschikbaar om andere aanvragen te behandelen, wat ook een verminderend effect zal hebben op de gemiddelde doorlooptijden. Hierdoor zullen aanvragers gemiddeld minder lang in onzekerheid verkeren.
- *Afwijzingen die geen stand zullen houden in de beroepsfase:* De verwachting van VWN, Nidos en advocatuur is dat met het afschaffen van de voornemenprocedure gemiddeld jaarlijks 1.000 extra aanvragers een afwijzing krijgen, die in een beroepsfase niet stand zal houden. Daarmee krijgt deze groep niet (direct) de bescherming die hen toekomt.
- *Doenvermogen:* Er zijn geen grote bezwaren voor wat betreft het doenvermogen.

Overige randvoorwaarden

Er worden verschillende randvoorwaarden voor implementatie genoemd. Randvoorwaarden voor implementatie die extra aandacht behoeven en niet hierboven als uitvoeringsgevolg of risico worden benoemd zijn:

- Hoormogelijkheid altijd organiseren bij belastende besluiten (inreisverbod, terugkeerbesluit of ongewenstverklaring).
- In wetgeving moet opgenomen worden dat ten aanzien van ambtshalve toetsen (die verricht worden in asielzaken) rechtstreeks beroep open staat.
- Inplannen gezamenlijke sessie met ketenpartners over werkafspraken.
- Opstellen van een woordvoeringslijn inclusief een kernboodschap.
- Gemeenten informeren over mogelijk verhoogde taakstelling.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting.....	3
Inhoudsopgave	7
Afkortingenlijst.....	9
1 Inleiding	10
1.1 Aanleiding	10
1.2 Werkwijze en aanpak.....	11
1.3 Leeswijzer	12
2 De wijziging	13
2.1 De huidige regelgeving.....	13
2.2 Wijzigingen op hoofdlijnen.....	16
2.2.1 Ten opzichte van de huidige procedure.....	16
2.2.2 Ten opzichte van wijzigingen die voortkomen uit het Asiel- en Migratiepact en het Regeerakkoord	18
3 Uitvoeringsgevolgen van het afschaffen van de voornemenprocedure.....	19
3.1 Wijziging beleid en wet- en regelgeving (incl. overgangsrecht).....	19
3.2 Uitvoering	19
3.2.1 Werklast.....	19
3.2.2 Werkproces	20
3.2.3 Werkinhoudelijk, behandelduur en doorlooptijden.....	26
3.2.4 Personeel en opleiding	32
3.2.5 Handhaving	35
3.2.6 Communicatie	36
3.3 IV.....	38
3.4 Gevolgen voor de aanvrager	38
3.5 Gevolgen voor de keten	42
3.5.1 DTenV.....	42
3.5.2 COA.....	46
3.5.3 Raad voor de rechtspraak.....	47
3.5.4 Advocatuur.....	49
3.5.5 VWN	50
3.5.6 Nidos	51
3.6 Implementatie	51
3.6.1 Randvoorwaarden.....	52
3.7 Risico's en kansen	53
3.7.1 Kansen.....	53

3.7.2	Risico's.....	54
3.8	Financiële gevolgen	58
3.8.1	Incidentele financiële gevolgen.....	58
3.8.2	Structurele financiële gevolgen.....	58
3.8.3	Niet-kwantificeerbare kosten.....	60
4	Eindconclusie.....	62
	Bijlage I: Toelichting berekening A&B.....	64
	Bijlage II: Toelichting berekening extra afwijzingen en beroepszaken.....	67
	Bijlage III: Toelichting berekening JZ.....	68
	Bijlage IV: Toelichting berekening DV	72

Afkortingenlijst

A&B	Directie Asiel en Bescherming
AA	Algemene Asielprocedure
AAEB	afdeling Advies Asiel en Bescherming
amv	Alleenstaande minderjarige vreemdeling
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BIC	Business Informatie Centrum
BOA	Basisopleiding Asiel
BV	Directie Bedrijfsvoering
C&A	Correcties en Aanvullingen
CC	Corporate Communicatie
COA	Centraal orgaan Opvang Asielzoekers
DG IND	Directeur--generaal IND
DRV	Digitaal Registreren en Voorbereiden
DTenV	Dienst Terugkeer en Vertrek
DV	Directie Dienstverlening
EAUT	ex-ante uitvoeringstoets
FBI	Financiële Bedrijfsinformatie
FTE	Full Time Equivalent
GP	Grensprocedure
HIK	Handhavinginformatieknoppunt
I&R	Identificatie en Registratie
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IV	Informatievoorziening
JCS	Justitieel Complex Schiphol
JIT	Just in Time
JZ	Directie Juridische Zaken
KC	Klantcommunicatie
MPP	Meerjaren Productie Prognose
MT	Managementteam
O&A	afdeling Onderzoek & Analyse
PRT	Productieteam
RvdR	Raad voor de Rechtspraak
SUA	Directie Strategie en Uitvoeringsadvies
TOELT	Team Onderzoek en Expertise Land en Taal
TSZ	Team Speciale Zaken
VA	Verlengde Asielprocedure
Vb	Vreemdelingenbesluit
Vc	Vreemdelingencirculaire
Vw	Vreemdelingenwet
VWN	Vluchtelingenwerk Nederland

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In het Regeerprogramma (2024)² staat dat het kabinet de voornemenprocedure uit de asielprocedure wil schrappen. Bij aanvang van dit onderzoek was er nog geen (concept)wetsvoorstel. Wel wordt in de Kamerbrief van 25 oktober 2024 het schrappen van de voornemenprocedure als één van de maatregelen genoemd onder de zogeheten 'asielnoodmaatregelenwet'. De termijn waarop deze wet geïmplementeerd wordt is vooralsnog niet bekend, maar duidelijk is dat het kabinet op korte termijn de voornemenprocedure wenst af te schaffen.³

Omdat de wijziging dus ook op korte termijn geïmplementeerd zou moeten kunnen worden, heeft de directeur-generaal van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (DG IND) de afdeling Onderzoek en Analyse (O&A) van de directie Strategie en Uitvoeringsadvies (SUA) van de IND verzocht om op korte termijn een ex-ante uitvoeringstoets (EAUT) uit te voeren naar de uitvoeringsgevolgen van het afschaffen van de voornemenprocedure. Daarbij wordt ingegaan op de gevolgen voor de IND, relevante ketenpartners, externe partijen en de aanvrager. O&A heeft in september 2024 een departementaal vertrouwelijke impactanalyse naar het afschaffen van de voornemenprocedure afgerond, waarin op hoofdlijnen in kaart gebracht is wat de impact zou zijn op de IND.⁴ Deze EAUT is een aanvulling op de impactanalyse en heeft een bredere scope.⁵

Doelstelling

Het doel van de EAUT was het in kaart brengen van de uitvoeringsgevolgen van het afschaffen van de voornemenprocedure voor de IND en ketenpartners. Het gaat daarbij primair om een objectieve en technische toetsing met betrekking tot de haalbaarheid, uitvoerbaarheid en kosten. Hierdoor wordt inzicht verkregen in onder meer de organisatorische, personele en financiële gevolgen voor de IND. Deze EAUT is geen politieke of maatschappelijke beoordeling of toetsing van de juridische juistheid of de beleidslogica van de beoogde wijziging.

Eveneens zijn de gevolgen voor de aanvrager, de (gesubsidieerde) rechtsbijstand en de rechtsspraak op hoofdlijnen in kwalitatieve zin in kaart gebracht. Hierbij is ook gekeken of de aanvrager en gemachtigde de regelgeving kan naleven of uitvoeren (doenvermogen). Dit is uitgevraagd via Vluchtelingenwerk Nederland (VWN), Nidos en de vreemdelingenadvocatuur.

Vraagstelling

De volgende hoofdvragen worden beantwoord in de EAUT:

1. Wat zijn de uitvoeringsgevolgen voor de IND van het afschaffen van de voornemenprocedure?
 - a. Personele en financiële gevolgen

² Regeerprogramma 2024; Uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet (13 september 2024)

³ Kamerstukken II 2024/25, 19637, nr. 3304

⁴ IND (2024) Impactanalyse afschaffen voornemenprocedure.

⁵ Door het 'hoog over' karakter van de eerdere impactanalyse is niet de uitvoerbaarheid getoetst, niet gekeken naar randvoorwaarden voor implementatie en is de impact op de aanvrager en ketenpartners buiten beschouwing gelaten. Ook is niet berekend wat de financiële impact van de maatregel is en wat de personele kosten zijn. Deze EAUT zal de voornoemde lacunes wel behandelen.

- b. Communicatie en informatievoorziening (IV)
 - c. Inhoud en doorlooptijden
 - d. Handhaving
 - e. Risico's, kansen, randvoorwaarden
 - f. Implementatietermijn
2. Wat is op hoofdlijnen de impact van het afschaffen van de voornemenprocedure op de ketenpartners Raad voor de Rechtspraak (RvdR), de advocatuur, Dienst Terugkeer en Vertrek (DTenV), Centraal orgaan Opvang Asielzoekers (COA), VWN en Nidos.
 3. Wat zijn de gevolgen voor de aanvrager van het afschaffen van de voornemenprocedure?
 - a. Doenvermogen⁶
 - b. Menselijke maat⁷

Reikwijdte

Naast het afschaffen van de voornemenprocedure staan er andere maatregelen in het regeerprogramma die gaan over het wijzigen van de asielprocedure. Andere maatregelen die impact hebben op het afschaffen van de voornemenprocedure, worden waar mogelijk meegewogen bij het bepalen van de impact van het afschaffen voornemen.

Huidige asielprocedure t.o.v. herziene asielprocedure

Omdat de politieke wens bestaat de wijziging te implementeren vóór de inwerkingtreding van de nieuwe asielprocedure onder het Asiel- en Migratiepact, wordt grotendeels de impact in kaart gebracht ten opzichte van de huidige asielprocedure. De 'herziene asielprocedure' is bovendien nog niet voldoende geconcretiseerd om de effecten van afschaffen van het voornemen te toetsen in de context van een 'herziene asielprocedure'. Waar mogelijk wordt wel opgemerkt hoe het afschaffen van de voornemenprocedure zou uitpakken bij de vernieuwde procedure.

1.2 Werkwijze en aanpak

Het hoofd O&A was verantwoordelijk voor de uitvoering van de opdracht. Onder zijn verantwoordelijkheid hebben twee onderzoekers van O&A de EAUT uitgevoerd. De onderzoekers zijn in hun werkzaamheden ondersteund door vertegenwoordigers van SUA/AAEB. Daarnaast namen verschillende organisatieonderdelen van de IND deel aan de projectgroep. Zij voorzagen de onderzoekers van relevante inhoudelijke input. Zij waren ook het eerste aanspreekpunt voor hun directies en hadden het mandaat om namens die directies te kunnen spreken en beslissingen te kunnen nemen (of deze intern snel te kunnen afstemmen).

De volgende organisatieonderdelen van de IND zijn betrokken geweest bij de totstandkoming van deze EAUT:

- A&B (Staf, PRT, hoor- en beslismedewerkers, Team Speciale Zaken, Unit 1F, BOA)
- JZ (Verkeerstoren, Specialistische Teams)
- DV (Staf, TOELT, HIK, DRV, CC, KC)
- BV (FBI)

⁶ Doenvermogen is een verzameling van niet-cognitieve vermogens die bijdragen aan of iemand aan het gevraagde kan voldoen. Enkele voorbeelden van deze vermogens zijn: de situatie overzien, doelen stellen en een plan maken; in actie komen en het plan uitvoeren; het plan volhouden; en omgaan met emotie en tegenslag.

⁷ Menselijke maat is in hoeverre door de IND recht wordt gedaan aan de belangen van de aanvrager en of er oog is voor de persoonlijke situatie van de aanvrager (waaronder diens doenvermogen).

- SUA (AAEB)

Daarnaast zijn de volgende ketenpartners en externe partijen aangesloten geweest:

- COA (bestuursadviseur)
- DTenV (coördinerend specialistisch adviseur en senior regievoerder)
- RvdR (schriftelijke input⁸ adviseur/onderzoeker bestuursrecht)
- Advocatuur (drie asieladvocaten)
- VWN (stafmedewerker asiel, regio-manager en beleidsmedewerker asielprocedure en landenbeleid)
- Nidos (bestuursadviseur en jurist)

Kwantitatieve analyse

De berekening van de impact op het aantal fte, de kosten, behandelduur en doorlooptijden is per directie uitgevoerd door de betreffende business controller. Voor de gehanteerde aannames wordt verwezen naar de bijlage.

1.3

Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk wordt kort beschreven hoe de huidige regelgeving en het huidige proces en wat de wijziging op hoofdlijnen inhoudt. In het derde hoofdstuk wordt ingegaan op de uitvoeringsgevolgen voor de IND, de ketenpartners, advocatuur, belangenorganisaties en de aanvrager. In hoofdstuk 4 volgt een conclusie over de uitvoerbaarheid van het voorstel, de impact op de menselijke maat en het doenvermogen.

⁸ De bijdrage van de RvdR was beperkter dan de andere ketenpartners en externe partijen. Zij hebben aangegeven niet mee te willen werken met een interview.

2 De wijziging

2.1 De huidige regelgeving

De voornemenprocedure is in 2001 met de Vw 2000 geïmplementeerd, ter vervanging van de bezwaarprocedure bij asielaanvragen. De voornemenprocedure had als doel om de asielprocedure te verkorten, het aantal bezwaarschriften te verminderen en de kwaliteit van de eerste beschikking te verbeteren.⁹

De voornemenprocedure is daarmee een vorm van nationale wetgeving en komt niet verplichtend voort uit internationale verdragen of EU-wetgeving (verordeningen of richtlijnen). De voornemenprocedure is wel een belangrijk onderdeel van de samenwerkingsverplichting zoals die voortvloeit uit de Kwalificatierichtlijn en Verordening en het verdedigingsbeginsel zoals neergelegd in artikel 41, tweede lid Handvest van de grondrechten van de EU.

Nederland is voor zover bekend gezamenlijk met Zwitserland het enige Europese land dat een voornemen tot afwijzing van de aanvraag hanteert in de asielprocedure. Onduidelijk is welke andere Europese landen in plaats van een voornemenprocedure een bezwaarprocedure hebben ingericht. De IND heeft een uitvraag gedaan naar de praktijk in andere Europese landen die geen voornemenprocedure hebben, waarbij ook wordt nagegaan hoe wordt omgegaan met nieuwe omstandigheden die zich hebben voorgedaan. Hieruit is naar voren gekomen dat andere lidstaten invulling geven aan de samenwerkingsverplichting en het verdedigingsbeginsel door onder meer de vreemdeling te confronteren met tegenstrijdige en/of inconsistente verklaringen tijdens het nader of aanvullend gehoor of door de mogelijkheid te bieden om hier schriftelijk op te reageren.

Correcties en Aanvullingen

Voordat er eventueel sprake is van een voornemen tot afwijzing of een inwilliging, wordt een aanvrager gehoord. Met de Correcties en Aanvullingen (C&A) wordt een aanvrager in de gelegenheid gesteld om opmerkingen te maken of opheldering te verschaffen over verkeerd vertaalde passages of misvattingen in het verslag van het aanmeldgehoor of nader gehoor en eventueel aanvullingen te maken. Gemachtigden kunnen in de C&A – vooruitlopend op het besluit - feiten en omstandigheden naar voren brengen, die bij de weging van de zaak mogelijk tot inwilliging gaan leiden.¹⁰

Proces in de praktijk

Indien de IND in de huidige situatie voornemens is om een asielaanvraag af te wijzen, dan wordt de aanvrager, onder opgave van redenen, hierover schriftelijk op de hoogte gebracht middels een voornemen tot afwijzing. De aanvrager en diens gemachtigde worden vervolgens in de gelegenheid gesteld om te reageren op het voornemen tot afwijzing middels een zienswijze. De reactietermijn is afhankelijk van de procedure en of iemands vrijheid rechtens is ontnomen en varieert van één dag tot vier weken. De beslismedewerker kan op basis van de argumenten in de zienswijze besluiten om een verblijfsvergunning alsnog toe te kennen of de aanvraag conform het eerdere voornemen af te wijzen. Indien de aanvraag wordt afgewezen, wordt in de beschikking ingegaan op de zienswijze van de vreemdeling. Tegen een negatief besluit kan de aanvrager beroep aantekenen. In de huidige situatie zijn er dus twee (kenbare en

⁹ Memorie van Toelichting en Nota naar aanleiding van het Verslag, TK 1999-2000, 26 732, nrs. 3 en 7

¹⁰ Daarnaast kunnen beslissers mogelijk vaker het voordeel van de twijfel geven nu met het wegvallen van het voornemen de beschikking het enige beoordelingsmoment is.

schriftelijke) beoordelingsmomenten bij de directie A&B: het voornemen en de definitieve beslissing.

Inwilliging na een voornemen

Op basis van informatie opgehaald bij het Business Informatie Centrum (BIC) van de IND wordt duidelijk dat in de periode 2023-2024 in elf procent van spoor 4 zaken¹¹ met een voornemenprocedure de zaak alsnog werd ingewilligd. Er is niet onderzocht of al deze zaken alsnog werden ingewilligd vanwege (de inhoud uit de zienswijze) van de voornemenprocedure. De redenen waarom een zaak alsnog is ingewilligd kunnen divers zijn en zijn niet grondig onderzocht. Hiervoor zal tijdsintensief dossieronderzoek verricht moeten worden.

Vanuit de respondenten zijn echter verschillende mogelijke oorzaken opgehaald. Ten eerste zijn er oorzaken die samenhangen met het bestaan van de voornemenprocedure. Op basis van de interviews met A&B, JZ, advocatuur en VWN kan worden geconcludeerd dat een beslisser een voorgenomen afwijzing kan veranderen in een inwilliging, voornamelijk vanwege de (nieuwe) argumenten in de zienswijze of nieuwe stukken of eventueel opmerkingen aangaande inhoudelijke¹² of procedurele¹³ zorgvuldigheidsfouten. A&B stelt dat met name nieuw aangeleverde argumenten of nieuwe stukken de doorslag zullen geven voor een beslismedewerker om alsnog tot een inwilliging over te gaan.

Daarnaast zijn er voorbeelden denkbaar waarbij de inwilliging niet samenhangt met de zienswijze van de voornemenprocedure. Bijvoorbeeld, wanneer binnen de periode tussen het voornemen en het besluit er sprake is geweest van een beleidswijziging, bijvoorbeeld aangaande landenbeleid. Ook kan de situatie van de aanvrager veranderen tijdens de procedure.

In deze EAUT wordt daarom de aannahme gehanteerd dat tien procent van de spoor 4 zaken na een voornemen tot afwijzing, als gevolg van nieuw aangeleverde argumenten of nieuwe stukken alsnog een inwilliging van de asielaanvraag volgt. De aannahme is dat zonder voornemenprocedure dit deel van de aanvragen, om uiteenlopende redenen, direct zou worden afgewezen.

Op basis van de informatie opgehaald bij BIC blijkt dat voor spoor 1 en 2 zaken waarin een voornemen tot afwijzing is uitgebracht, de zienswijze in geen enkel geval leidt tot een inwilliging. Wel zou het kunnen zijn dat de zaak na de zienswijze doorstroomt naar spoor 4. Voor deze EAUT is niet nader onderzocht om welk percentage het hier gaat. De inschatting is dat het in absolute zin zeer kleine aantallen betreft en daarom geen grote impact zal hebben op spoor 4.

11 De asielaanvraag wordt in Nederland afgedaan volgens een bepaald spoor. De Dublinprocedure valt onder spoor 1. Spoor 2 is voor aanvragers die afkomstig zijn uit een land dat is aangewezen als een veilig land van herkomst of als die internationale bescherming hebben in een andere lidstaat. In spoor 4 worden alle asielaanvragen behandeld die niet in een ander spoor terecht kunnen. Binnen dit spoor wordt de standaard algemene asielpprocedure of verlengde asielpprocedure gevolgd. Spoor 4 is het meest toegepaste spoor. Elk spoor kent een wettelijk vastgelegde procedure met verplichte stappen en termijnen. De overige sporen worden momenteel niet gebruikt.

12 De inhoud van de motivering van het voornemen tot afwijzing: argumenten die gebruikt worden ter motivering van de beslissing op het asielpverzoek en in hoeverre de door de vreemdeling aangeleverde informatie daarbij wordt betrokken. Definitie gebaseerd op WODC (2006). Evaluatie Vreemdelingenwet 2000 De asielpprocedure – Deel 2.

13 In hoeverre in het voornemen tot afwijzing de vormvoorschriften worden gevolgd. Daarbij gaat het om óf er gemotiveerd wordt, of imperatieve, facultatieve en overige inhoudelijke afwijzingsgronden, alsmede de toetsingsvolgorde van de inwilligingsgronden wordt aangehouden. Definitie gebaseerd op WODC (2006). Evaluatie Vreemdelingenwet 2000 De asielpprocedure – Deel 2.

Uitstel van vertrek vanwege medische redenen

Als een aanvrager om medische redenen niet kan reizen, kan 'uitstel van vertrek' worden gegeven. Als tijdens de voornemenprocedure bekend is dat de aanvrager voorlopig uitstel van vertrek krijgt, wordt dit in de BS22 van de voornemenprocedure geregistreerd.

Belastend besluit

De voornemenprocedure kan tevens gebruikt worden om een belastend besluit kenbaar te maken. Een belastend besluit is een besluit dat (aanzienlijke) negatieve gevolgen heeft voor de persoon waarop het besluit betrekking heeft.¹⁴ De belanghebbende heeft niet een aanvraag gedaan tot het nemen van die beslissing, maar zal naar verwachting wel bedenkingen hebben tegen deze beschikking. De Awb regelt daarom dat iemand voorafgaand aan het besluit in de gelegenheid moet zijn gesteld om zijn belangen kenbaar te maken. Het bieden van deze gelegenheid vormt onderdeel van de zorgvuldige voorbereiding van een besluit. Bij gebreke van een zorgvuldige voorbereiding is een besluit vatbaar voor vernietiging door de bestuursrechter. In de huidige asielprocedure worden de volgende besluiten als belastend gezien. Deze worden op dit moment kenbaar gemaakt in de voornemenprocedure:

- *Terugkeerbesluit*: de huidige afwijzende beschikking is een meeromvattende beschikking. Dit betekent dat er naast een afwijzing van het asielverzoek ook een terugkeerbesluit wordt opgenomen.¹⁵ In dit terugkeerbesluit wordt (onder meer) opgenomen naar welk land iemand terug zal moeten keren.¹⁶ Voorafgaand aan het nemen van het terugkeerbesluit dient de vreemdeling in de gelegenheid te worden gesteld om zijn zienswijze hierover te geven. Dit volgt uit art. 4:8 Awb en het arrest Boudjlida¹⁷ waarbij door het Hof van Justitie is geoordeeld dat de vreemdeling *voorafgaand* aan een terugkeerbesluit in de gelegenheid moet worden gesteld diens zienswijze over het uit te vaardigen terugkeerbesluit kenbaar te maken. In de huidige procedure wordt de voornemenprocedure (ook) gebruikt om het terugkeerbesluit kenbaar te maken en de aanvrager een mogelijkheid te geven een zienswijze aan te dragen tegen het voornemen van het terugkeerbesluit. Als die gelegenheid tot zienswijze niet is geboden, betekent dit dat het terugkeerbesluit onzorgvuldig tot stand is gekomen en voor vernietiging in aanmerking komt. Dat kan niet meer worden 'hersteld' in de beroepsfase. De vreemdeling kan ook in een (asiel) gehoor de gelegenheid krijgen om zich uit te laten over het eventueel op te leggen terugkeer besluit.
- *Bewaringsmaatregel aan de grens*: Een bewaringsmaatregel wordt opgelegd aan aanvragers wiens asielverzoek wordt afgedaan binnen de grensprocedure (GP)¹⁸. Het besluit omtrent de weigering van toegang tot Nederland wordt daarbij uitgesteld. De GP geldt voor aanvragers die via de lucht- of zeehaven

14 In het bestuursrecht geldt voor een belastend besluit dat de geschiktheid, de noodzakelijkheid en de evenwichtigheid van de maatregel (uitdrukkelijk) bij de toetsing moeten worden betrokken. De beoordeling van een bestuursrechter van dit besluit is strenger; de evenredigheid wordt beoordeeld en getoetst op de aard en het gewicht van de bij het besluit betrokken belangen, de ingrijpendheid van het besluit en de mate waarin het fundamentele rechten van de belanghebbenden aantast

15 Art. 45 Vw regelt dat de beschikking waarbij een aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd wordt afgewezen, geldt als terugkeerbesluit.

16 Dit kan ook een ander land zijn dan het land van herkomst. Hierover dienen door de hoor- en beslismedewerker vragen gesteld te worden in het gehoor.

17 HvJEU 11 december 2014, C-249/13, ECLI:EU:C:2014:2431

18 De grondslag voor de bewaringsmaatregel bij toepassing van de grensprocedure is artikel 6, derde lid, Vw, deze maatregel kan op dezelfde grondslag voortduren als de vreemdeling beroep instelt tegen het asielbesluit. Voorafgaand een asiel gehoor is het noodzakelijk dat relevante feiten en omstandigheden worden verzameld om een bewaringsmaatregel op te kunnen leggen.

Nederland in reizen. De GP lijkt veel op de asielprocedure in spoor 4 maar de aanvrager verblijft – op grond van de bewaringsmaatregel – in een gesloten opvanglocatie in het Justitieel Complex Schiphol (JCS). Voor het opleggen van een bewaringsmaatregel geldt dat dit besproken moet worden met de betrokkene vóórdat de maatregel van kracht wordt, zodat de vreemdeling de mogelijkheid heeft zijn standpunt hierover te geven¹⁹. De voortzetting van de vrijheidsbenemende maatregel is tevens aan de orde in de voornemenprocedure. De grensprocedure kan maximaal 28 dagen duren. Indien na deze termijn geen besluit genomen is, zal aan de aanvrager toegang tot Nederland verleend worden en de asielprocedure in Ter Apel of Budel doorlopen worden. Het afschaffen van het voornemen kan ook gevolgen hebben voor de bewaring van aanvragers die op grond van artikel 59b Vreemdelingenwet in bewaring worden gesteld.²⁰ Hierover meer onder 3.2.2.1.

- **Inreisverbod:** Aanvragers kunnen – naast een afwijzende beschikking - een inreisverbod van maximaal twintig jaar opgelegd krijgen²¹. Dit laatste kan voorkomen wanneer er signalen zijn van (het in geding komen van) nationale veiligheid (bijvoorbeeld terrorisme) en wordt gedaan door het Team Speciale Zaken (TSZ) van de IND. Wederom geldt dat – en nadrukkelijk bij zaken waar nationale veiligheid een rol speelt – de aanvrager de mogelijkheid moet hebben om een zienswijze tegen het voorgenomen besluit aan te dragen. In de zienswijze kan de vreemdeling reageren op het voornemen een inreisverbod op te leggen. Dit geldt alleen als het strafbare feit bekend is op het moment dat de aanvraag wordt behandeld.

Als een strafbaar feit naar voren komt als een aanvrager al een status heeft ontvangen, wordt onderzocht of een verleende status kan worden ingetrokken. Daartoe wordt eveneens een voornemenprocedure gehanteerd, maar deze procedure is niet onderwerp van deze EAUT.

- **Ongewenstverklaring:** Daarnaast kunnen vreemdelingen ongewenst worden verklaard²². Iemand kan enkel ongewenst worden verklaard als aan hem geen inreisverbod kan worden opgelegd. De IND kan een ongewenstverklaring opleggen als iemand bijvoorbeeld gevaar vormt voor de openbare orde of de nationale veiligheid of de aanvrager is veroordeeld wegens een misdrijf waar drie jaar of meer is bedreigd. Door een ongewenstverklaring moet de vreemdeling meteen vertrekken uit Nederland. De IND maakt in het voornemen kenbaar dat de dienst voornemens is de vreemdeling ongewenst te verklaren. Hierop kan de vreemdeling reageren in de zienswijze.

2.2 Wijzigingen op hoofdlijnen

Hoe het afschaffen van de voornemenprocedure de asielprocedure wijzigt, hangt af van wanneer deze maatregel ingevoerd zou worden. Eerst zal beschreven worden hoe de procedure wijzigt ten opzichte van de huidige procedure met het sporenbeleid. Daarna wordt beschreven hoe de procedure wijzigt ten opzichte van andere wijzigingen die voortkomen uit het Asiel- en Migratiepact en het Regeerakkoord.

2.2.1 Ten opzichte van de huidige procedure

Het afschaffen van de voornemenprocedure zal alleen een wijziging betekenen voor asielzaken waarin een voornemen tot afwijzing wordt uitgebracht. Voor asielzaken die direct worden ingewilligd verandert er niets.

¹⁹ Dit naar aanleiding van een uitspraak van de Raad van State (zie uitspraak 201507039/1/V3)

²⁰ De wettelijke grondslag voor bewaring van de vreemdeling die rechtmatig verblijf heeft op grond van artikel 8, onder f, g of h, en die een asielaanvraag heeft ingediend is artikel 59b Vw.

²¹ Zie artikel 66a Vw, art. 6.5 Vb en A4/2 Vc.

²² Zie art. 67 Vw.

De wijze waarop het afschaffen van de voornemenprocedure de asielprocedure wijzigt verschilt per spoor waarin de asielaanvraag wordt afgedaan.²³

Voor spoor 1 (Dublin) en spoor 2 (Veiligelanders) geldt doorgaans²⁴ dat in alle asielaanvragen een voornemen tot niet in behandeling nemen of tot afwijzen wordt uitgebracht. Voor alle asielaanvragen die afgedaan worden in deze sporen, zullen er twee processtappen verdwijnen voor de IND, namelijk het uitbrengen van het voornemen en het reageren op de zienswijze in de beschikking. De argumentatie die nu in het voornemen wordt opgenomen, zal bij het afschaffen van de voornemenprocedure (gedeeltelijk) doorschuiven naar de beschikkingsfase.

Specifiek voor spoor 1 geldt dat door de kortere termijnen die zullen gelden onder het Asiel- en Migratiepact (12 juni 2026) de voornemenprocedure zal moeten worden afgeschaft bij overname- en terugnamezaken.²⁵ Bij overname krijgt de aanvrager dan de kans om te reageren op het gehoorverslag en kan die daarbij ook reageren op de voorgenomen overdracht. Die reactie wordt betrokken bij het overdrachtsbesluit. Bij terugname is het plan om de intentie de vreemdeling te claimen kenbaar te maken aan de gemachtigde en de reactie hierop te betrekken bij het overdrachtsbesluit. Door deze relatief eenvoudige kenbaarmaking (zonder uitgebreide motivering van het besluit) wordt het proces naar verwachting eenvoudiger, aangezien een voornemen een langere juridische onderbouwing van het besluit kent dan een dergelijke kenbaarmaking.

Voor spoor 4 geldt dat het merendeel van de asielaanvragen in 2024 is ingewilligd. Op basis van cijfers van A&B wordt duidelijk dat in het eerste deel van 2024 gemiddeld 24 procent van de aanvragen die in spoor 4 (AA en VA) zijn behandeld, zijn afgewezen. Dat betekent dat de wijziging alleen impact heeft op dit aandeel van de asielaanvragen in dit spoor. Uit een eerdere analyse naar mogelijke verklaringen voor fluctuatie in het inwilligingspercentage in de periode 2015-2021 is gebleken dat het inwilligingspercentage fluctueert tussen de 50-76%. Het inwilligingspercentage (en dus ook het afwijzingspercentage) is sterk afhankelijk van de nationaliteit van de aanvragers, het landenbeleid en/of andere politieke maatregelen.²⁶ Hoe hoger het afwijzingspercentage hoe groter de impact zal zijn van het afschaffen van de voornemenprocedure. Hoe lager het afwijzingspercentage hoe kleiner de impact zal zijn van het afschaffen van de voornemenprocedure.

Het afschaffen van het voornemen zal een dempend effect hebben op het inwilligingspercentage in eerste aanleg. Dat zaken zoals in de huidige procedure na

23 De asielaanvraag wordt in Nederland afgedaan volgens een bepaald spoor. De Dublinprocedure valt onder spoor 1. Spoor 2 is voor aanvragers die afkomstig zijn uit een land dat is aangewezen als een veilig land van herkomst of als die internationale bescherming hebben in een andere lidstaat. In spoor 4 worden alle asielaanvragen behandeld die niet in een ander spoor terecht kunnen. Binnen dit spoor wordt de standaard algemene asielprocedure of verlengde asielprocedure gevolgd. Spoor 4 is het meest toegepaste spoor. Elk spoor kent een wettelijk vastgelegde procedure met verplichte stappen en termijnen. De overige sporen worden momenteel niet gebruikt

24 Op basis van cijfers van BIC wordt duidelijk dat in de periode 2023-2024 97 en 98 procent van de aanvragen die in respectievelijk spoor 1 (Dublin) en spoor 2 (Veiligelanders) zijn behandeld een voornemen tot afwijzen hebben ontvangen.

25 De Dublinverordening stelt het eerste land waar iemand asiel aanvraagt in beginsel verantwoordelijk voor het behandelen van diens aanvraag. Dit spoor is bedoeld om aanvragers die al in een andere EU-lidstaat asiel hebben aangevraagd over te dragen aan deze lidstaat voor behandeling van de asielaanvraag aldaar. Dit wordt terugname genoemd. Ook kan een andere lidstaat verantwoordelijk zijn als blijkt dat de aanvrager illegaal dat land is ingereisd, of een visum heeft van dat land. Dan is er sprake van overname. Zowel bij overname als bij terugname vindt een Dublingehoor plaats.

26 IND (2022). Duiding inwilligingspercentages asiel. Mogelijke verklaringen voor de fluctuatie in het inwilligingspercentage over de periode 2015-2021.

een voornemen tot afwijzing naar aanleiding van de zienswijze in eerste aanleg alsnog een inwilliging worden (zie paragraaf 2.1), komt te verdwijnen. Zonder voornemenprocedure worden deze zaken direct afgewezen. Het inwilligingspercentage na beroep zal door een toename van gegrondverklaringen mogelijk stijgen.

2.2.2 *Ten opzichte van wijzigingen die voortkomen uit het Asiel- en Migratiepact en het Regeerakkoord*

Met het Asiel- en Migratiepact zal het sporenbeleid niet meer gehanteerd worden, maar wordt er een onderscheid gemaakt tussen de versnelde en niet-versnelde procedure.

Ook is er een wetsvoorstel in de maak over het invoeren van een tweestatusstelsel.²⁷ Dit betekent dat een vreemdeling mogelijk belang gaat krijgen bij het doorprocederen tegen de weigering een a-grond te verlenen indien hij in het bezit wordt gesteld van een asielvergunning op de b-grond. Dit zal een grote impact op JZ hebben.

Als er in de situatie van een tweestatusstelsel een voornemen geschreven zou moeten worden waarom er geen a-grond verleend wordt, zou dit een grote personele en financiële impact op A&B hebben. Het afschaffen van de voornemenprocedure heeft tot gevolg dat de impact van invoering van het tweestatusstelsel voor A&B fors wordt gereduceerd. Tegelijkertijd zal de personele en financiële impact voor de directie JZ juist nog hoger worden dan al was voorzien, vanwege de omstandigheid dat eerst in beroep argumenten naar voren zullen worden gebracht waarop (schriftelijk) gereageerd moet worden. In welke mate valt buiten de scope van deze EAUT. Zodra de lagere regelgeving voor het tweestatusstelsel bekend is, zal waarschijnlijk een EAUT van het tweestatusstelsel volgen. Daarin kan dan ook becijferd worden wat de personele en financiële impact op de IND precies zal zijn van een tweestatusstelsel zonder voornemenprocedure.

²⁷ De Europese regelgeving kent twee soorten asielbescherming (internationale bescherming): de klassieke vluchtelingenstatus uit het Geneefse Vluchtelingenverdrag (de a-status) en de status van subsidiaire bescherming (b-status).

3 Uitvoeringsgevolgen van het afschaffen van de voornemenprocedure

3.1 **Wijziging beleid en wet- en regelgeving (incl. overgangsrecht)**

Voor het afschaffen van de voornemenprocedure en de mogelijkheid om zienswijze in te dienen moeten de Vreemdelingenwet (Vw)²⁸, het Vreemdelingenbesluit (Vb) en de Vreemdelingencirculaire (Vc) worden aangepast. Daarbij moet ook oog zijn voor de impact die dit heeft op wetgeving en beleid van andere besluiten, zoals het terugkeerbesluit.

De voornemenprocedure is een vorm van nationale wetgeving. In EU regelgeving is deze procedure niet voorgeschreven. Hoofregel bij aanpassing regelgeving is onmiddellijke werking. Het voorzien in overgangsrecht voor lopende aanvragen die zijn ingediend terwijl de voornemenprocedure nog van toepassing is, is daarmee geen verplichting. De IND ziet een overgangsrecht ook niet als noodzakelijk. Het is wel logisch zaken waar al een voornemen is gedeeld met de gemachtigde te laten continueren volgens de huidige werkwijze.

De IND pleit ervoor dat tegen de ambtshalve toets die de IND nu verricht in asielzaken direct beroep open staat en niet bezwaar (zie 3.2.2).

De mogelijkheid tot inbrengen van de zienswijze bij een belastend besluit kan tijdens een gehoord worden ingebracht. Hiervoor is geen wetgeving nodig. Wel is van belang dat direct beroep open staat tegen de belastende besluiten en niet bezwaar.

3.2 **Uitvoering**

De impact op de uitvoering ziet voornamelijk op de directies A&B en JZ. Daarnaast worden ook de directies DV, BV en IV geraakt. Hieronder wordt de impact per directie, wanneer relevant, beschreven aan de hand van de volgende onderdelen.

- 3.2.1 Werklast
- 3.2.2 Werkproces
- 3.2.2 Werkinhoudelijk, behandelduur en doorlooptijden
- 3.2.3 Personeel en opleiding
- 3.2.4 Handhaving
- 3.2.5 Communicatie

3.2.1 *Werklast*

3.2.1.1 A&B

De verwachting is dat de werklast bij A&B voor een eerste asielaanvraag in eerste aanleg zal afnemen. Berekend is dat er tussen de 50 en 60 fte zal vrijvallen en er een productiestijging van bijna 7% zal zijn.²⁹

Verwacht wordt dat de werklast bij de werksoort zij-instroom en opvolgende aanvragen wel toeneemt. In hoeverre de werklast wijzigt als gevolg van het afschaffen van de voornemenprocedure bij de werksoort zij-instroom en opvolgende aanvragen, kon niet worden berekend in deze EAUT.

²⁸ Aangepast dienen te worden: artikel 39 eerste, tweede en derde lid., artikel 42 derde lid en artikel 79 derde lid.

²⁹ Volgens VWN betreft dit een tijdelijk effect vanwege een verwachte toename van zij-instroom en opvolgende aanvragen.

In onderstaande paragrafen wordt nader toegelicht waarom er bij A&B sprake is van een werklasterlichting.

3.2.1.2

JZ

De verwachting is dat de werklasterlichting bij JZ zal toenemen. Zowel als het gaat om het aantal extra beroepszaken (gemiddeld jaarlijks 1.000) als de hoeveelheid extra werk per zaak. Ook zal JZ moeten investeren in de bereikbaarheid. In onderstaande paragrafen wordt nader toegelicht waarom er bij JZ sprake is van een werklasterlichting.

3.2.1.3

DV

Voor de directie DV wordt er geen grote wijziging verwacht in de werklasterlichting als gevolg van het afschaffen van de voornemenprocedure.

3.2.2

Werkproces

Omdat er bij aanvang van deze EAUT geen uitgewerkt wetsvoorstel beschikbaar was, kon in deze EAUT niet in detail worden ingegaan op de wijze waarop het beleid uitgewerkt zal worden. Dit bemoeilijkt het beoordelen van (eventuele) wijzigingen in de organisatie en het werkproces. Echter, de gevolgen voor de inrichting van de organisatie en werkprocessen zijn naar verwachting beperkt, omdat er twee processtappen komen te vervallen. In deze EAUT wordt beschreven welke impact het afschaffen van het voornemen heeft op de inrichting van de organisatie en indeling van de werkprocessen, ervan uitgaande dat er geen processtap/werkzaamheden voor de voornemenprocedure in de plaats komen.

3.2.2.1

A&B

Effect van meer of uitgebreidere C&A op het werkproces

De argumentatie uit de zienswijze hoeft niet meer verwerkt te worden in de beschikking. In hoeverre deze argumentatie verschuift naar de fase van C&A is niet duidelijk en zal naar alle waarschijnlijkheid afhankelijk zijn van de opstelling van de individuele advocaat en de wijze waarop rechtsbijstand gefinancierd wordt.

Het afschaffen van de voornemenprocedure heeft voor het werkproces allereerst als gevolg dat er een processtap minder hoeft te worden uitgevoerd in zaken waarin wordt gekomen tot een afwijzing van de aanvraag. Er vindt geen tweevoudige beoordeling meer plaats met een eerste beoordeling ten behoeve van het voornemen, gevolgd door een herbeoordeling met inachtneming van de zienswijze ten behoeve van het besluit. Het zal in veel gevallen ook een beoordeling op basis van minder dossierstukken betekenen. De dossierstukken die nu na een voornemen pas ingebracht (kunnen) worden, zullen immers niet betrokken kunnen worden bij het besluit.

Er bestaat een kans dat een deel van de argumenten, die nu door de advocaat in zienswijze worden gegeven, na afschaffen van de voornemenprocedure in de C&A ingebracht gaan worden.³⁰ Daarnaast houden zowel A&B als twee advocaten rekening met een eventuele toename van zwaarwegende adviezen (ZA)³¹ als onderdeel van de C&A. Dit zou gevolgen hebben op het werkproces; er moet door de beslismedewerker in de beschikking kenbaar worden ingegaan op een ZA. De vraag is of er met het

³⁰ In tegenstelling tot de zienswijze hoeft de medewerkers niet separaat te reageren op de correcties en aanvullingen van de advocaat. Wel worden de correcties en aanvullingen meegenomen bij het besluit.

³¹ De IND is verplicht om het advies zorgvuldig te overwegen en duidelijk te motiveren waarom het advies al dan niet wordt gevolgd. Dit geldt vooral wanneer het advies inhoudelijk sterk en goed onderbouwd is.

afschaffen voornemenprocedure meer gewicht toekomt aan de C&A, zodat daar meer punten³² voor moeten worden gegeven in het kader van financiering van de rechtsbijstand. In de huidige situatie is een ZA niet gefinancierd.

Daartegenover staat dat volgens een advocaat het afschaffen van de voornemenprocedure ertoe zal leiden dat advocaten tijdens de procedure in eerste aanleg een afwachtende rol zullen aannemen. Advocaten zouden volgens deze respondent na het ontvangen van een afwijzende beschikking, in de beroepsfase de argumenten uit de beschikking aanvechten. Een advocaat kan namelijk niet anticiperen op de argumenten die de IND hanteert in de beslissing. Dit zou betekenen dat de advocatuur – zonder bekend te zijn met de afwegingen van de IND – argumenten naar voren moet brengen waarom vluchtelingenschap of subsidiaire bescherming verleend moet worden. In dat geval zullen er geen extra argumenten (met het karakter van een ZA) in de C&A terecht komen.

Samengevat is het in deze EAUT moeilijk een eenduidige conclusie te trekken over hoe advocaten zich zullen opstellen wanneer er geen voornemenprocedure is en welke impact dit heeft op het werkproces bij A&B. De verwachting is dat dit per advocaat (sterk) kan verschillen en afhankelijk is van de zaak en bijvoorbeeld het gehoor en of hierin duidelijke tegenstrijdigheden zitten. Daarnaast zal de inhoud en werkbelasting van de C&A en/of ZA waarschijnlijk afhankelijk zijn van de invulling van de wijze waarop de rechtsbijstand wordt gefinancierd.

Alles afgewogen is de verwachting van de IND dat er na het afschaffen van het voornemen meer tijd aan de correcties en aanvullingen besteed zal moeten worden. In deze EAUT wordt de aannahme gehanteerd dat het verwerken van argumenten van advocaten die opgenomen gaan worden in de correcties en aanvullingen een stijging van de normtijd van 12,5% zal betekenen boven op de huidige normtijd voor het voornemen.

In deze situatie wordt uitgegaan dát er een mogelijkheid is voor correcties en aanvullingen. De procedureverordening uit het Asiel- en Migratiepact (2026) stelt dat correcties en aanvullingen niet verplicht zijn indien het schriftelijk gehoor wordt opgenomen als bewijsmiddel in de beroepsfase. Onduidelijk is nog hoe dit wordt ingericht in de herziene asielprocedure onder het Asiel- en Migratiepact.

Mogelijk meer gegrondverklaringen

Onder meer de advocatuur en sommige vertegenwoordigers van JZ verwachten een toename van het aantal gegrondverklaringen en/of herstelactiviteiten in het kader van de bestuurlijke lus³³. Dit leidt tot een toename van instroom op de werksoort zij-instroom.

Zoals beschreven in paragraaf 2.1 wordt de aannahme gedaan dat in 10% van de zaken na voornemen alsnog wordt ingewilligd. Na de wijziging wordt in dergelijke zaken direct een afwijzende beschikking uitgebracht. Aangenomen wordt dat (ook) in al deze zaken beroep zal worden ingediend. De verwachting van JZ en advocatuur is dat bij deze groep in meer zaken het beroep gegrond zal worden verklaard en dat hier dan zij-instroom uit volgt.

³² Het puntensysteem bij de sociale advocatuur houdt in dat iedere type zaak een vast puntenaantal heeft, en de vergoeding wordt gebaseerd op een punttarief – ongeacht de hoeveelheid tijd die een advocaat aan een zaak kwijt is.

³³ De rechter kan in een (hoger) beroepsprocedure de bestuurlijke lus toepassen. Als een besluit van een bestuursorgaan een gebrek heeft, kan de rechter het bestuursorgaan de gelegenheid geven om dit gebrek tijdens de beroepsprocedure te herstellen (artikel 8:51a Awb).

De verwachting van advocatuur en sommige vertegenwoordigers van JZ is daarnaast dat beroepen mogelijk vaker gegrond zullen worden verklaard omdat in de ogen van de rechtbank het besluit onvoldoende zorgvuldig is voorbereid, bijvoorbeeld omdat de vreemdeling onvoldoende is geconfronteerd tijdens het gehoor met eventuele tegenstrijdigheid of omdat landeninformatie onvoldoende kenbaar is betrokken in het besluit. Door het afschaffen van de voornemenprocedure zijn er minder correctiemogelijkheden van dat soort eventuele fouten. In de huidige werkwijze kan hetgeen in de zienswijze wordt aangevoerd, aanleiding zijn om betrokkene opnieuw te horen, nader onderzoek in te stellen of zaken VA te zenden om zo hetgeen in de zienswijze wordt aangevoerd te onderzoeken of weerleggen. In de meeste gevallen leidt hetgeen wordt aangevoerd in de zienswijze nu niet tot een ander oordeel. Wel wordt in de beschikking gereageerd op de argumenten uit de zienswijze tegen het voornemen tot afwijzen.

In hoeveel zaken dit daadwerkelijk leidt tot gegrondverklaring of intrekking van het besluit is op voorhand niet met zekerheid te zeggen. Met name de advocatuur verwacht echter op basis van bovenstaande dat de rechter procentueel vaker gegrond zal verklaren, ongeacht of de vreemdeling in aanmerking komt voor een asielstatus. In een deel zal wellicht gegrond worden verklaard met in stand houding van het rechtsgevolg, in een ander deel zal de zaak opnieuw moeten worden beoordeeld (zij-instroom). Het kan ook voorkomen dat de rechter de IND een herstelmogelijkheid zal bieden, waarna JZ, in meer beroepszaken dan nu het geval is, A&B zal moeten verzoeken om in het kader van een bestuurlijke lus 'gebreken' in de besluitvorming te herstellen.

Meer intrekkingen, meer gegrondverklaringen of vaker bieden van een herstelmogelijkheid zal leiden tot meer zij-instroom bij A&B. Een zij-instroom van 10-20% zal door directie A&B als acceptabel worden gezien als de het geheel van de asielprocedure daardoor sneller gaat. De mogelijke procentuele toename van gegrondverklaringen en zij-instroom op basis van de verwachtingen van de advocatuur en sommige vertegenwoordigers van JZ zijn niet onderzocht. De verwachte kosten hiervan zijn derhalve ook niet berekend. Hiertoe zou een pilot kunnen worden uitgevoerd.

Maatregelen kwaliteitszorg als mitigerende factor

Om de zij-instroom beperkt te houden kunnen diverse mitigerende maatregelen getroffen worden. De financiële impact hiervan is niet doorgerekend.

De directie A&B deelt de verwachting van toegenomen gegrondverklaringen niet zonder meer. Het voornemen is immers niet de enige waarborg voor een zorgvuldige en juridisch correcte beslissing. Daarbij ziet de directie A&B maatregelen uit het Programma Kwaliteit als mogelijkheid om de risico's die JZ en advocatuur adresseren deels te beheersen, zoals het intensiveren van controles op de kwaliteit van gehoren en beschikkingen.

Een andere mogelijkheid voor het werkproces die door sommige respondenten naar voren is gebracht is om voor elke afwijzende asielbeschikking een collegiale toets te hanteren om de bestaande kwaliteit van beschikkingen te waarborgen. Een collegiale toets betekent dat een beschikking van een medewerker gecontroleerd wordt door een collega, bij voorkeur een collega met meer ervaring. De collegiale toets is nu al standaard werkwijze voor nieuwe medewerkers. Momenteel wordt daardoor in ongeveer de helft van alle beschikkingen een collegiale toets toegepast. Gedurende de collegiale toets zal een (ervaren) medewerker moeten worden vrijgespeeld van het eigen besliswerk, die in die tijd niet zelf een zaak kan behandelen. Een maatregel als

dit kost dus veel capaciteit en doorlooptijd. De financiële impact van deze mitigerende mogelijkheid is niet doorgerekend in deze EAUT.

Belastende besluiten

Het is randvoorwaardelijk dat het opleggen van een belastend besluit en de mogelijkheid om hiertegen een standpunt aan te dragen op een andere manier in het werkproces wordt ingebouwd.

De voornemenprocedure wordt op dit moment ook gebruikt om het opleggen van belastende besluiten – zoals een terugkeerbesluit, inreisverbod en/of ongewenstverklaring – aan de vreemdeling kenbaar te maken. De vreemdeling moet de mogelijkheid krijgen om diens zienswijze tegen het opleggen of voortduren van de maatregel kenbaar te maken. Met het afschaffen van het voornemen is het dan ook randvoorwaardelijk dat er iets voor in de plaats zal komen. Nu komt het al voor dat aanvragers gehoord worden als een belastend besluit aan de orde is. Dit gehoor kan daartoe benut worden. Indien de vreemdeling deze mogelijkheid niet heeft, zal het besluit juridisch gezien niet zorgvuldig tot stand zijn gekomen.

Specifiek voor de bewaringsmaatregel geldt dat op grond van het EVRM vereist is dat er een rechtshulpverlener wordt toegewezen die dit namens de vreemdeling kan doen.³⁴ Het is daarom randvoorwaardelijk dat rechtshulp voor deze gevallen gefaciliteerd wordt en blijft.

De nadere uitwerking van de wijze waarop dit ingeregeld moet worden, valt buiten de scope van de EAUT en zal door beleidsmedewerkers en juristen vormgegeven moeten worden. Een andere optie is dat de Awb en Europese regelgeving wordt aangepast, met inachtneming van de eisen die voortvloeien uit de jurisprudentie. Dit zal echter waarschijnlijk meer tijd vergen dan de beschikbare implementatietermijn.

Opheffen bewaring

Het is randvoorwaardelijk dat IND en RvdR een werkproces hebben waardoor snel geschakeld kan worden over het inplannen van zaken waarin de vreemdeling in bewaring is gesteld.

De bewaringsmaatregel dient te worden opgeheven op het moment dat duidelijk wordt dat er geen uitspraak valt te verwachten binnen de termijn van drie maanden. Het is aan de rechtspraak om een prioritering in de zaken te maken en de planning zo te maken dat bewaring niet om deze reden hoeft te worden opgeheven. Het afgelopen jaar is het een aantal keer voorgekomen dat de rechtbank niet binnen de termijn van drie maanden met een uitspraak kon komen. Dit heeft geleid tot het opheffen van de bewaring. Hierover zijn door de directie JZ gesprekken gevoerd met de Rechtspraak en is in individuele zaken gevraagd om de asielzaak met voorrang te behandelen. In de meeste zaken heeft dit geleid tot het eerder op zitting brengen van de zaak. Indien de RvdR problemen heeft met het inplannen van het toenemende aantal beroepszaken in bewaringszaken zal het vaker voorkomen dat er geen uitspraak binnen de gestelde termijn kan worden verwacht. Het is daarom randvoorwaardelijk dat de IND en RvdR een korte lijn (blijven) hebben om zaken te prioriteren en daarmee het opheffen van de bewaringsmaatregel op grond van het niet tijdig behandelen te voorkomen.

³⁴ Art. 5 en 6 EVRM

Ambtshalve toets

De IND verricht ambtshalve reguliere toetsen in het kader van asielbeslissingen. Voor de IND is het van wezenlijk belang dat expliciet vermeld wordt dat ook ten aanzien van deze ambtshalve toetsen rechtstreeks beroep open staat. Indien er geen rechtstreeks beroep open staat voorziet de IND namelijk een toestroom aan bezwaarzaken tegen de afwijzing van de ambtshalve toets. Daarmee wordt het effect van het afschaffen van het voornemen mogelijk teniet gedaan, omdat er veel extra werk op de IND af zal komen.

Onduidelijk is of de ambtshalve toets gehandhaafd blijft bij asielbesluiten in de herziene asielprocedure.

3.2.2.2

JZ

*Extra beroepszaken***De verwachting is dat het aantal zaken voor JZ zal toenemen.**

Het afschaffen van de voornemenprocedure betekent een toename van het aantal beroepszaken. Wanneer wordt uitgegaan van de productieprognose bij A&B leidt een toename van tien procent (zoals toegelicht in paragraaf [2.1](#)) van vreemdelingen in spoor 4 zaken die in beroep gaan (omdat zij anders na een zienswijze alsnog een inwilliging hadden gekregen) tot het volgende beeld (voor de volledige berekening wordt verwezen naar [Bijlage III](#)):

Tabel 1 Toename extra beroepszaken na afschaffen voornemenprocedure.³⁵

Jaar	2025	2026	2027	2028
Beroepszaken	900 ³⁶	960	1010	1070

JZ heeft aangegeven dat deze verwachte toename in combinatie met de verwachting dat er meer verweerschriften moeten worden ingediend, grote gevolgen heeft voor het werkproces. JZ is voor de planning van zaken afhankelijk van de rechtspraak. Indien de rechtbanken in staat zijn de extra zaken en zaken met meer werklast toch in te plannen, kan het voor de IND moeilijk zijn de zaken tijdig voor te bereiden voor zitting (waaronder een tijdig verweer schrijven).

Daarnaast verwacht JZ vaker te zullen oordelen dat een zaak geen stand zal houden bij de rechter. In deze gevallen zullen de beschikkingen moeten worden ingetrokken met zij-instroom tot gevolg. Een optie die mogelijk het verkennen waard is, is dat JZ in voorkomende gevallen zelf direct een zaak inwilligt.

Indien JZ de zaak niet intrekt, dan geldt het volgende. Door het ontbreken van een zienswijze en daarmee een tweede beoordelingsmoment in de beslisfase, zal de procesvertegenwoordiger op door de advocaat aangevoerde argumenten inhoudelijk moeten reageren, waar anders al in de zienswijze op gereageerd zou zijn door de beslismedewerker van A&B. De inschatting is dat in de huidige situatie een deel van de geschilpunten in de voornemenprocedure opgelost wordt, waardoor dat deel in de huidige situatie niet meer terug hoeft te komen in de beroepsfase.

Om goed het standpunt naar voren te kunnen brengen, zal vaker dan nu het geval is een verweerschrift moeten worden ingediend (geen verweer is op dit moment het

³⁵ Het aantal beroepszaken is afgerond op het dichtstbijzijnde tental.

³⁶ Al zou het afschaffen van de voornemenprocedure per 1 januari 2025 ingevoerd worden, zal dit naar waarschijnlijkheid leiden tot iets minder dan 900 extra beroepszaken in 2025. Dit komt door het tijdsverloop van invoeren van de maatregel, het nemen en uitbrengen beschikking en het inplannen van de rechtszaak. Een deel van de zaken zal dus doorschuiven naar 2026.

uitgangspunt, tenzij de zaak complex is). Mocht de IND pas op zitting reageren op bepaalde argumenten, dan zal de rechter dit mogelijk in strijd achten met de goede procesorde, met name wanneer het argumenten zijn die niet eerder in het besluit naar voren zijn gebracht en van wezenlijke betekenis zijn voor het in stand kunnen houden van de afwijzing. Daarnaast verwacht JZ ook om andere redenen meer werk per zaak. Dit wordt nader toegelicht in paragraaf 3.2.3.2.

Planning

JZ verwacht een knelpunt qua planning omdat er met de huidige AA-procedure onvoldoende voorbereidingstijd zal zijn om in alle (complexe) AA-zaken verweer te schrijven.

Het verwerken van de extra beroepszaken en de extra behandeltime per zaak heeft gevolgen voor de planning van JZ, voornamelijk bij AA-zaken. Een procesvertegenwoordiger start bij een AA-zaak op dit moment over het algemeen twee dagen voor zitting met het voorbereiden van de zaak. Dat is hoogstwaarschijnlijk onvoldoende tijd om de extra behandeltime op te kunnen vangen. Met het afschaffen van het voornemen verwacht JZ ook dat in meer zaken een verweer nodig zal zijn. VWN verwacht dat dit met het afschaffen van de voornemenprocedure in alle zaken het geval zal zijn. Of dit knelpunt zich ook zal voordoen bij 'versnelde zaken' in de herziene asielprocedure na implementatie van het Asiel en Migratiepact is nog onduidelijk.

De advocatuur verwacht dat de bereikbaarheid van JZ zal moeten worden verbeterd, om af te kunnen stemmen of het noodzakelijk is dat zaken op zitting komen. Deze uitbreiding van de bereikbaarheid van JZ zal enige capaciteit kosten voor JZ. Hoeveel precies is in deze EAUT niet berekend.

Handhavingssignalen en adviezen van TOELT

Het werk zal voor JZ mogelijk ook wijzigen als het gaat om handhavingssignalen en het uitvragen bij en gebruiken van taal- en landeninformatie afkomstig van TOELT.

In de huidige asielprocedure melden in de regel alleen medewerkers van de AVIM en/of A&B handhavingssignalen aan het Handhaving Informatie Knooppunt (HIK). Daarnaast zijn in de huidige procedure A&B medewerkers gewend om met adviezen van Team Onderzoek Land en Taal (TOELT) te werken. Met het afschaffen van de voornemenprocedure zal het vaker voorkomen dat deze werkzaamheden bij JZ komen te liggen. Het eventueel opmerken van handhavingssignalen en het verwerken van TOELT-adviezen is niet nieuw voor JZ en komt nu (zeer) beperkt voor. Mogelijk zal dit vaker in de beroepsprocedure moeten gebeuren dan nu het geval is. Het kan bijvoorbeeld voorkomen dat er, naar aanleiding van nieuwe informatie in de beroepsfase, nader onderzoek gedaan moet worden door TOELT. Voor het werkproces van JZ betekent dit mogelijk dat er nieuwe werkafspraken moeten worden gemaakt met TOELT over het vragen van adviezen. Het HIK wijst op het belang van alertheid op handhavingssignalen³⁷, ook voor procesvertegenwoordigers, omdat ook op basis van nieuw aangeleverde informatie in de beroepsfase er nog handhavingssignalen naar voren kunnen komen. JZ brengt naar voren nu ook al alert te zijn hierop.

³⁷ Overwogen kan worden om de vergelijkbaar met de handavingscoördinatoren bij A&B een soortgelijke functie bij JZ te creëren.

3.2.2.3

DV

De impact op het werkproces bij DV wanneer het voornemen wordt afgeschaft beperkt zich tot TOELT. Voor de afdeling Digitaal Registreren en Voorbereiden (DRV) wordt voor het werkproces geen gevolgen verwacht (wel voor de hoeveelheid werk, zie paragraaf 3.2.3.3). De gevolgen voor communicatie (inclusief ketenservice) en handhaving (HIK/HTO) worden respectievelijk in paragraaf 3.2.6 paragraaf 3.2.5 beschreven.

*TOELT***Meer werk voor TOELT tijdens de beroepsfase.**

TOELT vergaart taal- en landinhoudelijke informatie en stelt deze informatie beschikbaar aan hoor- en beslismedewerkers en procesvertegenwoordigers gedurende de asiel- en beroepsprocedure. TOELT verwacht dat er vaker in de beroepsfase om onderzoeken zoals taalanalyses/contra-expertises en landvragen zal worden gevraagd, vanwege nieuwe argumenten die pas in de beroepsfase op tafel komen. In de beroepsfase is er mogelijk minder tijd voor TOELT om de gevraagde informatie op te leveren dan in de beslissfase. Hierover dienen nieuwe afspraken gemaakt te worden tussen de directie A&B en JZ en DV.

3.2.3

Werkinhoudelijk, behandelduur en doorlooptijden

In deze paragraaf wordt ingegaan op de inhoud (complexiteit), behandelduur en doorlooptijden.

3.2.3.1

A&B

De asielprocedure an sich wordt minder complex en de behandelduur en doorlooptijd worden verkort. Wel zijn er vanuit de advocatuur en JZ zorgen over de mogelijkheid dat zonder verdere maatregelen de kwaliteit van de beschikking achteruitgaat.

Werkinhoudelijk

De asielprocedure

Met het afschaffen van de voornemenprocedure komen er twee processtappen te vervallen; het schrijven van een voornemen en reageren op de zienswijze van de advocaat komen te vervallen. Zodoende wordt de asielprocedure an sich minder complex. Of er iets voor deze 'vaste' procedurestappen in de plaats komt, of dat deze proceduredagen in zijn geheel komen te vervallen, is nog niet besloten. Vooral nog wordt ervan uitgegaan dat deze proceduredagen in zijn geheel komen te vervallen en dat de asielprocedure naast minder complex, ook korter wordt.

De beschikking

In de huidige asielprocedure moeten beslismedewerkers de argumenten en eventueel nieuwe informatie die door de gemachtigde naar voren gebracht zijn in de zienswijze betrekken bij de afwijzende beschikking. Zodoende heeft een medewerker - zonder een zienswijze - minder dossierstukken voorhanden om de afwijzende beschikking op te baseren, ook wanneer de aanname wordt gedaan dat een advocaat meer nadruk zal leggen op de C&A.

De advocatuur, VWN, Nidos, een A&B-medewerker en medewerkers van JZ geven aan dat zij het risico zien dat de kwaliteit van de afwijzende beschikking achteruit zou kunnen gaan met het afschaffen van de voornemenprocedure. Daarbij wordt gedacht aan minder goed gemotiveerde beslissingen en/of meer procedurele

zorgvuldigheidsfouten. Zie paragraaf [3.2.2.1](#) voor mitigerende maatregelen die A&B zou kunnen treffen.

Op dit moment moeten de door de advocaat opgestelde argumenten in de huidige asielpcedure stuk voor stuk beoordeeld en eventueel weerlegd worden door de beslismedewerker. Dit geldt met name voor zaken in de VA aangezien advocaten vier weken de tijd hebben om een goed onderbouwde zienswijze op te stellen. De advocaten, VWN en Nidos geven aan dat er in de huidige situatie vanwege de voornemenprocedure eventuele (procedurele) zorgvuldigheidsfouten in de beschikkingen kunnen worden hersteld. Om hoeveel zaken het gaat is onbekend. Volgens deze respondenten functioneert de voornemenprocedure hiermee als *feedback loop*, wat bij kan dragen aan de kwaliteit van de afwijzende beschikkingen. Zij zien dan ook een risico dat zonder een voornemenprocedure de IND pas in de beroepsfase inzichtelijk krijgt waar het in de beschikking eventueel aan schort en/of welke eventuele zorgvuldigheidsfouten er tijdens de beslisfase zijn gemaakt.

Een ander gevolg is dat medewerkers deze directe feedback op hun werk niet meer hebben in de beslisfase. De advocatuur, JZ- en A&B-medewerkers geven aan dat beslismedewerkers leren van de directe feedback van de advocatuur doordat de beslismedewerker inzichtelijk krijgt waar het eventueel aan schort. Dat inzicht kan de beslismedewerker ook gebruiken in de nieuwe zaken die diegene zal gaan behandelen. Het gaat dan met name om procedurele zorgvuldigheidsfouten die door deze *feedback loop* kunnen worden voorkomen. Argumenten in de zienswijze die zien op de individuele zaak (inhoudelijke zorgvuldigheidsfouten), dragen overigens niet direct bij aan het leervermogen. Omdat beslismedewerkers straks het perspectief van de advocatuur niet meer meekrijgen, bestaat er een risico dat beschikkingen in eerste aanleg herhaaldelijk dezelfde (procedurele) zorgvuldigheidsfouten zullen kennen. Bijvoorbeeld dat de vreemdeling onvoldoende is geconfronteerd tijdens het gehoor met eventuele tegenstrijdigheid of omdat landeninformatie onvoldoende kenbaar is betrokken in het besluit.

De advocatuur en sommige vertegenwoordigers van JZ verwachten daarom meer gegrondverklaringen, intrekkingen en het gebruik van de bestuurlijke lus wanneer er geen voornemenprocedure is (zie ook paragraaf [3.2.2.1](#)). Het gaat dan zowel om de tien procent (zie paragraaf 2.1) die nu naar aanleiding van een zienswijze tot een inwilliging leiden (10%), als om zaken uit de overige 90% die volgens de rechter onvoldoende gemotiveerd zijn of minder zorgvuldig tot stand zijn gekomen, onafhankelijk of die tot een ander rechtsgevolg leiden. JZ zal bijvoorbeeld niet altijd in beroep alsnog onderzoek kunnen laten doen of uitgebreid kunnen reageren op standpunten die eerst in beroep en kort voor zitting naar voren zijn gebracht. Indien de rechtbanken de behandeling van de zaak niet willen aanhouden, dan kan JZ niet anders dan het besluit intrekken.

Wel is het mogelijk om mitigerende maatregelen te treffen om de bestaande kwaliteit van de beschikkingen te waarborgen of nog meer (structureel) te verbeteren; bijvoorbeeld de eerdergenoemde maatregelen aangaande kwaliteitszorg (zie paragraaf [3.2.2.1](#)), of aanpassingen in de opleidingen van medewerkers (waaronder de BOA (zie paragraaf [3.2.4](#))). Daarnaast kan ook JZ de directie A&B voorzien van feedback.

Behandelduur en normtijd

Het afschaffen van de voornemenprocedure heeft voor de behandelduur als gevolg dat beslismedewerkers bij afwijzingen sneller een beschikking kunnen uitbrengen. De

beslismedewerker hoeft namelijk nog maar één schriftelijk product te maken (beschikking) en geen tijd meer te investeren in het opstellen van een voornemen. Ook hoeft de medewerker niet meer te reageren op de zienswijze van de advocaat tijdens het opstellen van de beschikking.

Voor de duur van de verschillende processtappen betekent dit dat de normtijd voor het slaan van een afwijzende beschikking komt te vervallen. De huidige normtijd die wordt gegeven voor het schrijven van een voornemen wordt daardoor de nieuwe normtijd voor het slaan van een afwijzende beschikking, vermeerderd met de extra tijd die verwacht wordt in verband met uitgebreidere Correcties en Aanvullingen. De mate waarin de behandelduur wordt verkort is afhankelijk van de procedure waarin de zaak wordt afgedaan en wordt hieronder weergegeven in besparingen in uren per zaak. De besparing in procenten ziet op de gehele besparing van het slaan van een beschikking (voor de volledige berekening wordt verwezen naar [Bijlage I](#)).

In de berekening wordt het effect van het afschaffen van de voornemenprocedure over het totaal aan beschikkingen weergegeven, dus inclusief inwillingen. Omdat in spoor 4 relatief veel inwillingen³⁸ plaatsvinden en het afschaffen van het voornemen alleen gevolgen heeft voor aanvragen met een afwijzende beschikking, valt de gemiddelde besparing in uren per zaak relatief lager uit dan in de andere sporen. Het merendeel van de asielaanvragen wordt afgedaan in spoor 4, wat de impact hier weer groter maakt (voor de totale besparing FTE zie paragraaf [3.2.4](#)).

In een eventueel toekomstig tweestatusstelsel zal bij een inwilliging op de b-status, uitgebreider gemotiveerd moeten worden waarom de a-status is afgewezen. Dit zal gaan om hoge aantallen zaken. Dit hoeft echter niet in een voornemen gedaan te worden, maar kan direct in het besluit. Het afschaffen van de voornemenprocedure heeft daarmee tot gevolg dat de impact van invoering van het verwachte tweestatusstelsel voor A&B fors wordt gereduceerd.

Tabel 2 Besparing in uren per zaak³⁹

Werksoort	Besparing in uren	Besparing in procenten t.o.v. totaal
Spoor 1	1,2	11
Spoor 2	2,8	20
Spoor 4	1,2	4
Hasa	3,9	15
Zij-Instroom na Beroep	3,2	22

In deze berekening wordt ervan uitgegaan dat het verwerken van argumenten van advocaten die opgenomen gaan worden in de C&A een stijging van de normtijd van 12,5% oplevert. De gesproken asieladvocaten betwijfelen deze aanname, ook omdat zij hiervoor niet gefinancierd worden. De daadwerkelijke besparing in de normtijd kan zodoende (iets) hoger uitvallen. Op het moment van onderzoek was die 12,5% echter de *best educated guess*.

Het is nog niet bekend hoe de juridische bijstand wordt ingericht onder het Migratiepact. Het is volgens de Procedureverordening niet verplicht wettelijke vertegenwoordiging (asieladvocatuur) te hebben gedurende de asielprocedure. Ook

³⁸ Uiteraard is het inwilligingspercentage grotendeels afhankelijk van de nationaliteiten van instroom en het geldende landenbeleid.

³⁹ De besparing in uren is afgerond op 1 cijfer achter de komma en de besparing in procenten 1 cijfer voor de komma.

hoeft geen correcties en aanvullingen termijn gegeven te worden omdat het nader gehoor opgenomen gaat worden en als bewijs wordt toegelaten in de beroepsprocedure. Wel dient te worden voorzien in de mogelijkheid tot juridisch advies in de administratieve fase. Hoe het juridisch advies ingericht zal worden zal dus van invloed zijn op de normtijd tijdens de herziene asielpcedure.

Wanneer de besparingen worden doorgerekend op basis van het verwachte aantal zaken van het MPP 2024-2 wordt duidelijk dat over de verschillende sporen heen genomen de directie A&B bijna 7 procent productiewinst heeft. Voor de volledige achterliggende berekening zie [Bijlage I](#). In deze berekening is geen rekening gehouden met een toename van zij-instroom. Echter, op basis van de aanname dat tien procent van de spoor 4 zaken die naar aanleiding van een zienswijze uiteindelijk leiden tot een inwilliging, is het zeer aannemelijk dat er een toename van zij-instroom zal zijn. Gezien het kleine absolute aantal (toename van) zij-instroomzaken ten opzichte van het geheel⁴⁰ zal de productiewinst zodoende iets lager uitvallen. Daarnaast verwachten de advocatuur en JZ ook een toename van zij-instroomzaken naar aanleiding van gegrunde beroepen of ingetrokken beschikkingen die eerder wél ongegrond zouden zijn verklaard omdat in het besluit gemotiveerd is ingegaan op hetgeen in de zienswijze naar voren is gebracht. Dit omdat de voornemenprocedure ook bijdraagt aan de kwaliteit van de zaken die een afwijzing blijven. Met het afschaffen van de voornemenprocedure zal in die zaken wel een gegrond beroep/intrekking van het besluit plaatsvinden en dus zij-instroom, zonder dat dit leidt tot een ander resultaat.

In welke mate A&B dus productiewinst heeft, is uiteindelijk afhankelijk van het afwijzingspercentage in eerste aanleg, het aantal zij-instroomzaken en de mate waarin er bijvoorbeeld aanvullend gehoord zal moeten worden in een zij-instroomzaak. In sommige zij-instroom zaken hoeft niet aanvullend gehoord kan worden en hoeft de zaak met een advies van JZ tot inwilliging relatief weinig extra tijd te kosten.

Doorlooptijden

Door het wegvallen van processtappen wordt de doorlooptijd van een aanvraag in eerste aanleg verkort. De mate waarin is afhankelijk van de procedure waarin de zaak wordt afgedaan. Dit loopt uiteen van een verkorting van 2 dagen (spoor 2 en 4 AA), 4 dagen (spoor 4 AA+) en 28 dagen (spoor 4 VA).⁴¹ Deze verkorting geldt enkel voor zaken waarin afgewezen wordt. Daarnaast zal het afschaffen van de voornemenprocedure kunnen bijdragen aan het behalen van de kortere termijnen van de procedures zoals voortkomend uit het Asiel- en Migratiepact.

De impact op de totale doorlooptijd, dat wil zeggen de gemiddelde tijd tussen het indienen van een aanvraag en uitreiken van de beslissing aan de aanvrager, is

⁴⁰ In de meerjarige ambitie van A&B wordt er in 2025 (en opvolgende jaren) 1372 zaken aan zij-instroom verwacht. Ook wanneer er rekening wordt gehouden met een toename van zij-instroom, is het aandeel relatief klein in verhouding tot het totaal aantal spoor 4 zaken (minus hervestiging), namelijk 34.702 zaken. VWN verwacht dat het aantal veel hoger zal gaan uitvallen.

⁴¹ De daadwerkelijke verkorting zou hoger of lager kunnen uitvallen. In deze analyse wordt rekening gehouden met de reactietermijn die een advocaat krijgt om te reageren op het voornemen, en de tijd die een medewerker nodig heeft om de zienswijze te verwerken. In deze analyses is geen rekening gehouden met eventuele uitstelverzoeken van de advocaten wat betreft het aandragen van de zienswijze. Daar tegenover staat dat mogelijk wel verzocht wordt door de advocaat om nog geen besluit te nemen op de aanvraag omdat de vreemdelling nog documenten aan het verzamelen is en beargumenteerd wordt dat zonder deze documenten er geen zorgvuldige besluitvorming kan plaatsvinden. Ook is het een mogelijkheid dat de advocaat meer tijd krijgt om te reageren op het nader gehoor mocht de voornemenprocedure komen te vervallen. In deze analyse is rekening gehouden met de reactietermijn die de advocaat krijgt, niet met de termijn die daadwerkelijk wordt gebruikt. Vanuit de uitvoering komen signalen dat de termijn (soms lang) niet optimaal worden gebruikt. Daarnaast is het niet zo dat de medewerkers direct een beschikking kunnen schrijven zodra de zienswijze binnenkomt, hier gaat naar verwachting meer tijd overheen.

eveneens (sterk) afhankelijk van de procedure waarin de aanvraag wordt afgedaan. De impact per spoor is niet uitgerekend in deze EAUT; wel is bekend dat er in spoor 1 en 2 vrijwel alleen maar afwijzingen zijn. Opgemerkt wordt wel dat de verschillende procedures – en met name spoor 4 zaken – momenteel een lange doorlooptijd hebben, waarbij de vertraging niet zozeer ziet op de behandeling van de aanvraag, maar op de (lange) wachttijd voordat de IND de zaak inhoudelijk kan behandelen. Als voorbeeld: aanvragers moeten momenteel gemiddeld 4 weken wachten op het eerste gesprek (aanmeldgehoor) met de IND en 48 weken na het eerste gesprek op het tweede gesprek (AA nader gehoor).⁴² Vervolgens moet er nog beslist worden op de aanvraag, waarbij er in geval van een afwijzing een voornemenprocedure volgt. Vergeleken met AA-afwijzingen die binnen de AA worden afgedaan, levert een procedure zonder voornemen 2 dagen doorlooptijd op, wat een beperkte directe impact heeft op de totale doorlooptijd van asielzaken. Echter in de praktijk worden nu veel AA-zaken, waarin een voornemen tot afwijzing speelt, doorgeschoven naar de VA-procedure, bijvoorbeeld omdat er n.a.v. de informatie in de zienswijze aanvullend gehoord moet worden of nader onderzoek verricht moet worden. Voordat een zaak in de VA wordt opgepakt gaat hier met de huidige capaciteitsproblemen van de IND ook een lange wachttijd overheen. Voor dergelijke zaken wordt veel doorlooptijd bespaard als de voornemenprocedure wordt afgeschaft. Voorts zal de productiviteitswinst bij A&B op de langere termijn gemiddeld tot een verkorting van de doorlooptijden leiden, mede doordat zaken eerder ingepland kunnen worden met de vrijkomende capaciteit.

Wettelijke beslistermijn, voorraden en mogelijke achterstanden

Door het afschaffen van voornemenprocedure wordt de procedure korter en zal de directie A&B productiever worden in eerste aanleg. Dit zal helpen om voorraden weg te werken en nieuwe achterstanden te voorkomen. Ook kan het productiever worden van A&B eraan bijdragen dat in de toekomst de wettelijke beslistermijn weer vaker gehaald wordt. Het is niet aannemelijk dat deze effecten enkel met het afschaffen van de voornemenprocedure bereikt kunnen worden, maar de productiviteitsstijging draagt daar wel aan bij. VWN verwacht dat de productiviteitsstijging in eerste aanleg van tijdelijke aard is en teniet zal worden gedaan door de toegenomen werklust op zij-instroomzaken en opvolgende aanvragen.

3.2.3.2

JZ

De directie JZ verwacht dat met het afschaffen van de voornemenprocedure de complexiteit en behandelduur voor JZ toenemen. Voor de doorlooptijd en de voorraad van zaken is JZ afhankelijk van de planning van de rechtbanken, waardoor onbekend is wat de precieze impact van het afschaffen van het voornemen is op de doorlooptijden en voorraden. De verwachting is dat de werkvoorraad bij de rechtbanken zal toenemen.

Werkinhoudelijk en behandelduur

De verwachting van JZ, de advocatuur en VWN is dat zonder een voornemenprocedure in de beslisfase de procesvertegenwoordiger in de beroepsfase op meer argumenten moet reageren dan thans gebeurt. Het uitgangspunt hier is dat een gedeelte van de discussie tussen de vreemdeling en de IND zich verplaatst van de beslisfase naar de beroepsfase.

Ook de Raad voor de rechtspraak (RvdR) heeft schriftelijk de verwachting uitgesproken dat een beroepszaak aanzienlijk meer tijd zal kosten, omdat die zaken door het ontbreken van de nadere inkadering van het geschil in een

⁴² www.ind.nl/asiel: laatste ontwikkelingen., geraadpleegd op 19/11/2024.

voornemenprocedure qua inhoud en beoordeling omvangrijker zijn. In de voornemenprocedure vallen nu bijvoorbeeld sommige geschilpunten weg omdat de vreemdeling op dat punt gelijk krijgt. Als de voornemenprocedure verdwijnt worden alle geschilpunten pas in beroep aangekaart. Dit betekent volgens de Raad voor de rechtspraak aanzienlijk meer werk per zaak.

De advocaten zullen naar eigen zeggen de argumenten van de IND om de aanvraag af te wijzen afwachten, om die vervolgens in de beroepsfase te weerleggen. Met een voornemenprocedure weten advocaten na het uitbrengen van het voornemen tot afwijzen welke geschilpunten er zijn en welke waarschijnlijk ook in de beroepsfase zullen spelen. Zonder voornemenprocedure is de argumentatie van de IND pas in de beschikking kenbaar.

De verwachting is dat de gemiddelde behandelduur van een beroepszaak voor JZ toeneemt. Hierbij telt JZ de normtijd die A&B hanteert voor het opstellen van een beschikking, omdat dat is waar thans wordt gereageerd op de zienswijze, voor een aanzienlijk gedeelte op bij de huidige normtijd voor een beroepszaak (voor de volledige berekening zie [Bijlage III](#)). Op basis van deze inschatting neemt de behandelduur van een AA-beroepszaak toe met 3,4 uur, en VA-beroepszaak 4,3 uur.

Tabel 3. Extra uren per beroepszaak

Werksoort	Normtijd met een voornemen in uren	Nieuwe normtijd	Extra uren
AA Beroep	11,8	15,2	3,4
VA Beroep	17,9	22,2	4,3

Door de introductie van een tweestatusstelsel verwacht de IND meer beroepszaken. In combinatie met het afschaffen van de voornemenprocedure, waardoor beroepszaken meer werk per zaak zullen kosten, zal de druk op de capaciteit van JZ toenemen, met name indien de rechtbanken de extra zaken ook kunnen inplannen. Als de rechtbanken verhoudingsgewijs sneller kunnen opschalen dan JZ, zal JZ vaker niet op zitting kunnen komen of zal JZ vaker minder tijd kunnen besteden aan het voorbereiden van zaken, zoals het schrijven van verweerschriften.

Doorlooptijden

Wat betreft productie en doorlooptijden is JZ afhankelijk van de planning van de rechtbanken. Het is daarom niet te zeggen of en zo ja, hoe de doorlooptijden van de beroepszaken zullen wijzigen. Ook moet rekening gehouden worden met het feit dat in de huidige asielprocedure in bepaalde zaken binnen vier weken nadat het beroep is ingediend er in beginsel een uitspraak moet liggen. Na ontvangst van de gronden van beroep, is er dus beperkte tijd voor JZ om schriftelijk te reageren op eventuele nieuwe gezichtspunten/argumenten die pas in beroep naar voren worden gebracht. Als een schriftelijke reactie nodig is, zal JZ afhankelijk zijn van de rechtbank of uitstel gegeven wordt hiervoor. Welke termijnen er in de herziene asielprocedure gehanteerd zullen worden is nog onbekend.

Voorraden, achterstanden en verdringingseffect

Op basis van het midden scenario van het MPP 2024-2 wordt duidelijk dat – zonder het uitbreiden van de personele capaciteit bij de Rechtspraak en JZ - de voorraden zullen toenemen. De voorraden ontstaan bij de rechtbanken, niet bij JZ. In welke mate de voorraad toeneemt, is afhankelijk van de planning bij de rechtbanken. De

voorraden van asielzaken zonder termijn van vier weken, nareiszaken en reguliere zaken zullen oplopen omdat deze met minder prioriteit ingepland hoeven te worden dan kennelijk ongegrondzaken en zaken waarbij de aanvrager een bewaringsmaatregel heeft opgelegd gekregen. De doorlooptijden van deze zaken zullen door het verdringingseffect oplopen. Mogelijk zal deze verdringing tijdelijk zijn, tot de rechtbanken en JZ voldoende capaciteit hebben opgebouwd voor alle zaken.

3.2.3.3

DV

Er wordt een geringe intensivering van de postverwerking voor DRV verwacht.

DRV

Zoals beschreven worden er gevolgen verwacht voor de hoeveelheid werk bij DRV. De medewerkers van de teams Digitaal Registreren en Voorbereiden (DRV) ontvangen alle interne en externe post van de IND, in de vorm van fysieke post, fax-to-mail en e-mails, en voert deze op in het informatie- en registratiesysteem van de IND (INDiGO). Met het afschaffen van de voornemenprocedure is de verwachting dat DRV minder post hoeft te verwerken. De IND zal immers geen voornemen versturen en ontvangt geen zienswijze van de advocaat. Echter, de verwachting is eveneens dat er een tien procent toename van afwijzende beschikkingen zal zijn en daaropvolgende beroepsprocedures. Dit leidt weer tot meer postverwerking. Dit tegen elkaar afgezet verwacht DRV een (zeer) kleine intensivering van de werkzaamheden (zie ook paragraaf [3.2.4.3](#)).

3.2.4

Personeel en opleiding

3.2.4.1

A&B

Het afschaffen van de voornemenprocedure leidt tot productiviteitsverhoging van bijna 7% en daarmee een vrijval van capaciteit, namelijk ongeveer 50-60 fte. Er zal in de opleiding van de medewerkers aandacht moeten worden besteed aan de kwaliteit van de beschikkingen.

Opleiding

Met het afschaffen van de voornemenprocedure is het belangrijk dat de kwaliteit van de beschikkingen in eerste aanleg zoals die nu is geborgd blijft. Een afwijzend besluit zal immers in één keer goed moeten zijn wanneer er geen zienswijze kan worden verwerkt in de beschikking. De eerder genoemde mitigerende maatregelen voor kwaliteitszorg kunnen helpen deze kwaliteit te waarborgen (paragraaf [3.2.2.1](#)). Daarnaast verdient het volgens A&B aanbeveling om voor bestaande medewerkers een of twee dagen aan 'bijscholing' te doen. Het doel hiervan is om medewerkers op de hoogte te brengen van de nieuwe procedure en te inventariseren wat men nodig acht in het kader van kwaliteitsborging.

Basis Opleiding Asiel (BOA)

De BOA zal gedeeltelijk moeten worden aangepast om aan te sluiten bij een asielprocedure zonder voornemenprocedure. Er zal meer nadruk komen te liggen op de beschikking. Het gaat om aanpassingen in het onderwijsmateriaal (e-learnings, quick reference cards en casuïstiek). De verwachting is dat dit binnen een maand aangepast kan worden. Daarnaast zullen de werkplekbegeleiders (ervaren IND-collega's) meer nadruk leggen op ondersteuning bij het opstellen van de beschikking. Bij de BOA is er altijd sprake van een collegiale toets om de kwaliteit van de beschikking te waarborgen. Deze medewerkers zijn nog niet tekenbevoegd.

Personeel

Omdat er twee processtappen komen te vervallen en de normtijd van een afwijzende beschikking afneemt, kan A&B met minder fte hetzelfde werk doen of met hetzelfde aantal fte meer werk doen om achterstanden weg te werken.

Tabel 4. Totaal verwachte personele besparing op basis van volumes weergegeven in fte.⁴³

Werksoort	2025	2026	2027	2028
Spoor 1	7	7	7	7
Spoor 2	5	5	6	6
Spoor 4	33	36	38	40
Hasa	5	5	5	5
Zij-Instroom na Beroep	3	3	3	3
Totale besparing fte	53	56	58	61

In deze berekening is gerekend met de volumes van de productieprognose en bestaande afwijzingspercentages.⁴⁴ Beiden inschattingen kunnen (sterk) veranderen door het daadwerkelijke aantal zaken en bijhorende nationaliteiten (hetgeen de afwijzingspercentages in hoge mate bepaalt). Daarnaast is in deze berekening geen rekening gehouden met een toename van zij-instroom en herhaalde aanvragen. Aangezien er wel een zij-instroom toename verwacht wordt kan - op basis van de huidige beschikbare gegevens - de besparing iets lager uitvallen. Echter, duidelijk is dat het afschaffen van de voornemenprocedure zonder meer leidt tot een besparing van de personele capaciteit bij A&B.

3.2.4.2

JZ

Het afschaffen van de voornemenprocedure leidt tot een werklastintensivering waarvoor 30-38 extra fte benodigd is, in het geval rechtbanken volledig zouden kunnen opschalen. Ook zal er tijd en aandacht moeten zijn voor het opleiden van dit personeel.

Opleiding

Zoals beschreven wordt er een intensivering van de werklast bij JZ verwacht. Daarom zal JZ extra pleiters moeten werven en opleiden. Het opleiden van pleiters kost tijd en de opleidingscapaciteit van JZ is beperkt. Voor het opleiden van nieuw personeel bij JZ dient 14 maanden gerekend te worden. De beschikbare opleidingscapaciteit bij JZ is op dit moment maximaal 24 fte per veertien maanden, waarvan 12 fte benut wordt om natuurlijk verloop te vervangen en 12 fte benut kan worden om de capaciteit uit te breiden. Daarbij dient opgemerkt te worden dat het werven van nieuwe pleiters in de afgelopen tijd slechts beperkt tot extra fte's heeft geleid vanwege personeelsverloop. Dit maakt dat het beleggen van extra werk bij JZ risicovol is. Wel wordt er inmiddels ingezet op extra uitbreiding van de formatie (20 FTE voor 2026). JZ zal de extra werklast niet direct na inwerkingtreding aan kunnen. Echter, de rechtbanken zullen deze toename in aantal zaken en werklastintensivering waarschijnlijk ook niet (volledig) aankunnen. Als de rechtbanken meer zaken zullen inplannen dan JZ kan uitvoeren, kan het voor de IND moeilijk zijn de zaken tijdig voor te bereiden voor zitting (waaronder een tijdig verweer schrijven).

⁴³ De besparing in fte is afgerond op een cijfer voor de komma.

⁴⁴ Spoor 1: n.v.t., spoor 2: 100%, Spoor 4 (AA/VA) 24%, HASA: 76%, Zij-instroom 57%

Een kanttekening bij het bovenstaande is dat er wordt uitgegaan van de huidige situatie. Er kunnen verschillende oplossingen overwogen worden om (het gebrek aan) personele capaciteit bij JZ te ondervangen. Een deel van de oplossing ligt in procesverbeteringen en efficiëntieslagen bij JZ (Ambitie 2028).⁴⁵ Een andere oplossing is externe inhuur of het (tijdelijk) inzetten van (beslis)medewerkers van andere directies bij JZ om ondersteuning te verlenen bij het schrijven van verweerschriften. Ook kan gekeken worden of er meer specialisatie kan plaatsvinden, maar dit brengt ook risico's mee en zal maken dat pleiters minder breed inzetbaar zijn. De beslissing van een bepaalde optie ligt bij het MT IND. Of deze opties wenselijk zijn, en zo ja, welke en wat dit oplevert aan (extra) capaciteit en of dit financieel gedekt kan worden, valt buiten de scope van deze EAUT. Bovendien wordt deze maatregel juist voorgesteld om directie A&B te ontlasten en daarmee is (al dan niet tijdelijke) inzet van collega's A&B op het schrijven van verweerschriften niet direct een logische keuze.

Ook vanwege andere maatregelen uit het Regeerprogramma zal het voor JZ nodig zijn om meer personeel te werven en op te leiden (tweestatusstelsel en de voorwaarden voor nareis bij b-statushouders).

Personeel

De verwachte toename van het aantal beroepszaken vereist extra personele capaciteit bij JZ. Echter, verwacht wordt dat de rechtbanken niet op korte termijn zullen kunnen opschalen om een dergelijke uitbreiding van het aantal beroepszaken in te plannen. Het gevolg is dat er naar verwachting sprake zal zijn van een verdringingseffect van asielzaken zonder termijn van vier weken, nareiszaken en reguliere zaken, omdat die zaken niet direct ingepland hoeven te worden.

Tabel 4. Totaal verwachte toename personele capaciteit voor AA en VA beroep in fte (mits rechtbanken volledig zouden kunnen opschalen).

	2025	2026	2027	2028	2029
Toename fte	33	35	37	38	38

3.2.4.3

DV

Het afschaffen van de voornemenprocedure leidt bij DV tot een zeer beperkte personele impact.

Personeel

Zoals beschreven worden er beperkte gevolgen verwacht voor de hoeveelheid werk bij DV in 2025. TOELT verwacht 2,5 extra fte nodig te hebben. De reden is dat voorheen bij het asielvoornemen en de beschikking eerste aanleg in de regel één vraag werd gesteld aan de landenspecialisten van TOELT 1. In de nieuwe situatie is er geen voornemen meer. Eventuele nieuwe aangedragen informatie kan dus pas later worden beoordeeld. Immers, de input die komt vanuit de asielzoeker/advocaat wordt niet meer meegenomen in eerste aanleg, maar pas in beroep. TOELT verwacht in veel zaken een extra vraagmoment voor TOELT. Bovendien zullen door het tijdsverloop tussen beschikking in eerste aanleg en in beroep nieuwe ontwikkelingen zijn die door betrokkene worden aangevoerd, waarover vaker het advies vanuit TOELT wordt

⁴⁵ Het doel van ambitie 2028 is om de productiviteit van de IND te verhogen door slimmer te werken en het werk eenvoudiger te maken. JZ heeft enkele verbetertrajecten lopen waardoor een productiviteitsstijging verwacht wordt.

gevraagd door JZ. Daarbij wordt er meer afgewezen in eerste aanleg. En om een afwijzing afdoende te motiveren, is meer onderbouwing met landeninformatie nodig. Voor DRV is minder dan een halve fte extra vereist en voor de ketenservice worden bijna⁴⁶ geen personele gevolgen verwacht. Voor Klantcommunicatie zal incidenteel bijna 1 fte extra nodig zijn.

Een kanttekening bij deze berekening is dat er geen rekening is gehouden met de verwachting dat in sommige gevallen adviezen van TOELT en fraude- en handhavingssignalen door het HIK in een kortere periode verzameld, geregistreerd, verwerkt en/of gegeven moeten worden. De verwachting is eveneens dat voor deze versnelling extra personele capaciteit moet worden vrijgemaakt. Wanneer dit in overweging wordt genomen is de inschatting dat er maximaal 3,5 fte extra nodig zal zijn bij DV.

3.2.5

Handhaving

Het HIK zal in geval van signalen die opgemerkt worden tijdens het nader gehoor meer tijdsdruk ervaren om nog binnen de AA (of straks in de versnelde procedure) fraude- en handhavingssignalen te registreren en verwerken.

In de huidige situatie wordt het merendeel van de fraude- en handhavingssignalen opgemerkt gedurende de beslisfase. Meestal is dit op basis van de Identificatie en Registratie (I&R) uitgevoerd door de vreemdelingenpolitie, of op basis van het aanmeldgehoor. In deze gevallen heeft het HIK genoeg tijd om te acteren op de signalen, vóórdat er beslist wordt op de zaak.

Voor het beperkte aantal signalen dat bij een nader gehoor naar voren komt, zal het HIK meer tijdsdruk ervaren om handhavingsaspecten bekend, verzameld, geregistreerd en verwerkt te krijgen. Immers, de periode tussen het nader gehoor en de beslissing zal naar verwachting kleiner worden. Zodoende zal het HIK signalen sneller moeten verwerken in de AA (of straks in de versnelde procedure). Echter, A&B brengt naar voren dat het nu ook al zaak is om handhavingssignalen te betrekken in het voornemen tot afwijzing. Straks is de tijdsperiode van nader gehoor tot een voornemen de tijdsperiode van nader gehoor tot een besluit, die periode wordt niet korter. Alleen in het geval van een voornemenprocedure, heeft het HIK indien nodig nu nog uitloop totdat er een beschikking wordt geslagen. Die eventuele speling verdwijnt.

Bovendien is het mogelijk om vanwege handhavingssignalen een zaak VA te sturen. Als de zaak VA gaat (of straks in de niet-versnelde procedure) is er meer tijd beschikbaar.

Voor handhaving worden geen gevolgen verwacht ten aanzien van opleiding en de personele capaciteit (toename of afname fte).

Het HIK is reeds begonnen met een intensivering van trajecten op het gebied van detectie van signalen met behulp van IV oplossingen.⁴⁷ De verwachting is dat hier extra aandacht naar uit moet gaan waarbij het streven is om zo min mogelijk afhankelijk te zijn van menselijk handelen, zodat een kortere doorlooptijd voor het verwerken van de signalen kan worden ondervangen. Dit ziet met name op het

⁴⁶ DV verwacht 0,1 extra fte nodig te hebben voor ketenservice.

⁴⁷ Bijvoorbeeld door middel van automatische aanmaak van signalen op het gebied van asielaanvraag na visum (Iopend), ID-fraude bij Dublin procedure (spoor 1 zaken).

opmerken en verzamelen van fraude- en handhavingssignalen. Daarbij is ook belangrijk dat procesvertegenwoordigers alerter worden op fraude- en handhavingssignalen (zie ook paragraaf 3.2.2.2).

3.2.6

Communicatie

Het afschaffen van de voornemenprocedure heeft gevolgen voor zowel de Corporate Communicatie (CC) als Klantkanalen (inclusief de ketenservice⁴⁸).

De communicatie-afdelingen zijn gebaat bij duidelijkheid over hoe deze maatregel wordt vormgegeven en wanneer deze geïmplementeerd wordt. Dit moet duidelijkheid en ruimte bieden om de communicatie juist en volledig uit te werken.

CC en Ketenservice

Voor de CC is het belangrijk dat alle directies geïnformeerd worden over het afschaffen van de voornemenprocedure en de impact die dit heeft op de werkzaamheden. Aanvullend zullen alle relevante ketenpartners (o.a. Raad voor de Rechtsbijstand, Raad voor de Rechtspraak, advocatuur, VWN, COA, DTenV, NIDOS, VNG, Veiligheidsregio's) op redelijke termijn vóór de inwerkingtreding van de wijziging geïnformeerd moeten worden over de nieuwe werkwijze van de IND. Hiertoe moet een stakeholderanalyse worden opgezet.

Er wordt impact verwacht op de ketenservice. De ketenpartners van de IND zullen nadere uitleg wensen over hoe uitwerking van een asielprocedure zonder voornemen. Immers, aanvragers hebben nauw contact met sommige ketenpartners en deze partners zullen veelal de eerste vragen ontvangen. Mede door andere (eventuele) wijzigingen die zullen plaatsvinden in de asielprocedure, verwacht KIC/Ketenservice initieel onrust. Ook zal Atlas, de interne informatietool aangepast moeten worden.

Klantcommunicatie (extern)

Met het afschaffen van de voornemenprocedure zal er een woordvoeringslijn gemaakt moeten worden, met aandacht voor een juiste en volledige kernboodschap. Dit om vragen die terechtkomen bij de klantenservice en andere klantcontactpunten (maatwerk, klachtenloket en ketenservice) eenduidig te kunnen beantwoorden. Randvoorwaardelijk voor het uitwerken van deze woordvoeringslijn is dat er gedurende de een tijdsbestek van een drie tot vier weken er verschillende sessies met relevante directies belegd worden.

Aanvullend zullen vreemdelingen (en diens gemachtigden) die een aanvraag hebben ingediend terwijl de voornemenprocedure nog van toepassing was tijdig op de hoogte gebracht worden dat hun aanvraag afgedaan zal worden zonder de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen.⁴⁹

Afsluitend dienen de verschillende vormen van externe communicatie (onder meer www.ind.nl, posters, infographics) aangepast te worden naar de nieuwe situatie. Dit geldt ook voor de actuele wachttermijnen die gegeven worden op de IND website. Opgemerkt wordt dat sommige informatiebronnen niet in beheer zijn bij de IND maar bij andere ketenpartners, maar wel informatie bevatten over de voornemenprocedure. Ook deze vormen van externe communicatie dienen aangepast te worden.

⁴⁸ Het team Ketenservice beantwoordt namens alle directies van de IND vragen van ketenpartners van de IND.

⁴⁹ Het verdient aanbeveling de vreemdeling hierover in te lichten voordat het gehoor wordt afgenomen. Als het gedaan wordt na afloop van de termijn voor de correcties en aanvullingen is het redelijk om te overwegen om een extra termijn mogelijk te maken om nog eventuele relevante punten mee te geven voor de beoordeling.

3.3**IV**

De impact op Informatievoorziening (IV) is beperkt. Er wordt een voornemen uitgebracht in BS022 en BS024. Door de keuze van 'voornemen' in Indigo, ontstaat er die zaken geautomatiseerd een nieuwe BS062.15 Bieden en bewaken klantreactie voor afwachten en registratie van de Zienswijzen en een nieuwe BS022/024 voor het nemen van het besluit. Als er niet (meer) gekozen wordt voor 'voornemen', vinden ook de geautomatiseerde acties van INDIGO niet meer plaats, oftewel er verschijnen geen BS062.15 van de soort 'Zienswijze' en geen nieuwe BS022/024 ten behoeve van besluit.

Voorts moeten eventueel de termijnen worden aangepast. Zonder een voornemenprocedure moet in het werkproces voor belastende besluiten de mogelijkheid worden ingebouwd om gehoord te worden om de belangen die een vreemdeling heeft tegen het belastende besluit kenbaar te maken. Indien gewenst zou IV een registratiemogelijkheid kunnen toevoegen voor een speciaal gehoor voor belastende besluiten. Dit zou geen grote wijziging zijn.

Deze aanpassingen kunnen binnen één kwartaal worden doorgevoerd.

3.4**Gevolgen voor de aanvrager**

Om de gevolgen van de aanvrager in kaart te brengen, hebben interviews plaatsgevonden met de advocatuur, Vluchtelingenwerk en Nidos. Hieronder wordt beschreven wat deze partijen naar voren brengen hierover, aangevuld met informatie die door IND-medewerkers naar voren is gebracht.

Menselijke maat⁵⁰ en rechtspositie aanvrager

De advocatuur, Vluchtelingenwerk en Nidos uiten zorgen over de menselijke maat en de rechtspositie van de aanvrager in het geval van het afschaffen van de voornemenprocedure.

Hoewel weinig lidstaten een voornemenprocedure kennen en het afschaffen van de voornemenprocedure past binnen de minimumnormen van het Migratiepact, is er ten opzichte van de huidige Nederlandse procedure minder oog voor het belang van de aanvrager, waarmee het dus als een stap terug wordt gezien in de menselijke maat. Er wordt de vreemdeling immers één mogelijkheid minder geboden om diens argumenten kenbaar te maken. De contactmomenten met de IND worden minder waardoor er bij aanvragen in eerste aanleg geen sprake meer is van wederkerige communicatie over het besluit; de overheid informeert de aanvrager en de aanvrager heeft in eerste aanleg geen mogelijkheid om hierop te reageren. Aanvragers zullen hun reactie op de afwijzende beschikking pas in de beroepsprocedure kunnen inbrengen.

Er is een wetsvoorstel aanhangig over de menselijke maat in de Algemene wet bestuursrecht (Awb).⁵¹ Hierin is extra aandacht voor het horen van de burger, onder andere in de bezwaarfase, opgenomen. Met het afschaffen van de voornemenprocedure heeft de vreemdeling echter een mogelijkheid minder om argumenten en belangen kenbaar te maken. Het afschaffen van de voornemenprocedure lijkt daarmee zich moeilijk te verhouden tot het achterliggende idee van het Wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb. Daartegenover staat wel dat de vreemdeling in de asielprocedure voorafgaand aan het besluit meerdere malen wordt gehoord door de IND en er dus sprake is van persoonlijk contact. Daarnaast

⁵⁰ In hoeverre door de IND recht wordt gedaan aan de belangen van de aanvrager en of er oog is voor de persoonlijke situatie van de aanvrager (waaronder diens doenvermogen).

⁵¹ Wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb, 26 januari 2024

voldoet een asielprocedure zonder een voornemen aan de minimumnormen die zullen gelden onder het Asiel- en Migratiepact (juli 2026).

In paragraaf [3.2.2.1](#) en [3.2.3.1](#) is ingegaan op de zorgvuldigheid en kwaliteit van de beschikking. In combinatie met andere wijzigingen die hebben plaatsgevonden in de asielprocedure⁵² of mogelijk gaan plaatsvinden, uit de respondenten zorgen over de rechtspositie van de aanvrager. Daar komt bij dat asielzoekers door de genoemde respondenten als meest kwetsbare groep binnen het bestuursrecht wordt aangemerkt.

Op dit moment zijn er verschillende momenten om het asielrelaas te onderbouwen en/of een (voornemen tot) afwijzing te weerleggen, namelijk via de C&A, de voornemenprocedure, de beroepsprocedure en de hoger beroepsprocedure. In het Regeerprogramma worden, naast het afschaffen van de voornemenprocedure, maatregelen genoemd die deze onderbouwings- en weerleggingsmogelijkheden inperken. Het gaat dan om het afschaffen van de hoger beroepsprocedure voor asielaanvragen, het beperken van de gefinancierde rechtsbijstand voor asielaanvragen, het niet meer verplicht stellen van de rust- en voorbereidingstijd en/of het aanmeldgehoor, het afschaffen van de dwangsommen en aanscherpingen in landenbeleid. Als deze maatregelen allemaal worden doorgevoerd, heeft de aanvrager geen/beperkte mogelijkheid om C&A in te dienen met ondersteuning van een advocaat, is er geen mogelijkheid meer tot het indienen van een zienswijze en wordt het beroep voor asiel enkel mogelijk bij de rechtbanken.

Specifiek voor alleenstaande minderjarige (amv) heeft Nidos een voorbeeld gegeven van de nadelige effecten van andere maatregelen op de rechtspositie, namelijk het afschaffen van het eerste gehoor en het invoeren van een uitgebreider aanmeldgehoor. Voorheen werd een minderjarige door een advocaat voorbereid op het eerste gehoor. Sinds de afschaffing van het eerste gehoor is er volgens Nidos voor deze groep een belangrijk moment om het asielrelaas te onderbouwen uit het proces gehaald. Indien óók het voornemen wordt afgeschaft, wordt de rechtspositie van amv'ers in de procedure volgens Nidos nog kwetsbaarder.

Stress en psychische klachten nemen toe bij klein deel van de aanvragers. Voor andere aanvragers neemt de doorlooptijd juist af.

De verwachting van VWN, Nidos en advocatuur is dat stress en psychische klachten toenemen voor een klein gedeelte van de aanvragers, doordat deze groep langer in onzekerheid verkeert. Een ander deel krijgt juist sneller een beslissing.

VWN, Nidos en de advocatuur geven aan dat aanvragers op dit moment al veel stress en psychische klachten ervaren vanwege lange wachttijden en aangekondigde en/of genomen politieke besluiten. Door het afschaffen van de voornemenprocedure neemt voor een klein deel van de aanvragers de stress en psychische klachten toe, omdat de periode van onzekerheid langer wordt; een beroepsprocedure kent een langere doorlooptijd dan de huidige voornemenprocedure.⁵³ Het betreft het deel van de

⁵² VWN heeft aangegeven dat zij het idee hebben dat beslismedewerkers nog moeten wennen aan het nieuwe beoordelingskader waardoor er momenteel veel meer inwillingen na zienswijze en intrekkingen van afwijzende beschikkingen zijn.

⁵³ Jenny Phillimore, Sin Yi Cheung, The violence of uncertainty: Empirical evidence on how asylum waiting time undermines refugee health, *Social Science & Medicine*, Volume 282, 2021, 114154, <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2021.114154>; Laban, C.J., Komproe, I.H., Gernaat, H.B.P.E. et al. The impact of a long asylum procedure on quality of life, disability and physical health in Iraqi asylum seekers in the Netherlands. *Soc Psychiat Epidemiol* 43, 507–515 (2008). <https://doi.org/10.1007/s00127-008-0333-1>; WODC

aanvragers dat nu na een voornemenprocedure een inwilliging krijgt. Uiteraard kent dit deel van de aanvragers nu ook al stress, zij ontvangen immers een voornemen tot afwijzing en dat doet vanzelfsprekend iets met de aanvrager. In afwachting van de beroepsprocedure zal dit deel van de aanvragers langer dan in de huidige situatie moeten wachten op hun eventuele asielstatus, waardoor zij pas later kunnen gaan starten met de inburgering. JZ verwacht bovendien langere VA-beroepsprocedures (zonder termijn van vier weken) en langere nareisberoepsprocedures, vanwege de verdringing die optreedt als de rechtbanken het toenemende aantal beroepsprocedures niet kunnen inplannen.

Een beroepsprocedure duurt niet alleen langer, hij geeft aanvragers daarnaast (soms onterechte) hoop. Een (gegrond verklaard) beroep leidt niet altijd tot een inwilliging, zeker als er meer procedurele aspecten centraal staan. De aanvraag kan na zij-instroom alsnog een afwijzing worden, maar dan beter/zorgvuldiger afgewogen. Dit resulteert in extra (onnodige) stress en psychische klachten.

Daar staat tegenover dat zaken die in eerste aanleg tot een afwijzing leiden, een kortere behandelduur zullen kennen, omdat er geen voornemenprocedure in die zaken meer wordt doorlopen.

Bovendien zullen andere aanvragers sneller een besluit van de IND krijgen, omdat door deze maatregel capaciteit zal vrijvallen om zaken uit de voorraad op te kunnen pakken. Welk effect bovenstaande per saldo heeft op de doorlooptijden voor aanvragers is op dit moment moeilijk te duiden.

Deze toegenomen stress en onzekerheid kan ook effect hebben op de interacties met de regievoerder van DTenV. DTenV verwacht dat regievoerders meer empathie en geduld moeten tonen in terugkeergesprekken. Stress en onzekerheid heeft ook impact op de begeleiding bij de COA-locaties.

Doenvermogen

Er zijn geen grote bezwaren wat betreft het doenvermogen van de aanvrager.

De mogelijke toename van stress en psychische klachten bij een klein deel van de aanvragers kan hun doenvermogen verminderen. Echter, wanneer er nog (gesubsidieerde) rechtsbijstand verleend wordt aan de aanvrager, kan het doenvermogen ondervangen worden door de advocatuur. De advocatuur zal niet de stress of psychische klachten kunnen doen afnemen, maar het verminderde doenvermogen van de aanvrager kan worden gecompenseerd doordat de advocatuur de juridische aspecten op zich kan nemen en in overleg kan treden met de IND om voldoende oog te hebben voor het eventuele verminderde doenvermogen waardoor de IND hiermee rekening kan houden.

Verwachtingsmanagement

Het voornemen functioneert als een eerste *reality check*.

Zowel bij volwassenen als minderjarigen is een voornemen een eerste *reality check* dat hun aanvraag mogelijk afgewezen gaat worden. Met de voornemenprocedure hebben aanvragers nog de mogelijkheid om aan te geven hoe bepaalde uitspraken tijdens het gehoor bedoeld waren of geïnterpreteerd dienen te worden en kunnen ze (nogmaals) proberen om aan bepaalde documenten of bewijsstukken te komen.

Zodoende heeft de voornemenprocedure ook een functie voor de aanvrager, het zet aan tot actie.

Specifiek voor minderjarigen geldt dat zij nog minder goed de gevolgen kunnen overzien van de mate waarin onvolledige of tegenstrijdige verklaringen doorwerken in het besluit. Een voornemenprocedure draagt dus bij aan dit besef en daardoor kan er ook nog gecorrigeerd worden waar nodig.

Afwijzingen die geen stand zullen houden in de beroepsfase

De verwachting van VWN, Nidos en advocatuur is dat met het afschaffen van de voornemenprocedure gemiddeld jaarlijks 1.000 aanvragers een afwijzing krijgen, die in een beroepsfase niet stand zal houden. Daarmee krijgen zij niet (direct) de bescherming die hen toekomt.

In elf procent van de zaken waarin een voornemen tot afwijzing is uitgebracht, leidt dit volgens cijfers van de IND na een voornemenprocedure tot een inwilliging (zie paragraaf 2.1). Zonder verdere waarborgen, kan men er daarom vanuit gaan dat met het afschaffen van de voornemenprocedure een aanzienlijk deel van deze groep een afwijzing krijgt in eerste aanleg, die niet stand zal houden in beroep. VWN heeft aangegeven deze gemiddeld 1.000 zaken te beschouwen als potentieel onterechte afwijzingen en heeft daarom aangegeven op te komen voor aanvragers als deze door deze nieuwe werkwijze onterecht worden afgewezen.

De IND legt uit dat het goed mogelijk is dat de zaken op basis van de voorhanden zijnde informatie terecht zullen worden afgewezen. De nieuwe argumenten en stukken die tijdens een voornemenprocedure (pas) zouden zijn aangedragen, staan immers niet ter beschikking tijdens de beslisfase. Als deze nieuwe argumenten en stukken tijdens een beroepsfase naar voren worden gebracht en deze leiden tot een inwilliging, wil dat niet per se zeggen dat de aanvankelijke afwijzing onterecht zal zijn geweest.

Uitlegbaarheid en acceptatie

Feitelijk is de procedurewijziging uit te leggen, maar er zal onduidelijkheid zijn over twee groepen die tijdelijk naast elkaar bestaan. Ook achten VWN, Nidos en advocatuur de asielprocedure zonder voornemenprocedure minder zorgvuldig. Een minder zorgvuldige procedure leidt tot minder acceptatie en daarmee ook tot afname van vertrekbaarheid.

Het afschaffen van de voornemenprocedure kan feitelijk goed uit te leggen zijn aan de aanvragers. Nieuwe aanvragers kennen de oude situatie immers niet. Echter, er zullen tijdelijk twee groepen naast elkaar bestaan, die elkaar in de opvang tegenkomen (één groep die een procedure heeft gekend met een voornemen en één groep waar dat niet langer het geval is). Dit kan aanvankelijk tot onrust en onduidelijkheid leiden bij de aanvragers en op de azc's (zie paragraaf 3.5.2). Met name voor (alleenstaande) minderjarige aanvragers is een dergelijk procedureel aspect erg abstract en moeilijk uitlegbaar te maken. Op termijn – wanneer de asielprocedure standaard doorlopen wordt zonder voornemen en aanvragers zich niet bewust zijn dat er ooit een voornemen was- zal de onrust en onduidelijkheid afnemen.

Een negatief besluit is altijd moeilijk te accepteren, maar zorgvuldigheid en kwaliteit van de procedure is een belangrijk onderdeel voor de acceptatie van de uiteindelijke

afwijzing.⁵⁴ Een voornemenprocedure, waarin wederhoor plaatsvindt, is volgens de respondenten zo'n aspect van zorgvuldigheid. Hoe meer waarborgen worden ingebouwd, hoe eerder het resultaat wordt geaccepteerd. Er zijn nu ook zaken waarbij aanvragers berusten in een afwijzing (dus niet in beroep gaan). Om hoeveel zaken dit gaat is niet bekend. Dat aanvragers berusten in een afwijzing is volgens VWN en de advocatuur onwaarschijnlijk als er geen voornemen wordt uitgebracht en zienswijze kan worden ingebracht. De IND vraagt zich af of dit het geval zal zijn als de procedure eenmaal is ingevoerd en gemeengoed is geworden.

Acceptatie van een afwijzing heeft ook een weerslag op vertrekbaarheid en heeft dus gevolgen voor de DTenV (zie ook paragraaf 9).

3.5 Gevolgen voor de keten

Ketenpartners brengen weinig kansen en besparingen naar voren. Ketenpartners brengen vooral risico's en (niet-berekende) kosten naar voren. Overheidsbreed lijkt er geen sprake te zijn van een besparing.

Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen directe financiële impact op de keten en indirecte financiële impact. Directe financiële impact van het afschaffen van het voornemen is bijvoorbeeld dat de Rechtspraak meer werk per beroepszaak verwacht en dat de Rechtspraak en DTenV ook meer zaken verwachten, omdat er een dempend effect op het inwilligingspercentage zal zijn. Indirecte financiële impact is dat de productieverhoging bij A&B leidt tot meer besluiten en dus meer inwillingen en afwijzingen. Meer afwijzingen leiden tot meer zaken voor de Rechtspraak en DTenV. Meer inwillingen leidt, mits de doorstroom van COA naar gemeenten goed verloopt, tot een verschuiving van kosten voor huisvesting van COA naar gemeenten. Hieronder wordt per ketenpartners de impact beschreven.

3.5.1 DTenV

Snellere doorlooptijden IND dragen bij aan effectiviteit terugkeerproces

Indien het afschaffen van de voornemenprocedure daadwerkelijk leidt tot kortere doorlooptijden dan zal dit volgens DTenV in positieve zin kunnen bijdragen aan de effectiviteit van het terugkeerproces. De vreemdeling weet bijvoorbeeld snel waar hij aan toe is, en de worteling met Nederland zal beperkter zijn.

Afname vertrekbaarheid

Tegelijkertijd zou deze maatregel ook kunnen leiden tot een afname van vertrekbaarheid. Dit komt door een verwachte afname van de zorgvuldigheid van de procedure en een toename van de lengte van de procedure tot en met beroep voor een klein deel van de aanvragers.

Zoals beschreven zullen er naar verwachting meer beroepen op procedurele aspecten worden ingediend (zie paragraaf 3.2.2.1). De advocatuur, VWN en Nidos geven aan dat zij verwachten dat de zorgvuldigheid van de procedure zal afnemen. Ook DTenV signaleert dit risico, en geeft daarbij aan dat een afname van de door de vreemdeling ervaren procedurele legitimiteit in het Nederlandse asielproces afbreuk doet aan de vertrekbaarheid van de vreemdeling⁵⁵. Dit kan daarnaast ook doorwerken op de

⁵⁴ In de literatuur bekend als 'procedurele rechtvaardigheid of 'procedural justice'. Dit betekent dat mensen zich in hun rechtvaardigheidsoordeel niet of niet alleen laten leiden door het uiteindelijke resultaat, maar ook of vooral door de kenmerken en de beleving van de procedure die tot dat resultaat heeft geleid (Thibaut & Walker, 1975). Specifiek t.a.v. terugkeer zie: Leerkes, A. Terugkeer door legitimiteit? Alternatieven voor afschrikingsbeleid ten aanzien van irreguliere migranten, *Justitiële Verkenningen* 22(2):22-36.

⁵⁵ Tubbergen, M. C. Leuker kunnen we het niet maken, wel duidelijker: een onderzoek naar de ervaren procedurele legitimiteit in het Nederlandse asielproces (2024).

vertrekbereidheid omdat afgewezen aanvragers (en diens gemachtigden) kans zien op een gegrondverklaring op basis van procedurele aspecten, ongeacht of de aanvrager daadwerkelijk kans maakt op een verblijfsvergunning.

Daarnaast wordt verwacht dat, hoe langer een procedure duurt, hoe lager de vertrekbereidheid is. De procedure zal voor een klein deel van de aanvragers (jaarlijks gemiddeld bijna 1.000 casussen) in plaats van tot een inwilliging na de voornemenprocedure tot een beroepsprocedure duren. Daar staat tegenover dat in de overige zaken die na een voornemen een afwijzing blijven, een kortere doorlooptijd zullen kennen.

Het administratieve systeem zal bovendien belast worden door de verwachte toename van het aantal beroepszaken. Het inplannen van zaken bij de rechtbank wordt lastiger, met een langere wacht- en doorlooptijd tot gevolg. De verwachting van DTenV, de advocatuur en VWN is dat de aanvrager in die periode naar alle waarschijnlijkheid tijdens de terugkeergesprekken niet constructief zal meewerken.

Complexiteit van communicatie over vertrek neemt toe

De complexiteit van het werk van DTenV neemt toe. DTenV verwacht een toename van het aantal voorlopige voorzieningen op basis van nieuwe feiten en omstandigheden.

Regievoerders van DTenV zullen vaker moeten navigeren tussen de negatieve beschikking en de mogelijke uitkomsten van een beroepsprocedure. De communicatie over vertrek wordt moeilijker. De aanvrager heeft nog hoop door de beroepsprocedure (ook als deze enkel gaat over procedurele zorgvuldigheid). De advocatuur heeft ook aangegeven aanvragers te wijzen op de kansrijkheid van een beroepsprocedure. Voor de DTenV wordt de gespreksvoering complexer omdat nog niet alle argumenten zijn afgewogen/weerlegd zonder voornemenprocedure. De exacte toename in het aantal beroepszaken is niet goed te kwantificeren (zie paragraaf [3.2.2.1](#)) waardoor de impact niet helemaal duidelijk is.

DTenV verwacht bovendien een toename van toegewezen voorlopige voorzieningen. Nieuwe feiten en omstandigheden die in de huidige voornemenprocedure worden ingebracht, zullen volgens JZ en de advocatuur met het afschaffen van de voornemenprocedure in de beroepsprocedure worden ingebracht. Een deel hiervan zal zien op de feitelijke uitzettingshandeling, te weten het verkrijgen van een laissez-passer (LP).⁵⁶ Dit kan leiden tot meer complexe situaties voor DTenV, met name omdat DTenV bij toewijzing van een voorlopige voorziening pas mag handelen wanneer de rechter het beroep ongegrond heeft verklaard, wat dus leidt tot verschuiving van de werklast naar later in de procedure en verlies van efficiëntie van het terugkeerproces.

Toename werkdruk

De DTenV verwacht een toename van de werkdruk. Dit komt doordat er meer afwijzingen zullen zijn. Enerzijds als direct gevolg van het afschaffen van de voornemenprocedure (gemiddeld bijna 1.000 zaken per jaar), anderzijds als indirect gevolg van het afschaffen van de voornemenprocedure (verhoogde productie IND).

⁵⁶ Als er geen mogelijkheden zijn om de vreemdeling terug te laten reizen, is een vervangend reisdocument of laissez-passer nodig. Een laissez-passer is een reisdocument waarmee de diplomatieke vertegenwoordiging van een land een onderdaan in staat stelt eenmalig terug te reizen naar het betreffende land.

In deze EAUT wordt uitgegaan van een stijging in aantal afwijzingen in eerste aanleg (gemiddeld bijna 1.000 zaken per jaar). Dit betekent dat er met meer vreemdelingen gesproken moet worden, waardoor extra capaciteit vereist is of nog meer dan thans gebeurt prioriteiten moeten worden toegekend aan bepaald type zaken.

Deze zaken krijgt de DTenV, zonder overgangperiode, in één keer voor haar rekening, terwijl de financiering en capaciteit van de DTenV hier niet op berekend is. Mocht er al extra geld worden toegekend aan de DTenV, is het de vraag of extra geld (direct) leidt tot extra capaciteit vanwege krapte op de arbeidsmarkt en vereiste opleidingstijd.

Daarbovenop komt de verwachting dat de IND productiever wordt, waardoor meer zaken afgedaan worden (en dus in absolute zin ook meer afwijzingen verwacht kunnen worden) met wederom meer werkdruk tot gevolg voor de DTenV.

Te korte voorbereidingstijd spoor 2

Voor spoor 2-zaken geldt dat de beroepstermijn in beginsel één week is en de vreemdelingen daarna uitzetbaar zijn. De DTenV heeft kort de tijd om vreemdelingen te spreken en het eventuele vertrek op te starten. Met het afschaffen van het voornemen wordt de tijd voor voorbereidingshandelingen voor terugkeer nog korter.

De DTenV ontvangt op dit moment in spoor 2-zaken al bij een voornemen tot afwijzing het dossier van de IND, zodat er voorbereidingen voor vertrek kunnen worden getroffen. Met het afschaffen van de voornemenprocedure kan de DTenV de dossiers pas op de dag van de beschikking ontvangen, waardoor er minder tijd is voor voorbereidingshandelingen voor terugkeer. De DTenV zal de aanvrager daarom in de week van de beroepstermijn te spreken moeten krijgen. Dit leidt tot capaciteitsproblemen en uitdagingen met de planning. Voor spoor 2-zaken zal daarom moeten worden bezien of een ander contactmoment tussen IND en DTenV kan worden ingeregeld om terugkeer te bevorderen.

Overigens zal de inrichting van het huidige spoor 2 veranderen door een uitspraak van het Europees Hof. Tijdens het Asiel- en Migratiepact zal er bovendien geen sprake meer zijn van spoor 2-zaken, maar van een verkorte procedure en zullen er andere termijnen gelden. Of dit knelpunt dan ook zal gelden is nog ongewis.

Toename van onnodig werk

De DTenV verricht soms al voorbereidende handelingen voordat er uitspraak in beroep is gedaan of de IND de zaak heeft ingetrokken. De advocatuur, VWN en sommige vertegenwoordigers van JZ verwachten dat er meer gegrondverklaringen zullen zijn. Dit betekent dat er ook meer onnodig werk verricht zal worden door de DTenV, omdat uiteindelijk geen terugkeer plaats hoeft te vinden.

Op het moment dat de aanvrager een afwijzing ontvangt, ontvangt de DTenV een overdrachtdossier van de IND en start de DTenV de voorbereiding van het terugkeerproces. Voorbeelden van voorbereidingen zijn het dossieronderzoek door de regievoerder, het opbouwen van een samenwerkingsrelatie met de vreemdeling, het informeren van de vreemdeling over terugkeer- en herintegratieondersteuning, het voeren van gesprekken over terugkeer zodra de vreemdeling juridisch verwijderbaar is, het starten van een proces ter verkrijging van vervangende reisdocumenten bij de

vertegenwoordiging van het (mogelijke) land van herkomst (inclusief het presenteren van de vreemdeling in persoon indien dat door het land van herkomst gevraagd wordt).⁵⁷ Een regievoerder kan besluiten om een vreemdeling nog niet te laten presenteren bij het land van herkomst indien daartoe aanleiding bestaat. Wanneer hiervan geen sprake is en wanneer er geen voorlopige voorziening is, dan verricht de DTenV dus al voorbereidende handelingen.

Wanneer er in de beroepsfase gegrondverklaringen volgen en daarna verblijfsrecht wordt toegekend, zal er geen daadwerkelijke terugkeer plaatsvinden. Dit betekent dat de DTenV in deze gevallen onnodige voorbereidingen en investeringen heeft gedaan. Dit is dus een inefficiënte inzet van personeel en middelen. Dit beïnvloedt de kwaliteit van de overige dienstverlening mogelijk negatief, omdat (zonder personele uitbreiding) andere werkzaamheden daardoor mogelijk sneller en minder zorgvuldig gedaan worden.

Verslechterde contacten met herkomstlanden

Bij de voorbereidende handelingen legt de DTenV contact met autoriteiten in de herkomstlanden. Indien uiteindelijk geen terugkeer plaatsvindt, hebben ook de autoriteiten in het land van herkomst onnodig werk verricht, wat de relatie met de autoriteiten verslechtert en toekomstige samenwerking voor terugkeer bemoeilijkt.

Terugkeer en overleg hierover met de autoriteiten van het land van herkomst, is over het algemeen een tijdsintensief proces. Behalve dat dit onnodig werk is voor de DTenV en de autoriteiten in het land van herkomst, zal dit ook een negatieve invloed hebben op de relatie met de autoriteiten in het land van herkomst. Goede relaties zijn voor de DTenV echter belangrijk omdat succesvolle terugkeer mede afhankelijk is van de autoriteiten in het landen van herkomst. Autoriteiten in landen van herkomst verwijten DTenV in sommige gevallen nu al dat na een aanvraag en toezegging van een LP er een nieuwe procedure wordt opgestart en de aanvrager niet verwijderbaar blijkt te zijn. Hoewel dit verwijt de samenwerking met de DTenV bemoeilijkt, komt dit door gebeurtenissen die buiten de verantwoordelijkheid van de DTenV liggen, bijvoorbeeld omdat er een nieuwe aanvraag is gedaan. DTenV verwacht dat deze verwijten met het afschaffen van de voornemenprocedure zullen toenemen.

Verwachting toename doorlooptijd

DTenV verwacht dat de doorlooptijd van het terugkeerproces toe zal nemen.

Hoewel er in de huidige situatie ook beroepszaken zijn en zaken on hold staan, kan de toename van het aantal beroepszaken invloed hebben op de doorlooptijd, aangezien er mogelijk meer capaciteit nodig is om deze zaken goed te monitoren en het overzicht te behouden. Nieuwe zittingsdatums komen nu al vaak niet door in het systeem, waardoor het monitoren van de caseload op het JIT nog belangrijker wordt. Door de grotere hoeveelheid zaken in het JIT-systeem zal er meer tijd en aandacht nodig zijn voor het beheer van deze casussen, wat de doorlooptijd kan verlengen.

Daarnaast kan de verwachte toename van de doorlooptijd oplopen door de grotere hoeveelheid zaken die zich opstapelen bij de rechtbank of de IND. De verwachting is immers dat een toename in beroepszaken ook kan leiden tot een toename van

⁵⁷ Op basis van de Vc (A3/4.3) is het opstarten van het presentatieproces niet toegestaan tijdens de asielprocedure in eerste aanleg. In de beroepsfase is dit toegestaan, mits er geen voorlopige voorziening tegen deze feitelijke handelingen gericht op terugkeer is ingediend. Daarnaast bepaalt de regievoerder, afhankelijk van de omstandigheden van het geval, of het opportuun is om al te starten met de voorbereidende handeling.

toegewezen VOVO's, bijvoorbeeld voor presentaties. Acties voor het verkrijgen van aanvullende reisdocumenten kunnen dan pas worden ondernomen na een ongegrondverklaring, wat bijdraagt aan een langere doorlooptijd.

3.5.2

COA

Impact op bezetting

Een eenduidige conclusie over de impact op de bezetting kan niet gegeven worden.

In deze EAUT wordt uitgegaan van een stijging in het aantal afwijzingen in eerste aanleg (gemiddeld bijna 1.000 zaken per jaar). De verwachting is dat vrijwel al deze aanvragers dan in beroep gaan, terwijl deze groep met voornemenprocedure niet in beroep zou zijn gegaan (omdat ze na de zienswijze een inwilliging hadden gekregen). Aanvragers hebben gedurende de gerechtelijke procedure recht op verblijf⁵⁸ op een COA-locatie. Omdat de periode van een gerechtelijke procedure langer is dan de huidige voornemenprocedure zal de verblijfsduur bij het COA van deze gemiddeld 1.000 aanvragers (die anders niet in beroep zouden zijn gegaan) langer zijn. JZ verwacht bovendien langere VA-beroepsprocedures (zonder de termijn van vier weken), vanwege de verdringing die optreedt als de rechtbanken het toenemende aantal beroepsprocedures niet kunnen inplannen. Overigens hoeft een beroepsprocedure niet altijd tot een uitspraak van de rechter te duren, het komt ook voor dat JZ onderkent dat een zaak tot inwilliging moet leiden, voordat het op zitting komt.

Hiertegenover staat dat de doorlooptijd van afwijzende zaken in eerste aanleg afneemt.

Daarnaast wordt een afname verwacht op het aantal personen in de opvang. De verwachting is dat met het afschaffen van de voornemenprocedure de IND een verhoogde productie kan draaien. Het heeft invloed op de COA-bezetting als de IND meer productie draait omdat de wachttijden dan afnemen. Hoe eerder mensen aan de beurt zijn, hoe korter het verblijf op een COA-locatie in principe is.

Een verhoogde productie betekent immers ook een hoger aantal inwilligingen, waardoor het aantal statushouders dat in gemeenten moet worden gehuisvest zal toenemen (dit leidt in de toekomst mogelijk tijdelijk tot een hogere taakstelling).⁵⁹ Zolang er sprake blijft van een vertraagde uitstroom van statushouders naar gemeenten vanwege de krapte aan (sociale) huurwoningen, kan het aandeel statushouders in de opvang tijdelijk toenemen.

Indien er in de toekomst sprake is van een asielketen met een goede doorstroom uit het COA, dan zal het afschaffen van het voornemen leiden tot een kortere periode dat aanvragers door het COA opgevangen moeten worden en derhalve een besparing voor kosten van het COA.

Toename procedurele vragen en onrust op COA-locaties

Hoewel het beantwoorden van vragen over de asielprocedure in principe niet tot de taak behoort van het COA, verwacht het COA wel een toename in het aantal vragen dat zij krijgt en verwacht het COA ook een toename van onrust door onduidelijkheid.

⁵⁸ Dit kan na verzoek en toekenning van een voorlopige voorziening of op basis van de Vw.

⁵⁹ Hier is nog uitgegaan van (het gelden van) de wettelijke taakstelling tot het huisvesten van vergunninghouders. Inmiddels is bekend dat het kabinet heeft aangekondigd deze taakstelling af te schaffen.

Voorlichting richting de bewoners over IND-procedure is geen taak van het COA. Het COA zal dan ook zelf geen informatie verschaffen over het afschaffen van de voornemenprocedure. Hierbij is het dus noodzakelijk dat de IND de informatievoorziening richting de aanvrager op orde heeft. Op die manier ontvangt het COA minder vragen.

Er moet aandacht zijn voor een eventuele overgangperiode of het feit dat tijdelijk twee groepen naast elkaar zullen bestaan (zij die wel een voornemenprocedure hebben en zij die dit niet hebben). Dit roept onduidelijkheid en dus extra vragen op en kan voor onrust op de COA-locaties zorgen. VWN ziet hier gedeeltelijk een rol voor zichzelf weggelegd, maar verwacht niet alles op te kunnen vangen.

3.5.3

Raad voor de rechtspraak

De RvdR heeft aangegeven niet mee te willen werken met deze EAUT. Onderstaande informatie is gebaseerd op gesprekken met verschillende directies van de IND en andere ketenpartners en beperkte schriftelijke input vanuit de RvdR.

Extra werk per zaak en extra zaken

Er wordt een intensivering van de werkzaamheden verwacht voor de rechtbanken, zowel in extra zaken als extra werk per zaak.

In deze EAUT wordt uitgegaan van een stijging in het aantal afwijzingen in eerste aanleg (gemiddeld bijna 1.000 zaken per jaar). De verwachting is dat (vrijwel) alle aanvragers in beroep zullen gaan. Daarnaast zal de productiestijging bij A&B ook tot meer besluiten van de IND leiden en dus ook tot meer beroepszaken. Het afschaffen van de voornemenprocedure leidt dus tot extra zaken voor de rechtbanken. Meer beroepszaken leiden zeer waarschijnlijk ook tot meer hoger beroepszaken.

Zowel voornemens tot afwijzing die uiteindelijk leiden tot een inwilliging als voornemens die een afwijzing blijven, kennen in de praktijk procedurele zorgvuldigheidsfouten. Met het afschaffen van de voornemenprocedure komt het 'herstelwerk' van al deze zaken bij de rechter te liggen (met uitzondering van de zaken die JZ intrekt voordat ze op zitting zijn gekomen). Daarmee zal de rechter zich niet uitsluitend kunnen richten op de kern/twistpunten van de zaak, maar ook op de randzaken en eventuele procedurele aspecten die er al in een voornemenprocedure uitgefilterd hadden kunnen worden. Het afschaffen van de voornemenprocedure leidt dus tot extra werk per zaak. A&B verwacht dat extra werk vanwege procedurele zorgvuldigheidsfouten (deels) op een andere manier ondervangen kan worden (zie paragraaf [3.2.2.1](#)).

Meer gegronde beroepen

De verwachting is dat meer beroepen gegrond verklaard zullen worden, bijvoorbeeld doordat procedurele zorgvuldigheidsfouten hersteld moeten worden die eerder in de voornemenprocedure al hersteld zouden zijn.

Het is niet bekend hoe de rechters zullen gaan oordelen na het afschaffen van de voornemenprocedure. De RvdR heeft aangegeven – vanwege de onafhankelijkheid van de rechter – niet vooruit te willen lopen op de mogelijke interpretatie van de rechter. Zoals beschreven in paragraaf [3.2.1.1](#) wordt verwacht dat er meer gegrond verklaarde beroepen zullen zijn.

Opgemerkt wordt dat de tijdsinvestering en uurloon van de rechter (en de procesvertegenwoordiger) in de beroepsprocedure per individuele zaak hoger zijn dan die van een IND-ambtenaar in de voornemenprocedure (zie ook paragraaf 3.8.3). De meerkosten voor de Rechtspraak van de extra zaken en van het extra werk per beroepszaak zijn niet berekend in deze EAUT.

Landenkennis

Bij de professionals in de beroepsfase is er mogelijk minder landenkennis dan bij de beslissers van de IND, dit kan volgens VWN tot het risico leiden dat afwijzingen niet voldoende worden gecorrigeerd.

VWN voorziet het risico dat de rechters en procesvertegenwoordigers van de IND onvoldoende gespecialiseerd zijn in landeninformatie. In de zaken waarin er nieuwe feiten worden ingebracht in de beroepsprocedure, die eerder in de voornemenprocedure werden ingebracht, is landenkennis volgens VWN essentieel om tot een zorgvuldige beslissing te komen. Omdat vaker nieuwe informatie pas in beroep ingebracht zal worden, in plaats van in de voornemenprocedure, is het extra van belang dat professionals in de beroepsprocedure hier meer kennis van nemen. De IND benoemt dat in beroepszaken nu ook al landeninformatie wordt aangevoerd, dus professionals in de beroepsprocedure werken nu ook al met landeninformatie.

3.5.4 *Advocatuur*

Asieladvocatuur wordt minder aantrekkelijk

Het werk van de asieladvocatuur wordt saaier en eenzijdiger.

Met het afschaffen van de voornemenprocedure wordt het werk van de advocatuur saaier en eenzijdiger, doordat de meest interessante processtap wegvalt. Dit maakt het werk minder aantrekkelijk. De asieladvocatuur (sociale advocatuur) staat al langere tijd onder druk en wordt op deze manier verder onder druk gezet.

Minder goede belangenbehartiging

Minder overlegmomenten maakt de belangenbehartiging moeilijker.

Het wordt moeilijker om het belang van de aanvrager te kunnen behartigen, doordat er minder overlegmomenten zijn om het asielrelaas te onderbouwen en bewijsmiddelen aan te leveren.

Verschuiving werk

Volgens de advocatuur zal het werk zich verplaatsen naar de rechtbanken. Daar worden niet alleen meer zaken verwacht, maar ook meer werk per zaak. Mogelijk wordt er ook meer ingezet op C&A.

Zoals in voorgaande paragrafen genoemd, wordt verwacht dat een deel van het werk zich verplaatst naar de rechtbanken. Specifiek vanuit de advocatuur wordt aangegeven dat zij het als hun taak zien om elke juridisch niet-houdbare beslissing aan te vechten, ongeacht of de cliënt kans maakt op een verblijfsvergunning. In paragraaf [3.2.2.1](#) is beschreven dat er geen eenduidige conclusie getrokken kan worden over de mate waarin er meer wordt ingezet op de C&A.

Contact met IND

De bereikbaarheid van directie JZ moet volgens de advocatuur vergroot worden om af te kunnen stemmen of het noodzakelijk is dat zaken op zitting komen.

De advocatuur meent dat met het afschaffen van de voornemenprocedure de bereikbaarheid van directie JZ moet worden verbeterd. Op dit moment is er alleen contact met JZ in het geval van afwijzende beschikkingen die evident geen stand zullen houden bij de rechter. Het is dan van belang dat er tijdig vooraf (telefonisch) afgestemd kan worden tussen JZ en de advocaat of de zaak op zitting dient te komen of deze kan worden ingetrokken. Daarvoor ziet de advocatuur het als noodzakelijk dat de directie JZ inzicht kan geven in met wie van JZ hierover afgestemd kan worden.

Financiering en sociale advocatuur

Voor het uitbrengen van de zienswijze krijgt de sociale advocatuur twee punten. Het wegvallen van deze punten en daarmee financiering heeft impact op de advocatuur. Daartegenover staat de proceskostenvergoeding van beroepszaken, ongeacht of het rechtsgevolg in stand blijft.

De financiële aantrekkelijkheid van het voeren van beroepsprocedures komt nadrukkelijker naar voren. Zoals beschreven worden er meer gegrondverklaringen verwacht (zie paragraaf [3.2.2.1](#)). Daarmee ontstaat er een financiële prikkel voor advocaten die uit zijn op eenvoudige vergoedingen. Dit is (mogelijk) een ander type

advocaat dan de advocaat die vooraf met JZ zou willen overleggen of de zaak op zitting komt.

Bij gegronde beroepen ontvangt de advocatuur immers proceskostenvergoeding, ongeacht of het rechtsgevolg in stand blijft. Deze kosten zijn hoger dan die voor het indienen van een zienswijze. De kosten van proceskostenveroordeling vallen hoger uit dan de vergoeding voor het indienen van de zienswijze; onder de streep levert het naar verwachting van de advocatuur geen financieel voordeel op voor de overheid.

De sociale advocatuur is sterk aan het vergrijzen en deze maatregel maakt het werk inhoudelijk niet aantrekkelijker. Door de financiële prikkel wordt mogelijk een andere groep advocaten aangetrokken die – anders dan nu – niet het belang van de aanvrager, maar hun eigen financiële belang op de voorgrond hebben staan.

3.5.5

VWN

VWN verwacht dat de wijziging niet uitvoerbaar zal zijn voor VWN

VWN verwacht een toename van de werkdruk, zowel in kwantitatieve zin als in emotionele zin (toename schrijvende situaties).

VWN begeleidt zowel mensen die in procedure zitten als ongedocumenteerden. VWN verwacht dat beide groepen in omvang toe zullen nemen, waardoor de werkdruk toeneemt. De IND verwacht overigens niet dat de groep ongedocumenteerden toeneemt als gevolg van het afschaffen van het voornemen.

Daarnaast komt toegenomen stress van aanvragers van een klein deel van de aanvragers (gedeeltelijk) bij VWN te liggen, maar VWN verwacht dit niet volledig op te kunnen vangen door de grote werkdruk. VWN acht de effecten van het afschaffen van de voornemenprocedure op de eigen organisatie dan ook onuitvoerbaar.

VWN maakt zich grote zorgen over de toename van het aantal aanvragers dat zonder voornemenprocedure geen inwilliging krijgt, terwijl deze aanvragers dit met een voornemenprocedure hadden gekregen. Hoewel de beroepsprocedure voor deze groep open staat, benadrukt VWN dat dit mensen zijn met recht op bescherming en deze bescherming dus ook zo snel mogelijk moeten krijgen.

Lobby

VWN ziet met het afschaffen van de voornemenprocedure de noodzaak voor belangenbehartiging groeien, zeker in combinatie met andere wijzigingen in de asielprocedure.

Op dit moment zijn er verschillende waarborgen in de asielprocedure die bijdragen aan het vertrouwen van VWN in de asielprocedure. Indien een of meerdere waarborgen worden afgeschaft waardoor de rechtsbescherming ten opzichte van de huidige situatie achteruitgaat, wordt het vertrouwen in de procedure minder. Weliswaar past het afschaffen van de voornemenprocedure binnen de minimumnormen van het Asiel- en Migratiepact. Desondanks is het de taak van VWN om de belangen van vluchtelingen te behartigen. VWN zal zich dus inzetten om deze belangen die door het afschaffen van de waarborgen worden geschaad, te voorkomen. VWN zal zich hard blijven maken om te voorkomen dat mensen onterecht worden afgewezen of zelfs onterecht worden uitgezet.

3.5.6

Nidos

Nidos ziet een intensivering van de begeleiding wat impact heeft op de personele capaciteit. Het wordt meer juridisch door toename van beroepen en meer emotionele ondersteuning door toename van afwijzingen.

De verwachting is dat het aantal afwijzingen en beroepszaken hoger komt te liggen. De mentale begeleiding die jeugdbeschermers bieden na een afwijzing vereist een ander type werkzaamheden dan tijdens de procedure of na een inwilliging. Ook is de juridische begeleiding bij beroepszaken intensiever dan de begeleiding in eerste aanleg. Dit komt boven op de normale begeleiding die Nidos biedt. De rol van jeugdbeschermers komt daardoor onder druk te staan. Zeker in combinatie met andere voorgestelde wijzigingen (zoals afschaffen van rechtshulp), ziet Nidos dat de voogd een soort vervanger van de advocaat zal moeten worden.

Op dit moment zijn er bij Nidos tien juristen op 600 jeugdbeschermers. Indien meer juridische begeleiding nodig is, zal er meer gevraagd moeten worden van de jeugdbeschermer of zal de juridische afdeling moeten worden uitgebreid.

3.6

Implementatie

Mocht besloten worden om de voornemenprocedure af te schaffen, verdient het aanbeveling om een afweging te maken tussen enerzijds het implementeren van alle nieuwe maatregelen en anderzijds het zo veel mogelijk wegwerken van voorraden voor de implementatie van het Asiel- en Migratiepact. Afhankelijk van de mogelijkheid van het inplannen van de beroepszaken bij de rechtbanken, zal mogelijk de directie JZ niet voldoende personeel hebben om de toename van extra zaken en werk per zaak te ondervangen. Er is een implementatietermijn van zes maanden vereist.

Indien besloten wordt om de voornemenprocedure af te schaffen, zijn er twee verschillende implementatiemomenten als opties genoemd:

- 1) Gelijktijdig aan de implementatie van het Asiel- en Migratiepact (12 juni 2026).
- 2) Het afschaffen van het voornemen gaat eerder plaatsvinden. In dit geval zou de maatregel van toepassing zijn op de huidige voorraad vanaf een nader te bepalen datum, niet korter dan zes maanden.

Aan de ene kant is het voordelig om alle nieuwe maatregelen gelijktijdig te implementeren, zodat de IND niet steeds wijziging op wijziging hoeft door te voeren. Er zijn meerdere voorgestelde wijzigingen voor de asielprocedure die impact hebben op de IND, ketenpartners en externe partijen. Deze wijzigingen zijn voor een gedeelte het gevolg van het Asiel- en Migratiepact, en voor een gedeelte van de asielnoodmaatregelenwet en eventuele andere ambities van het kabinet.

Aan de andere kant is het voordelig om de bestaande voorraad zo veel mogelijk weg te werken voordat het Asiel- en Migratiepact wordt geïmplementeerd. Het voordeel is dat er dan zo kort mogelijk verschillende voorraden naast elkaar bestaan. Het afschaffen van de voornemenprocedure kan gezien de verwachte productiviteitswinst hieraan bijdragen. Een ander voordeel is ook dat bij de asielnoodmaatregelenwet er geen overgangsrecht wordt opgenomen. Dat betekent dat het ook zal gelden voor lopende aanvragen. Als het afschaffen van het voornemen onder het Migratiepact pas

wordt ingevoerd (als onderdeel van de nieuwe asielprocedure), zal de IND in de oude voorraad steeds wél een voornemen moeten blijven schrijven.

Bij de keuze voor het implementatiemoment dient daarom een afweging gemaakt te worden tussen het voordeel van het gelijktijdig implementeren van alle nieuwe maatregelen en het voordeel van het zo veel mogelijk wegwerken van de bestaande voorraad voor de implementatie van het Asiel- en Migratiepact.

Daarnaast moet rekening gehouden worden met de andere randvoorwaarden voor implementatie (zie paragraaf 3.6.1) en de mate waarin JZ (potentieel op grote schaal) moet uitbreiden. De mate waarin is afhankelijk van de planning bij de rechtbanken. JZ verwacht dat de rechtbanken niet direct alle extra zaken zullen kunnen inplannen. In dat scenario zal JZ naar verwachting voldoende fte hebben. Er is ook een scenario denkbaar dat de rechtbanken wél alle zaken kunnen inplannen. Dan zal JZ naar verwachting ongeveer twintig fte tekort hebben om de toename van extra zaken en werk per zaak te ondervangen (onder de voorwaarde dat JZ nu begint met het maximaal werven van extra personeel). Er bestaat ook een tussenscenario dat de rechtbanken niet direct volledig kunnen opschalen, maar wel met een hoger tempo kunnen opschalen dan JZ. In deze scenario's zal JZ vaker niet op zitting kunnen komen of zal JZ vaker minder tijd kunnen besteden aan het voorbereiden van zaken, zoals het schrijven van verweerschriften.

Mocht het afschaffen van de voornemenprocedure eerder plaatsvinden dan het Asiel- en Migratiepact, heeft JZ momenteel te weinig personeel om de extra werkzaamheden te ondervangen. Daarnaast zijn er andere randvoorwaarden voor implementatie. De IND verwacht dat rekening gehouden moet worden met een implementatietermijn van ongeveer zes maanden om te kunnen voldoen aan deze randvoorwaarden. Deze randvoorwaarden worden hieronder toegelicht.

3.6.1

Randvoorwaarden

In deze EAUT zijn voor de IND verschillende randvoorwaarden voor implementatie naar voren gekomen. Daarnaast hebben ketenpartners en externe partijen ook randvoorwaarden genoemd.

IND

- *Extra personele capaciteit JZ.* De directie JZ heeft na inwerkingtreding naar verwachting jaarlijks tussen de 33 en 38 fte extra nodig, mits de rechtbanken de extra zaken ook kunnen inplannen. JZ zal naar verwachting minimaal drie jaar nodig hebben om voldoende personeel te werven en op te leiden.
- *Uitwerken wetsvoorstel.* Voor de implementatie van de maatregel is het randvoorwaardelijk dat het afschaffen van de voornemenprocedure nader wordt uitgewerkt in (concept) wet- en regelgeving. Op deze wijze kunnen de IND, ketenpartners en externe partijen zich naar behoren voorbereiden op een asielprocedure zonder voornemen.
- *Hoormogelijkheid bij belastende besluiten.* In de huidige situatie wordt het voornemen gebruikt om een belastend besluit (zoals een inreisverbod, terugkeerbesluit of ongewenstverklaring) kenbaar te maken. In de huidige situatie wordt er ook al vaak een gehoor georganiseerd als er sprake is van belastend besluit. Zonder een voornemenprocedure moet in het werkproces voor belastende besluiten worden ingebouwd dat dit horen altijd plaatsvindt, om de belangen die een vreemdeling heeft tegen het belastende besluit kenbaar te maken. Dit is noodzakelijk om te voldoen aan de Awb.

Een soortgelijke oplossing moet gevonden worden voor het kenbaar maken van het voornemen tot het opleggen en voortduren van de bewaringsmaatregel. Tevens is op grond van het EVRM vereist dat rechtshulp voor deze zaken gefaciliteerd wordt.

- *Woordvoeringslijn en kernboodschap.* Voor DV/CC is het randvoorwaardelijk dat een woordvoeringslijn inclusief een kernboodschap wordt uitgewerkt. Op deze wijze kan de IND vragen van of namens aanvragers omtrent (het afschaffen van) de voornemenprocedure eenduidig beantwoorden.
- *Ambtshalve toets.* De IND verricht ambtshalve reguliere toetsen in het kader van asielbeslissingen. Voor de IND is het van wezenlijk belang dat expliciet vermeld wordt dat ook ten aanzien van deze ambtshalve toetsen rechtstreeks beroep open staat. Indien er geen rechtstreeks beroep open staat voorziet de IND namelijk een toestroom aan bezwaarzaken tegen de afwijzing van de ambtshalve toets.

Ketenpartners en externe partijen

- *Communicatie naar gemeenten over mogelijk verhoogde taakstelling.* Een verhoogde productie bij de IND betekent ook een toename aan het aantal statushouders dat in gemeenten moet worden gehuisvest (dit leidt in de toekomst mogelijk tot een hogere taakstelling). Dit is overigens een tijdelijk effect. Als er geen voorraden meer zijn, leidt verhoogde productie niet tot een hogere taakstelling.
- *Bereikbaarheid JZ.* De advocatuur heeft aangeven dat zonder een voornemenprocedure de bereikbaarheid van de directie JZ vergroot moet worden, zodat voorafgaand zitting kan worden besproken of het noodzakelijk is dat de rechter de zaak beoordeelt.
- *Nieuwe werkafspraken IND en DTenV.* Voor spoor 2-zaken zullen er tussen de DTenV en de IND nadere afspraken gemaakt moeten worden zodat de dienst zo tijdig mogelijk kan beginnen met het voorbereiden van een zaak.
- *Korte lijn IND en de Rechtspraak.* Om te voorkomen dat bewaringsmaatregelen moeten worden opgeheven, is het randvoorwaardelijk dat de IND en de Rechtspraak een korte lijn blijven hebben om zo de planning van de zaken waarin een bewaringsmaatregel is opgelegd te prioriteren.
- *Gezamenlijke sessie met ketenpartners.* Een gezamenlijke sessie met alle betrokken ketenpartners geeft de mogelijkheid tot opstellen van werkafspraken en het toelichten van de maatregel.

3.7 Risico's en kansen

Hieronder wordt een inschatting van de mogelijke kansen en risico's opgesomd die benoemd zijn door de verschillende respondenten. Bij het opstellen van de kansen en risico's is uitgegaan van de huidige asielprocedure.

3.7.1 Kansen

Het afschaffen van de voornemenprocedure brengt verschillende kansen met zich mee die met name zien op de IND.

3.7.1.1 IND

- *Meer capaciteit bij A&B heeft een positief effect op de werkvoorraad en doorlooptijden.* Het afschaffen van de voornemenprocedure leidt tot een productiviteitsverhoging/vrijval van personele capaciteit (zie paragraaf [3.2.4.1](#)) die kan worden ingezet op de bestaande voorraad bij A&B.

- *Vereenvoudigen procedure.* Het afschaffen van de voornemenprocedure draagt bij aan het vereenvoudigen van de asielpcedure.
- *Minder dossieroverdracht.* Met het afschaffen van het voornemen zullen er naar waarschijnlijkheid minder zaken VA gaan, waardoor er minder dossieroverdracht van zaken zal zijn bij A&B, hetgeen bijdraagt aan het efficiënter maken van de asielpcedure. Hier staat het risico van meer zij-instroom tegenover, wat juist leidt tot meer dossieroverdracht.
- *Europese wetgeving.* Het afschaffen van de voornemenprocedure betekent dat Nederland meer in lijn zal zijn met de Europese wetgeving en asielpcedures van andere EU-lidstaten, inclusief het Asiel- en Migratiepact.
- *Integrale werkwijze A&B en JZ introduceren.* In de huidige werkwijze is er samenwerking tussen A&B en JZ. Met het afschaffen van de voornemenprocedure is er een kans voor een extra investering in deze samenwerking. Tijdens de expertsessie kwam de wens naar voren tot een meer integrale benadering van de beslis- en beroepsfase. De wijze waarop de samenwerking (nog) beter kan worden vormgegeven valt buiten de scope van deze EAUT.
- *Voordeel voor A&B ingeval van tweestatusstelsel.* Het afschaffen van de voornemenprocedure heeft tot gevolg dat de impact van invoering van het tweestatusstelsel voor A&B fors wordt gereduceerd. Daartegenover staat dat er wel (nog) meer mensen in beroep gaan (zie risico's JZ). Deze kans/dit risico is niet verder gekwantificeerd in deze EAUT omdat het buiten de scope valt.

3.7.1.2 COA

- *Mogelijk op de langere termijn minder personen op COA-locaties.* Indien de IND jaarlijks op meer aanvragen kan beslissen dan thans gebeurt (hogere productie), zal de doorlooptijd naar verwachting afnemen. Hoe eerder mensen aan de beurt zijn, hoe korter het verblijf op een COA-locatie in principe is en hoe minder personen er dus verblijven. Daarvoor is het wel noodzakelijk dat de doorstroom naar gemeenten volgens de vastgestelde taakstelling verloopt (zie ook [3.7.2.3](#)).⁶⁰

3.7.2 Risico's

Het afschaffen van de voornemenprocedure brengt ook risico's met zich mee voor de IND, de ketenpartners en de aanvrager.

3.7.2.1 IND

A&B:

- *Toename zij-instroom zaken.* JZ zal waarschijnlijk meer zaken teruggeven aan A&B wanneer er in absolute zin meer afwijzende beschikkingen worden genomen. Hoeveel zaken er terugkomen vanwege het feit dat ze – in de ogen van de rechter – onvoldoende zorgvuldig tot stand zijn gekomen of de gronden van beroep in de beroepsfase onvoldoende kunnen worden weerlegd door JZ is niet goed in te schatten. Dat zal ook samenhangen met de keuze of rechtsbijstand wordt geboden in de procedure en bijvoorbeeld de aanvrager met een gemachtigde C&A kan inbrengen op een gehoor.
- *Toename herhaalde asielaanvragen.* De verwachting is dat er door het verhoogde aantal afwijzingen meer herhaalde asielaanvragen ingediend zullen worden.

⁶⁰ Hier is nog uitgegaan van (het gelden van) de wettelijke taakstelling tot het huisvesten van vergunninghouders. Inmiddels is bekend dat het kabinet heeft aangekondigd deze taakstelling af te schaffen'.

- *De beschikking.* Omdat met het afschaffen voornemen medewerkers minder informatie voorhanden hebben om een beschikking op te baseren bestaat volgens JZ en de advocatuur de kans dat beschikkingen in eerste aanleg minder goed gemotiveerd zullen zijn en/of meer zorgvuldigheidfouten plaatsvinden. Aanvullend bestaat het risico dat medewerkers het perspectief van de advocatuur niet meer meekrijgen in het kader van een *feedbackloop*. A&B deelt deze mening niet en ziet mogelijkheden om mitigerende maatregelen te treffen om het risico te ondervangen.
- *Meer druk op A&B n.a.v. andere wijzigingen.* Het afschaffen van de voornemenprocedure kan niet los gezien worden van andere voorstellen en politieke wensen die ook impact hebben op A&B, zoals het afschaffen van het eenstatusstelsel, aanvullende voorwaarden voor nareis van b-statushouders en de invoering van het Asiel- en Migratiepact. Tegelijk biedt het Regeerprogramma en het Asiel- en Migratiepact ook mogelijkheden voor A&B om de asielprocedure efficiënter te maken.

JZ:

- *Onvoldoende wervings- opleidingscapaciteit JZ.* De verwachting is dat JZ minimaal drie jaar nodig zal hebben voldoende personeel te werven en op te leiden. Indien er echter minder zaken bij de rechtbanken ingepland worden, zal JZ voldoende personeel kunnen werven en opleiden. Indien de rechtbanken meer zaken inplannen en JZ nog niet voldoende personeel heeft, zal JZ vaker niet op zitting kunnen komen of zal JZ minder tijd kunnen besteden aan het voorbereiden van zaken.
- *Verdringingseffect:* Indien de capaciteit bij de Rechtspraak en JZ ontoereikend is, zal dit effect hebben op andere zaken. De voorraden van asielzaken zonder termijn van vier weken, nareiszaken en reguliere zaken zullen oplopen.
- *Uitdaging planning JZ.* De productiviteitsdaling bij JZ leidt tot een risico voor de planning van JZ, voornamelijk bij AA-zaken. Bij AA-zaken begint een pleiter in de praktijk pas twee dagen voor de zitting met de voorbereiding van de zaken. Dit is in veel gevallen te laat om alsnog verweer te schrijven in alle zaken en om voor het eerst te reageren op de argumenten van de gemachtigde. Dit terwijl verwacht wordt dat er in veel meer zaken wel een verweer nodig zal zijn omdat er dan pas voor het eerst wordt gereageerd op de argumenten van de advocaat. Ook de advocatuur, Nidos en VWN zien dit als een risico.
- *Onvoldoende tijd om gebreken te ondervangen in beroepszaken.* Gezien de beperkte tijd om eventuele gebreken te herstellen in beroep en korte doorlooptijd van bepaalde zaken (vier weken), verwachten de advocatuur en sommige vertegenwoordigers van JZ dat JZ onvoldoende tijd krijgt om een goed onderbouwd verweerschrift op te stellen. Dit zal waarschijnlijk leiden tot meer gegrondverklaringen en intrekkingen door JZ (met meer zij-instroom als gevolg).
- *Meer druk op JZ; ook n.a.v. andere wijzigingen.* De productiviteitsverhoging van A&B leidt tot meer druk bij JZ. Indien in absolute zin meer zaken worden afgehandeld, zullen ook meer zaken worden afgewezen dan nu het geval is. Uitgaande van hetzelfde percentage beroepen, betekent dit ook meer beroepen in absolute zin voor JZ.

Het afschaffen van de voornemenprocedure kan niet los gezien worden van andere voorstellen en politieke wensen die ook impact hebben op de IND, zoals het afschaffen van het eenstatusstelsel, aanvullende voorwaarden voor nareis van b-statushouders en de invoering van het Asiel- en Migratiepact. Deze maatregelen vergroten de druk op JZ, terwijl de opleidingscapaciteit en

mogelijkheid tot uitbreiding zoals beschreven beperkt is. Bovendien is het onzeker hoeveel zaken na invoering van het Asiel- en Migratiepact in de versnelde procedure moeten worden behandeld en welke uitspraaktermijnen de rechtbanken in die zaken zullen krijgen. In zaken waarvoor de rechtbank een korte uitspraaktermijn krijgt, zal er in de regel geen tijd zijn voor JZ om met een schriftelijk verweer eventuele gebreken in de besluitvorming te herstellen.

3.7.2.2 DTenV

- *Afname vertrekbaarheid.* Zowel de DTenV, VWN als de advocatuur zien een risico voor de vertrekbaarheid van (een deel van de) aanvragers. Zij verwachten dat de procedure minder zorgvuldig is voor een deel van de aanvragers langer zal duren. Zorgvuldigheid en snelheid zijn echter twee belangrijke aspecten voor acceptatie van het besluit. Indien het besluit minder wordt geaccepteerd, zal de vertrekbaarheid afnemen.
- *Onnodig werk en verslechtering contacten met landen van herkomst.* Met het afschaffen van het de voornemenprocedure zullen er meer afwijzingen in eerste aanleg zijn (omdat zaken die voorheen een voornemen kregen nu worden afgewezen en omdat de IND bijna 7% productiever wordt, wat leidt tot een toename van de caseload van de DTenV). De DTenV verricht al voorbereidende handelingen voordat er uitspraak in beroep is gedaan. De verwachting is dat er meer gegrondverklaringen zijn. Dit betekent dat er ook meer onnodig werk verricht zal worden door de DTenV, omdat uiteindelijk geen terugkeer plaats hoeft te vinden of verder uitgesteld wordt. Dit verslechtert ook de contacten met autoriteiten in landen van herkomst, terwijl deze contacten juist noodzakelijk zijn voor goede terugkeersamenwerking.
- *Meer aanvragers die met onbekende bestemming vertrekken.* Een klein deel van de aanvragers doorloopt de grensprocedure. Indien er meer beroepen gegrond worden verklaard (met vernietiging van het bestreden besluit) leidt dat ertoe dat de aanvrager niet langer in de grensprocedure kan worden afgedaan en de grensdetentie moet worden opgeheven. De aanvrager krijgt dan toegang tot Nederland en zal de procedure in Ter Apel of Budel moeten doorlopen. Er bestaat een risico dat deze groep aanvragers zich onttrekken aan toezicht en met onbekende bestemming vertrekken, waardoor (begeleide) terugkeer geen optie meer is. De verwachting is dat dit een relatief kleine groep betreft.

3.7.2.3 COA

- *Langere verblijfsduur.* Wanneer wordt uitgegaan van een stijging in het aantal afwijzingen in eerste aanleg en daardoor meer beroepszaken, zal de verblijfsduur voor een klein deel van de aanvragers op een COA-locatie toenemen. Aanvragers hebben gedurende de gerechtelijke procedure recht op verblijf op een COA-locatie. Omdat de periode van een gerechtelijke procedure langer is dan de huidige voornemenprocedure zal de verblijfsduur per persoon (die anders niet in beroep was gegaan) langer zijn. Daar staat tegenover dat het grootste deel minder lang in de asielprocedure zal zijn.
- *Tijdelijk meer statushouders in de opvang.* De op dit moment vertraagde uitstroom van statushouders naar gemeenten zal naar verwachting niet (direct) versnellen vanwege de krapte aan (sociale) huurwoningen. Indien de IND door vrijval van capaciteit bij A&B op meer aanvragen kan beslissen, wordt verwacht dat het aandeel statushouders in de opvang zal toenemen.

- *Overgangperiode leidt tot onrust op locaties.* Hoewel het beantwoorden van vragen over de asielprocedure in principe niet tot de taak behoort van het COA, verwachten COA en VWN wel een toename in het aantal vragen dat zij krijgen en verwachten zij een toename van onrust en frustratie door onduidelijkheid.

3.7.2.4 Raad voor de Rechtspraak

- *Uitdaging planning en verdringingseffect.* Een toename van het aantal beroepszaken is een uitdaging voor het (tijdig) plannen van de zittingen. De verwachting is dat de rechtbanken daardoor enkel zaken inplannen die ingepland *moeten* worden, wat leidt tot een verdringingseffect van asielzaken zonder termijn van vier weken, nareiszaken en reguliere zaken.
- *Meer (gegronde) beroepen.* In de huidige voornemenprocedure worden eventuele gebreken hersteld in het besluit. In hoeveel zaken dit voorkomt is niet onderzocht. Zonder voornemenprocedure zullen deze gebreken in beroep tot gegrondverklaringen leiden. Dit geldt zowel voor voornemens tot afwijzing die uiteindelijk leiden tot een inwilliging als voornemens die een afwijzing blijven. Met het afschaffen van de voornemenprocedure komt het 'herstelwerk' van al deze zaken bij de rechter te liggen, met meer zij-instroom bij de IND tot gevolg.
- *Landenkennis.* Bij de professionals in de beroepsfase is er volgens VWN minder landenkennis dan bij de beslismedewerkers van de IND. De landenkennis is essentieel om tot een zorgvuldige beslissing te komen. De IND benoemt dat landenkennis nu ook al betrokken wordt in de beroepsfase.
- *Mogelijk strengere eisen rechters.* Het is niet bekend hoe de rechters zullen gaan oordelen na het afschaffen van de voornemenprocedure. De RvdR heeft aangegeven – vanwege de onafhankelijkheid van de rechter – niet vooruit te willen lopen op de mogelijke interpretatie van de rechter. Zowel JZ als de advocatuur zien een kans dat rechters strengere eisen (meer waarborgen) zullen stellen aan de beslissingen en meer zaken zullen teruggeven aan de IND (met meer zij-instroom voor A&B als gevolg).

3.7.2.5 Advocatuur

- *Financiële prikkel om in beroep te gaan.* Met het afschaffen van de voornemenprocedure, wordt de kans dat een advocaat de beroepsprocedure wint vergroot vanwege gebreken die niet meer hersteld worden in de voornemenprocedure. Daarmee ontstaat er een financiële prikkel voor advocaten die uit zijn op eenvoudige vergoedingen. Bij een gegrond beroep wordt de IND veroordeeld in de proceskosten, ongeacht of de rechtsgevolgen in stand blijven. Deze kosten zijn hoger dan die voor het indienen van een zienswijze. Aangenomen dat het ook eenvoudiger wordt om enkele gebreken aan te wijzen, zal het afschaffen van het voornemen voor de overheid onder de streep geen financieel voordeel opleveren. Door de financiële prikkel wordt mogelijk een andere groep advocaten aangetrokken die – meer dan nu – niet het belang van de aanvrager, maar hun eigen financiële belang op de voorgrond hebben staan.
- *Onvoldoende voorbereidingstijd.* Indien naast het afschaffen van de voornemenprocedure ook de beroepstermijnen verkort worden, is er een risico dat de advocatuur onvoldoende (voorbereidings)tijd heeft om samen met de aanvrager de zaak voor te bereiden.

3.7.2.6 VWN

- *Onuitvoerbaar voor VWN.* VWN verwacht een toename van de werkdruk, zowel in kwantitatieve (aantal vragen) als in kwalitatieve (aantal schrijvende situaties) zin en acht de toename van werkdruk voor hun eigen organisatie daarom niet uitvoerbaar. Ook in het kader van de menselijke maat zien zij bezwaren.
- *Actievere lobby.* VWN verwacht een toename van schrijvende situaties, zeker in combinatie met andere mogelijke wijzigingen. Zij voelen zich genoodzaakt onterechte afwijzingen door middel van belangenbehartiging te blijven voorkomen en zullen kijken naar welke inzet en stappen dit vereist.

3.7.2.7 Aanvrager

- *Afwijzingen in eerste aanleg die geen stand zullen houden in de beroepsfase.* In tien procent van de zaken waarin een voornemen tot afwijzing is uitgebracht, leidt dit in de huidige situatie naar aanleiding van een zienswijze tot een inwilliging. De verwachting is dat met het afschaffen van de voornemenprocedure deze tien procent een afwijzing krijgt in eerste aanleg, die geen stand zal houden in de beroepsfase. Volgens VWN kan ook na de beroepsprocedure niet met zekerheid gezegd worden dat deze groep de bescherming krijgt die hen toekomt. VWN voorziet het risico dat er minder landenkennis is bij de professionals in de beroepsprocedure. Het gevolg van meer afwijzingen is dat deze aanvragers moeten terugkeren naar een land van herkomst waar zij mogelijk niet veilig zijn.
- *Onrust.* Feitelijk is de procedurewijziging uit te leggen, maar er zal onduidelijkheid en onrust zijn bij de twee groepen die tijdelijk naast elkaar bestaan (wel en geen voornemen).
- *Toegenomen wantrouwen richting de overheid.* Wanneer aanvragers het gevoel hebben dat zij minder worden gehoord of dat zij het gevoel hebben dat de procedure minder zorgvuldig is, zal het wantrouwen richting de overheid in brede zin toenemen. Deze maatschappelijke kosten zijn niet te kwantificeren, maar hebben wel impact op inburgering, taal en werk.

3.8 Financiële gevolgen

3.8.1 Incidentele financiële gevolgen

- Het betreft een kleine IV-wijziging: ongeveer € 500.000,-.
- Implementatiekosten voor aanpassing klant- en corporate communicatie en BOA: ongeveer € 150.000,-.

3.8.2 Structurele financiële gevolgen

In totaal levert het afschaffen van de voornemenprocedure voor de IND tussen de € 660.000 en € 800.000 op per jaar. Mocht JZ niet volledig hoeven opschalen, omdat het de rechtbanken niet lukt om volledig op te schalen, dan zal de besparing voor de IND hoger uitvallen. Voor een gedetailleerder inzicht in de besparing of kosten en de gehanteerde aannames, wordt verwezen naar de bijlagen.

In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de niet-berekende en/of niet-kwantificeerbare structurele kosten en baten.

Tabel 5 Structurele financiële gevolgen voor de IND

	2025	2026	2027	2028
A&B	€ 4.393.403	€ 4.598.527	€ 4.802.145	€ 5.008.340
JZ	-€ 3.288.668	-€ 3.561.428	-€ 3.704.043	-€ 3.832.243

DV	-€ 371.923	-€ 374.639	-€ 377.405	-€ 380.123
IND	€ 732.812	€ 662.461	€ 720.697	€ 795.974

3.8.3 Niet-kwantificeerbare kosten en baten

Een deel van de kosten en baten konden niet berekend worden binnen de scope van deze EAUT of zijn niet kwantificeerbaar. Deze kosten en baten zijn in onderstaande tabel opgenomen en dienen dus ook meegenomen te worden bij de overweging om de voornemenprocedure al dan niet af te schaffen.

Tabel 6 Niet-kwantificeerbare en/of niet berekende kosten en baten

	Niet-kwantificeerbare en/of niet-berekende kosten	Niet-kwantificeerbare en/of niet-berekende baten
IND	<p>In deze EAUT is niet berekend welk financiële impact een mogelijke <u>toename van zij-instroom en herhaalde asielaanvragen</u> heeft op de IND. De verwachting is wel dat er een toename zal zijn.</p> <p>Om beroep en zij-instroom te beperken en de kwaliteit van de beschikking te waarborgen, zouden maatregelen voor kwaliteitszorg kunnen worden geïntensiveerd, zoals het vaker inzetten van een <u>collegiale toets</u> bij afwijzingen. De eventuele financiële impact hiervan is niet doorgerekend in deze EAUT.</p> <p>Zonder een voornemenprocedure moet in het werkproces voor belastende besluiten de mogelijkheid worden ingebouwd om gehoord te worden om de belangen die een vreemdeling heeft tegen <u>het belastende besluit</u> kenbaar te maken.</p>	<p>Zolang het niet lukt of niet nodig is om JZ volledig te laten opschalen, omdat de <u>rechtbanken niet volledig opschalen</u>, zullen de kosten voor <u>JZ lager uitvallen</u>.</p>
DTenV	<p>Aangenomen wordt dat er meer afwijzingen in eerste aanleg zullen zijn, wat leidt tot een toename van de caseload bij DTenV. De DTenV verricht voorbereidende handelingen voor terugkeer, nog voordat er uitspraak in beroep is gedaan. De verwachting is bovendien dat er meer gegrondverklaringen zullen zijn waardoor er in een deel van de gevallen geen terugkeer plaats hoeft te vinden. Op die manier zal er soms <u>onnodig werk zijn verricht door de DTenV</u>.</p> <p>Eventuele onnodige voorbereidingen die door de autoriteiten in het land van herkomst worden verricht, verslechteren de relatie van DTenV met de autoriteiten in het land van herkomst wat <u>toekomstige samenwerking voor terugkeer bemoeilijkt</u>.</p> <p>Zorgvuldigheid en snelheid van de procedure zijn twee belangrijke aspecten voor acceptatie van een besluit. De mate van acceptatie is een belangrijke voorspeller voor vertrekbaarheid. Zonder verdere waarborgen, zal de procedure minder zorgvuldig zijn. Ook zal de procedure voor een klein deel (1.000 zaken) langer duren, doordat de periode t/m uitspraak in beroep langer is dan de huidige voornemenprocedure. Voor een ander deel zal de procedure juist sneller verlopen. Het is moeilijk te zeggen of de vertrekbaarheid per saldo voor alle zaken hierdoor zal afnemen. <u>Het is aannemelijk dat de vertrekbaarheid voor de aanvragers van de gemiddeld 1.000 zaken zal afnemen</u>.</p>	
Aanvrager	<p>In tien procent van de zaken waarin een voornemen tot afwijzing is uitgebracht, leidt dit naar aanleiding van een zienswijze tot een inwilliging. Zonder verdere waarborgen, kan men er daarom vanuit gaan dat met het afschaffen van de voornemenprocedure deze tien procent een afwijzing krijgt in eerste aanleg, die waarschijnlijk niet standhoudt in beroep. Ook zou het volgens VWN kunnen zijn dat deze groep ook na de beroepsprocedure <u>niet bescherming krijgt die hen toekomt</u>: er is minder landenkennis bij de professionals in de beroepsprocedure.</p>	<p>Bij afwijzingen krijgt de aanvrager sneller een beslissing op de aanvraag. Daarnaast kan de IND vanwege de productiviteitsverhoging aanvragen uit de voorraad sneller behandelen.</p>

COA	<p>Uitgaande van een stijging in het aantal afwijzingen in eerste aanleg en daarmee gemiddeld 1.000 meer beroepen, zal de verblijfsduur voor de persoon (die anders niet in beroep was gegaan) op een COA-locatie sterk toenemen. Aanvragers hebben immers gedurende de gerechtelijke procedure recht op verblijf op een COA-locatie. De periode van een gerechtelijke procedure is langer dan de huidige voornemenprocedure. JZ verwacht bovendien langere VA-beroepsprocedures. Daardoor zullen de kosten van opvang van aanvragers toenemen.</p> <p>De verwachting is dat er onduidelijkheid zal bestaan over het feit dat er een groep is die wel en een groep is die geen voornemenprocedure krijgt. Deze onduidelijkheid kan zorgen voor <u>onrust en frustratie op de COA-locaties</u>. Dit zal leiden tot meer werk (bijvoorbeeld in de vorm van vragen) voor medewerkers op opvanglocaties.</p>	<p>Een verhoogde productie bij de IND leidt tot een afname van wachttijden. Hoe eerder mensen aan de beurt zijn, hoe <u>korter het verblijf op een COA-locatie</u> in principe is. Daarnaast zullen afwijzende beslissingen sneller afgehandeld worden. Dit zal de kosten van opvang juist dempen. Onduidelijk is wat het effect per saldo is van de langere verblijfsduren en kortere verblijfsduren.</p>
Gemeenten	<p>Een afgenomen vertrekbaarheid, leidt mogelijk tot <u>meer ongedocumenteerden</u> wat leidt tot meer kosten voor gemeenten en maatschappelijke organisaties.</p> <p>Een verhoogde productie bij de IND leidt tot meer beslissingen, waaronder ook het aantal positieve beslissingen. Dit zou (tijdelijk) tot een <u>hogere taakstelling voor gemeenten</u> kunnen leiden.</p>	<p>Door verdringing kunnen nareiszaken langer blijven liggen bij de rechtbanken. Het deel van de nareiszaken dat na beroep wordt ingewilligd, zal daardoor mogelijk <u>later tot woningbehoefte voor nareizigers zorgen</u> dan nu het geval is.</p>
RvdR	<p>Er wordt een intensivering van de werkzaamheden verwacht voor de rechtbanken, <u>zowel extra zaken als extra werk per zaak</u>. Deze extra kosten zijn niet berekend.</p>	
VWN	<p>Er wordt een <u>intensivering van de werkzaamheden verwacht voor VWN</u>. Er is meer tijd nodig voor voorlichting en juridische ondersteuning. Daarnaast wordt verwacht dat er meer vragen aan de balie gesteld worden.</p>	
Overheid in brede zin	<p>Met het afschaffen van de voornemenprocedure, wordt de kans dat een advocaat de beroepsprocedure wint vergroot. Daarmee ontstaat er een <u>financiële prikkel voor advocaten</u> die uit zijn op eenvoudige vergoedingen. Bij gegronde beroepen ontvangt de advocatuur immers proceskostenvergoeding, ongeacht of het rechtsgevolg in stand blijft. De kosten van proceskostenveroordeling vallen hoger uit dan de vergoeding voor het indienen van de zienswijze. Als het ook eenvoudiger wordt om enkele gebreken aan te wijzen, en in overweging wordt genomen dat er meer kosten zullen zijn bij de rechterlijke macht, zal het afschaffen van het voornemen voor de overheid in brede zin geen financieel voordeel opleveren. Door de financiële prikkel wordt mogelijk een andere groep advocaten aangetrokken die – anders dan nu – niet het belang van de aanvrager, maar hun eigen financiële belang op de voorgrond hebben staan.</p> <p>Wanneer de aanvragers het gevoel hebben dat zij minder worden gehoord of dat zij het gevoel hebben dat de procedure minder zorgvuldig is, zal het <u>wantrouwen richting de overheid in brede zin toenemen</u>. Deze maatschappelijke kosten zijn niet te kwantificeren, maar hebben wel impact op inburgering, taal en werk.</p>	<p>Met het afschaffen van de voornemenprocedure, wordt de advocatuur <u>niet meer gefinancierd op het onderdeel 'zienswijze'</u>. De advocatuur ontvangt op dit moment twee punten voor dit onderdeel.</p>

4 Eindconclusie

Het doel van de EAUT was het in kaart brengen van de uitvoeringsgevolgen van het afschaffen van de voornemenprocedure voor de IND, de ketenpartners en de aanvrager. **Het voorstel is uitvoerbaar, nadat aan de randvoorwaarden is voldaan. Een knelpunt is het tijdig werven en opleiden van voldoende personeel bij JZ en de rechtbanken. Zolang de directie JZ en de rechtbanken onvoldoende personeel kunnen werven en opleiden, zal dit tot een verdringingseffect van andere zaken leiden.**

De minimale implementatietermijn is negen maanden nadat het besluit tot afschaffen van de voornemenprocedure is genomen.

Als de rechtbanken tegen de verwachting in alle zaken kunnen inplannen, verwacht JZ de komende jaren tussen 33 en 38 extra fte nodig te hebben om de beroepszaken te kunnen behandelen, terwijl zij op het moment een wervings- en opleidingscapaciteit hebben van ongeveer twaalf nieuwe fte per veertien maanden (en twaalf fte voor natuurlijk verloop). Voor 2026 heeft JZ een wervings- en opleidingsambitie van ongeveer 20 nieuwe fte. Dit betekent dat er een tekort van ongeveer 15 fte zal zijn. JZ voorziet hier geen uitvoerbaarheidsprobleem, omdat JZ personeel in kan zetten dat normaal gesproken andere zaken bepleit, met een verdringingseffect van asielzaken zonder termijn van vier weken, nareiszaken en reguliere zaken tot gevolg.

Met het afschaffen van de voornemenprocedure kan door productiviteitsverhoging en daarmee vrijval van capaciteit bij A&B 50-60 fte worden ingezet op het wegwerken van de voorraad en daarmee kan op meer aanvragen sneller beslist worden. In welke mate de verwachte toename van zij-instroom impact heeft op de productie van A&B is niet goed te kwantificeren.

Het afschaffen van de voornemenprocedure heeft tot gevolg dat de impact van invoering van het verwachte tweestatusstelsel voor A&B fors wordt gereduceerd.

Bij DV is er een beperkte personele impact verwacht. Wel dient er veel aandacht te zijn voor interne en externe communicatie indien het voornemen wordt afgeschaft. De gevolgen voor IV zijn beperkt.

Voor de IND als organisatie levert het afschaffen van de voornemenprocedure de komende jaren een besparing op van tussen € 660.000,- en € 800.000,-. Om de maatregel te implementeren kost het de IND eenmalig ongeveer € 650.000,-. Ketenpartners brengen weinig kansen en besparingen naar voren.

Ketenpartners brengen vooral risico's en (niet-berekende) kosten naar voren, zoals toenemende kosten en voorraden bij de Rechtspraak en afgenomen vertrekbaarheid bij een klein deel van de aanvragers. Wat de financiële gevolgen zijn voor de overheid in brede zin, is niet berekend. Wanneer echter de in deze EAUT benoemde risico's en niet-kwantificeerbare en/of niet-berekende kosten en baten worden meegenomen, lijkt er overheidsbreed geen sprake te zijn van een besparing.

Daarnaast wordt het voorstel tot afschaffen van de voornemenprocedure gezien als een stap terug in de menselijke maat, doordat de rechtspositie van de aanvrager onder druk komt te staan en er minder sprake is van wederkerige communicatie tussen overheid en aanvrager. Er zijn geen grote bezwaren wat betreft het doenvermogen van de aanvrager. Het afschaffen van de voornemenprocedure leidt mogelijk wel tot meer stress en psychische klachten bij een

klein deel van de aanvragers, wat hun doenvermogen kan verminderen. Echter, wanneer er nog (gesubsidieerde) rechtsbijstand verleend wordt aan de aanvrager, kan het doenvermogen ondervangen worden door de advocatuur. Tenslotte zal voor een klein deel van de aanvragers de totale procedure (tot beroep) langer worden, terwijl voor een groter deel van de aanvragers de procedure sneller zal verlopen en de periode van onzekerheid dus verkort zal worden.

Bijlage I: Toelichting berekening A&B

Onvoorspelbaarheid externe factoren:

Het is uiterst moeilijk om te voorspellen wat de echte impact is voor A&B van de afschaffing van het voornemen. A&B heeft in het end-to-end proces van de behandeling van de asielaanvraag van een vreemdeling met meerdere externe factoren te maken, bijvoorbeeld de advocatuur en de rechtspraak. Een advocaat kan bijvoorbeeld verzoeken om de gelegenheid te krijgen om nog bepaalde documenten te overleggen, dit kan maken dat een besluit alsnog langer op zich laat wachten. Daarnaast lijkt het dat het vervallen van het voornemen niet de enige wijziging in dat end-to-end proces is, maar we hebben momenteel geen goed zicht op de overige aanpassingen die volgen uit het hoofdlijnenakkoord en het Asiel- en Migratiepact. Die kunnen daarom ook nog invloed hebben op de impact van het vervallen van het voornemen. Welke invloed dat is, is ook nog onvoorspelbaar. Belangrijk daarbij is gefinancierde rechtshulp en of deze ook gegeven gaat worden voordat een besluit wordt genomen.'

De mogelijke (re)acties van de advocatuur zijn daarom ook moeilijk in te schatten. A&B heeft al aangegeven dat verwacht wordt dat bij het vervallen van het voornemen (en dus ook de zienswijze) een deel van de argumentatie uit de zienswijze naar de beroepsprocedure verschuift, maar ook een deel naar de C&A op het nader gehoor. We verwachten een toename van zwaarwegende adviezen (ZA) bij de C&A, maar hoe groot die toename is, is weer afhankelijk van de vraag of die onderdeel zullen worden van de gefinancierde rechtsbijstand. Op dit moment zijn ZA namelijk niet gefinancierd voor de advocatuur. En een ZA betekent ook meer werk voor een beslisser, omdat daar ook op gereageerd moet worden. Ook zal – in het kader van het verdedigingsbeginsel – wel enkele waarborgen moeten worden ingebouwd. De vreemdeling zal voorafgaande aan het besluit al geconfronteerd moeten worden met bijvoorbeeld onderzoeksresultaten, zodat hij hierop kan reageren voorafgaande aan het besluit. Uit de GDISC bevraging komt verder naar voren dat waarschijnlijk meer gewicht zal komen te liggen bij het tijdens het nader gehoor confronteren van de vreemdeling met tegenstrijdige, inconsistente, ontbrekende etc. verklaringen. Die verplichting bestaat nu al, maar daar waar dit tijdens het gehoor niet geheel is gedaan, kan de vreemdeling momenteel met het voornemen alsnog de gelegenheid worden gegeven op aanvullende tegenwerpingen te reageren. Mogelijk dat na het wegvallen van het voornemen vaker beroepen gegrond zullen worden verklaard omdat er tijdens het gehoor onvoldoende is geconfronteerd met de afgelegde tegenstrijdige verklaringen. Wat de rechtspraak gaat doen en wat dat betekent voor de zij-instroom en/of het beroep wat JZ gaat doen op de medewerkers van A&B in voorkomende gevallen is ook moeilijk te voorspellen.

'Best educated guess' bij gelijkblijvende overige omstandigheden!:

Verder is de huidige 'best educated guess' dat 12,5% van de tijd die aan een beschikking wordt besteed moet worden opgeteld bij de tijd die nu aan het voornemen wordt besteed. Die 'best educated guess' is gevalideerd door slechts 2 experts, en dat is een hele beperkte validatie. Een simulatie-tijdschrijfonderzoek waarbij de advocatuur is betrokken, is wenselijk om meer adequate voorspellingen te kunnen doen. NB De 'best educated guess' is er dan ook eentje bij gelijkblijvende overige omstandigheden.

Aannames:

Ten behoeve van de inschatting van de potentiële personele winst moest vanuit de directie A&B een aanname worden gedaan ten behoeve van het effect dat het

afschaffen van de voornemenprocedure zou kunnen hebben. Hierbij is de operatie gevraagd een expert inschatting te geven betreffende de impact. Hierbij zijn twee elementen naar voren gekomen:

- De normtijd van het voornemen wordt de normtijd voor de beschikking.
- Het verwerken van argumenten van advocaten die opgenomen gaan worden in de correcties en aanvullingen levert stijging van de normtijd van 12,5% boven op de huidige norm voor het voornemen op.
- Deze extra 12,5% wordt alleen ingerekend voor het percentage zaken dat naar verwachting wordt afgewezen.
- Vorenstaande wordt op bovenbeschreven wijze doorgerekend voor de categorie 2 en categorie 3 zaken alsmede zaken in de AA+. Hoe hoger de categorie zaak, hoe complexer de zaak is.
- Voor de categorie 1 zaken is deze verschuiving van normtijden NIET doorgevoerd omdat de verwachting is dat hier geen aanvullende argumenten worden aangevoerd vanwege de verwachte inwilligbaarheid van de zaak.
- Voor de VA-zaken is deze verschuiving evenmin doorgevoerd omdat de normtijd voor de beschikking hoger ligt dan die van het voornemen.

Uitwerking:

Hieronder wordt beschreven hoe het afschaffen van het voornemen impact heeft op de productie-uren bij A&B op spoor 4 zaken. In dit onderzoek wordt de enge definitie van spoor 4 gehanteerd. Hierdoor kunnen cijfers afwijken van eerder gerapporteerde cijfers, waar een brede definitie gehanteerd wordt (spoor 4, herhaalde aanvragen, zij-instroom en hervestiging).

De realistische Q is de IND intern vastgestelde capaciteitsberekening ($P*Q$) voor de komende jaren (zie tabel 2). Uitgaande van de situatie dat er de komende jaren geen groei in fte zal zijn én het voornemen wordt afgeschaft, leidt dat tot de volgende nieuwe capaciteitsraming. De capaciteitswinst van het afschaffen van het voornemen is berekend op basis van voornoemde aannames.

Te zien valt dat de productie bij gelijkblijvende inzet hoger uitvalt wanneer het voornemen wordt afgeschaft. Dit wordt eerst uitgedrukt in het aantal zaken.

Aangenomen wordt dat een gemiddelde zaak in spoor 4 ruim 27 uur aan tijd kost. Het aantal zaken dat extra afgedaan kan worden maal de ruim 27 uur aan tijdsinvestering leidt tot de in de tabel weergegeven meerproductie-uren.

Opmerkingen:

- De eerder genoemde opgenomen uitgangspunten en aannames zijn in deze berekening meegenomen. Daarnaast is de berekening gemaakt vanuit een prognose perspectief waarin een scala aan aannames is opgenomen over de aard en de mix van de te behandelen zaken en aannames over het procesverloop van deze zaken. Wijziging van deze parameters kan andere uitkomsten tot gevolg hebben.
- Netto uren productief 24,6 uur per FTE per week.
- Spoor 4 betreft een gemiddelde van verschillende categorieën zaken. Deze berekening is gebaseerd op: cat.1 40%, cat.2 45%, cat.3 8%, AA+ 7% en VA 35%
- Hervestiging is buiten de berekening gehouden want kent in de praktijk geen voornemen en wordt dus niet geraakt door de maatregel
- midden loonsom is gelijk aan calculatiemodel t.b.v. begroting 2025 82.686
- In de groen gemarkeerde velden worden per werksoort de volumes weergegeven waarop de doorrekening betrekking heeft
- Disclaimers uit de bijlage zijn onverkort van kracht
- In de normering is voor de sporen gerekend met de volgende afwijzingspercentages: SP2:100% -- Spoor4 (AA/VA) 24% -- HASA: 76% -- Zij-instroom 57%

- Bij de norm exclusief VN is de tijd voor de beschikking vervangen door de tijd van het voornemen EN wordt 12,5 % van de tijd van de beschikking meegewogen als benodigde tijd voor het verwerken van aanvullende argumenten die vanuit de voornemen stap naar de beslisstap verschuiven.

Werksoort	MEERJARIGE AMBITIE EY-BEREKENING				
	2024	2025	2026	2027	2028
Spoor 1	6000	7000	7000	7000	7000
Spoor 2	2180	2316	2453	2582	2725
Spoor 4 (breed)	36380	38654	40928	43201	45475
Hervestiging	1000	1000	1000	1000	1000
Spoor 4 (breed) Minus Hervestiging	35380	37654	39928	42201	44475
Waarvan: Spoor 4	32428	34702	36976	39249	41523
Waarvan: Hasa	1580	1580	1580	1580	1580
Waarvan: Zij-Instroom na Beroep	1372	1372	1372	1372	1372

Werksoort	Normtijd inclusief VN	Normtijd exclusief VN	Uren p/w	Besparing in Uren	EFFECT PER JAAR EY VOLUME IN UREN				
					2024	2025	2026	2027	2028
Spoor 1	2,23	2,51	24,6		1.231	7394	8614	8614	8614
Spoor 2	1,79	2,24	24,6		2.761	6019	6394	6772	7129
Spoor 4	0,76	0,79	24,6		1.229	39860	42655	45450	48244
Hasa	0,97	1,14	24,6		3.782	5975	5975	5975	5975
Zij-Instroom na Beroep	1,74	2,24	24,6		3.156	4330	4330	4330	4330
TOTAAL					63567	67968	71142	74292	77482

BIJDRAGE VAN AFSCHAFFEN VN AAN AMBITIE VAN 6,25%+ P/J			
% Besparing	VOLUME 2024	Gemiddeld	
11,155	6000	66932,27	
20,089	2180	43794,64	
3,797	32428	123144,3	
14,912	1580	23561,4	
22,321	1372	30625	
	43560	288057,6	6,61

Werksoort	Uren p/w	EFFECT PER JAAR EY VOLUME IN FTE				
		2024	2025	2026	2027	2028
Spoor 1	24,6	5,8	6,7	6,7	6,7	6,7
Spoor 2	24,6	4,7	5,0	5,3	5,6	5,9
Spoor 4	24,6	31,2	33,3	35,5	37,7	39,9
Hasa	24,6	4,7	4,7	4,7	4,7	4,7
Zij-Instroom na Beroep	24,6	3,4	3,4	3,4	3,4	3,4
TOTAAL		49,7	53,1	55,6	58,1	60,6

Werksoort	Middenloonsom	EFFECT PER JAAR EY VOLUME IN EURO				
		2024	2025	2026	2027	2028
Spoor 1	€ 82.686,00	€ 477.265	€ 556.809	€ 556.809	€ 556.809	€ 556.809
Spoor 2	€ 82.686,00	€ 389.042	€ 413.313	€ 437.782	€ 460.783	€ 486.303
Spoor 4	€ 82.686,00	€ 2.576.495	€ 2.757.171	€ 2.937.847	€ 3.118.443	€ 3.299.119
Hasa	€ 82.686,00	€ 386.241	€ 386.241	€ 386.241	€ 386.241	€ 386.241
Zij-Instroom na Beroep	€ 82.686,00	€ 279.869	€ 279.869	€ 279.869	€ 279.869	€ 279.869
TOTAAL		€ 4.108.912	€ 4.393.403	€ 4.598.527	€ 4.802.145	€ 5.008.340

Bijlage II: Toelichting berekening extra afwijzingen en beroepszaken

Om de toename van het aantal extra afwijzingen en beroepszaken te berekenen zijn de volgende uitgangspunten gebruikt.

- Op basis van cijfers van BIC wordt duidelijk dat in de periode 2023-2024 in 11 procent van spoor 4 zaken (AA en VA) met een voornemenprocedure de zaak alsnog werd ingewilligd.
- Op basis van cijfers van A&B wordt duidelijk dat gemiddeld 24 procent van de aanvragen in spoor 4 zijn afgewezen.
- Wanneer het bovenstaande aandeel (24 procent) wordt geprojecteerd op de meerjarige ambitie cijfers van A&B (zoals is afgestemd met Ernst & Young - EY) kan men een inschatting maken van het aandeel te verwachte afwijzende beschikkingen in spoor 4.
- Van dit aandeel is vervolgens 10 procent genomen om de verwachte toename te berekenen. Dat resulteert in de volgende cijfers:

Jaar	2025	2026	2027	2028
Beroepszaken	904	958	1.013	1.067

Deze berekening is gebaseerd op twee aannames:

- 10 procent van vreemdelingen met een afwijzende beschikking gaan in beroep.
- Het aandeel asielaanvragen met een afwijzende beschikkingen zal in de uitvoeringsjaren 2025-2028 gelijk zijn aan de jaren 2023-2024.

Bijlage III: Toelichting berekening JZ

Voorspelling op basis van onzekere factoren:

Gelet op het feit dat JZ voortborduurde op de analyses van A&B is het net als voor A&B ook voor JZ uiterst moeilijk om de daadwerkelijke impact voor JZ van de afschaffing van het voornemen te voorspellen.

JZ verwacht dat de normtijd die A&B hanteert voor het opstellen van een beschikking (exclusief resumptie), omdat dat is waar thans wordt gereageerd op de zienswijze, voor een aanzienlijk deel toegeschreven zal moeten worden aan JZ. Als de gemachtigde pas in de beroepsfase met argumenten en eventueel (nieuwe) stukken kan komen – in plaats van in de voornemenprocedure – zal JZ daarop moeten reageren. Wel valt een gedeelte *waste* oftewel dubbel werk weg, doordat er momenteel enig overlap bestaat tussen het reageren op de zienswijze en het verweer in beroep. Overleg met de seniorendesks van JZ wijst uit dat niet 100% van de normtijd voor het reageren op een zienswijze zal overgaan naar JZ, maar dat het niet onredelijk wordt geacht dat het grootste gedeelte van de normtijd van het schrijven van een beschikking wel degelijk bij JZ terecht gaat komen.

Aannames:

- Ten behoeve van de inschatting van het potentiële effect op de efficiency moest vanuit de directie JZ eveneens een aanname worden gedaan over de gevolgen van het afschaffen van de voornemenprocedure. Wij zijn hierbij uitgegaan van enig verlies van *'waste'*, doordat er – zoals hierboven reeds beschreven – enig overlap bestaat tussen het reageren op de zienswijze en het verweer in beroep (en een deel van het werk gaat zitten in het bestuderen van het dossier). Er is daarom 25% afgehaald van de normtijd van het schrijven van een beschikking. Dit cijfer is echter slechts een aanname en is gebaseerd op het feit dat er wel enig overlap is, maar bij de inhoudelijk experts de verwachting is dat het grootste gedeelte van de normtijd voor het schrijven van de beschikking wel degelijk bij JZ terecht zal komen.
- A&B gaat ervan uit dat er meer argumenten van advocaten opgenomen gaan worden in de correcties en aanvullingen. Dit zou betekenen dat 12,5% van de huidige norm van de beschikking bij A&B blijft. JZ rekent hiermee verder door 12,5% van de huidige norm voor de beschikking af te trekken en vervolgens te berekenen hoeveel tijd er naar JZ zou verplaatsen.

Normtijden

Bij de berekening gaan we uit van de normtijden die zijn aangehouden in de eerdere berekening omtrent de productiviteitsstijging van JZ. Ten behoeve van de inschatting van het potentiële effect op de efficiency moest vanuit de directie JZ een aanname worden gedaan over de gevolgen van het afschaffen van de voornemenprocedure. Wij zijn hierbij uitgegaan van enig verlies van *'waste'*, doordat er enig overlap bestaat tussen het reageren op de zienswijze en het verweer in beroep en in het bestuderen van het dossier. Er is daarom 25% afgehaald van de normtijd van het schrijven van een beschikking. Dit cijfer is echter slechts een aanname en is gebaseerd op het feit dat er wel enig overlap is, maar bij de inhoudelijk experts de verwachting is dat het grootste gedeelte van de normtijd voor het schrijven van de beschikking wel degelijk bij JZ terecht zal komen.

A&B gaat ervan uit dat er meer argumenten van advocaten opgenomen gaan worden in de correcties en aanvullingen. Dit zou betekenen dat 12,5% van de huidige norm van de beschikking bij A&B blijft. JZ rekent hiermee verder door 12,5% van de huidige

norm voor de beschikking af te trekken en vervolgens te berekenen hoeveel tijd er naar JZ zou verplaatsen.

Dat wil zeggen: de normtijd van JZ wordt verhoogd met 62,5% van de huidige normtijd voor de beschikking bij A&B.

AA

Voor AA gaat JZ uit van de volgende cijfers:

Voornemen: 487 minuten

Beschikking AA: 385 minuten

Netto normtijd AA zaak voor JZ61: 706 minuten

In de toekomstige situatie gaat A&B ervan uit dat er 12,5% van de tijd van de beschikking bij A&B blijft en er wordt gerekend met een verlies van waste van 25% van de normtijd van de beschikking. De overige tijd verschuift naar JZ. Dat komt neer op het volgende:

Tijd beschikking AA is 385 minuten. Hiervan blijft 12,5% bij beslis en 25% vervalt. De overige 62,5% gaat naar JZ. Dit betekent dat er $385 \times 0.625 = 204$ minuten naar JZ gaat. De oude normtijd was 706 minuten. Dit worden er $706 + 204 = 910$ minuten per zaak. Dit is een toename per zaak van 29%.

VA

Voor VA gaat JZ uit van de volgende cijfers:

Voornemen: 568 minuten

Beschikking VA: 408 minuten

Netto normtijd VA zaak voor JZ62: 1072 minuten

In de toekomstige situatie gaan A&B ervan uit dat er 12,5% van de tijd van de beschikking bij A&B blijft en er gerekend met een verlies van waste van 25% van de normtijd van de beschikking. De overige tijd verschuift naar JZ. Dat komt neer op:

Tijd beschikking VA is 408. Hiervan blijft 12,5% bij beslis en 25% vervalt. De overige 62,5% gaat naar JZ. Dit betekent dat er $408 \times 0.625 = 255$ minuten naar JZ gaat. De oude normtijd was 1072 minuten. Dit worden er $1072 + 255 = 1327$ minuten. Dit is een toename per zaak van 24%.

	Netto normtijd oud in minuten	Nieuwe netto normtijd bij afschaffen VN in minuten	Vershil in minuten
AA Beroep	706	910	204
VA Beroep	1.072	1.327	255

Bestaande zaken

Voor de aantallen reeds bestaande beroepszaken is in deze berekening uitgegaan van de realistische Q van 2025-2029 zoals A&B die in juli 2024 heeft gedeeld. Dit heeft ermee te maken dat JZ op basis van die gegevens een doorberekening heeft gemaakt naar instroom aan beroepszaken bij JZ. De realistische Q van A&B van juli 2024 ligt in de buurt van maar is niet volledig identiek aan de tabel die A&B in de voorbereiding van deze berekening heeft gedeeld. Het is echter niet mogelijk om nu een nieuwe berekening van de instroom aan beroepszaken bij JZ te maken op basis van de door A&B aangeleverde aantallen, nu we daar een opsplitsing naar subproduct bij nodig hebben, welke ontbreekt. Wel dient te worden opgemerkt dat dit slechts op relatief kleine aantallen afwijkt en de berekening reeds is gebaseerd op aannames. Het risico wordt hierbij dan ook niet als groot ingeschat.

61 Inclusief opslag voor DJO, OT en opslag direct algemeen

62 Inclusief opslag voor DJO, OT en opslag direct algemeen

Extra beroepszaken

Zoals eerder is beschreven is in 11 procent van de zaken in spoor 4 (AA en VA) met een voornemenprocedure alsnog ingewilligd. De verwachting is dat het aandeel van de spoor 4 zaken die in de huidige situatie alsnog worden ingewilligd in de beslisfase op basis van argumenten aangedragen in de zienswijze, na het afschaffen van het voornemen in beroep zullen gaan. Dat betekent dat een maximale toename van 900 extra beroepszaken in 2025 wordt verwacht (gelijkmatig verdeeld over AA-beroep en VA-beroep). We zijn van dit getal uitgegaan voor alle aankomende jaren, waarschijnlijker is dat dit getal enigszins varieert.

In 2025 betekent 900 extra beroepszaken op een eerder bestaande instroom van $3.636 + 2.681 = 6.317$ zaken een toename van zo'n 14%. Hieronder wordt dit schematisch weergegeven per jaar, uitgaande van ongeveer 900 extra beroepszaken per jaar, met nogmaals de kanttekening dat het waarschijnlijker is dat dit aantal zal variëren.

	2025	2026	2027	2028
Percentage toename zaken	14%	12%	12%	11%

Berekening aantal extra zaken, uren, fte en kosten.

	2025	2026	2027	2028
Extra zaken	7.221	8.208	8.672	9.089
Extra uren	37.775	41.143	42.904	44.487
Extra FTE	33	35	37	38
Extra kosten	€ 3.288.668	€ 3.561.428	€ 3.704.043	€ 3.832.243

NB

Bovenstaande cijfers gaan uit van de situatie dat een medewerker van JZ zich enkel zou bezighouden met het behandelen van AA-zaken of VA-zaken in een week. Dit is bij JZ echter niet het geval. Medewerkers worden in beginsel opgeleid tot alle werksoorten.

Overige punten van aandacht

- **Mate van voorkomen activiteit:** In bovenstaande is geen rekening gehouden met de mate van voorkomen van bepaalde activiteiten bij het behandelen van beroepszaken. Zo wordt er bijvoorbeeld niet in elke zaak een analyse of verweer geschreven en verschijnt niet elke zaak op zitting. Echter: de verwachting is dat er bij het afschaffen van de voornemensprocedure door JZ vaker verweer zal moeten worden geschreven, omdat er in beroep voor het eerst zal moeten worden gereageerd op hetgeen de gemachtigde naar voren brengt in reactie op ons standpunt. Dit geldt zeker voor AA-zaken, waarin momenteel in de regel geen verweer wordt geschreven. Dit zou kunnen veroorzaken dat de daadwerkelijke productiviteitsdaling nog groter is dan bovenstaande berekening.
- **Uitdaging planning:** Hier komt eveneens bij dat dit ook een uitdaging met zich meebrengt voor de planning van JZ, voornamelijk bij AA-zaken. Bij AA begint een pleiter thans immers pas 2 dagen voor zitting met de voorbereiding van de zaken. Dit is in veel gevallen te laat om alsnog verweer te schrijven in alle zaken en om voor het eerst te reageren op de argumenten van de

gemachtigde. Dit terwijl verwacht wordt dat er in veel meer zaken wel een verweer nodig zal zijn omdat er dan pas voor het eerst wordt gereageerd op de zienwijze van de advocaat.

- **Schaal 9 & 10 / 11:** In deze berekening is geen rekening gehouden met het feit dat het werk zal verplaatsen van schaal 9/10 medewerkers naar medewerkers bij JZ met schaal 10/11. Potentieel kan dit betekenen dat het voor een medewerker van JZ minder tijd kost om te reageren op de argumenten dan voor een A&B medewerker. Er is echter geen manier om dit te berekenen en dit is dan ook buiten beschouwing gelaten bij deze berekening.
- **Inwilligingen na de zienswijze:** De zaken die in de huidige situatie ondervangen worden in de beslisfase met een inwilliging op basis van de zienswijze, gaan naar alle waarschijnlijkheid in beroep en komen dus bij de werklast van JZ en de rechtbanken erbij. JZ zal deze zaken inhoudelijk moeten bestuderen en er zal dus een toename zijn in hoeveelheid zaken voor JZ. Ook moet nagedacht worden wie deze zaken vervolgens zal inwilligen. Deze zaken kunnen via zij-instroom worden teruggestuurd naar A&B. Er kan bezien worden of er ook een rol voor JZ is weggelegd voor wat betreft het inwilligen. Indien dit wordt ingevoerd zal dit minder werk kosten voor A&B, maar meer voor JZ.
- **Meer zaken:** In navolging op het voorgaande punt, JZ verwacht naast de verzwaring van de werklast per zaak eveneens een toename in het aantal zaken in beroep. Zaken waarin nu een voornemen wordt uitgebracht en als nog wordt ingewilligd (900 zaken op basis van de in de eerder genoemde memo van 11%) in ieder geval beroep worden ingediend. Ook is de verwachting dat er meer zaken door A&B kunnen worden afgehandeld, daarmee zullen er ook meer afwijzingen zijn. Ook dit zal impact hebben op JZ.

Effect op de rechtspraak: De werklast zal ook voor de rechtspraak gaan stijgen omdat er meer zaken afgewezen gaan worden en de rechtbank ook zal moeten reageren op hetgeen voor het eerst in beroep naar voren is gebracht nu de motivering niet al in een besluit is neergelegd. Dit vraagt ook iets van de capaciteit van de rechtbanken. Aangeraden wordt om ook met hen in overleg te treden over de impact indien de IND stopt met de voornemenprocedure.

Bijlage IV: Toelichting berekening DV

Incidentele personele kosten

De incidentele kosten bevatten het werk dat uitgevoerd moet worden aan het aanpassen van onze communicatie uitingen aan de nieuwe wet- en regelgeving. Zo wordt de website aangepast om de meest actuele informatie m.b.t. de asielpcedure weer te geven. Daarnaast wordt de kennisbank voor medewerkers telefonie en loketten aangepast om ervoor te zorgen dat zij de juiste informatie verstrekken.

Structurele personele kosten

TOELT

Door de toename van het aantal beroepen wordt een toename verwacht in het aantal landenvragen in de beroepsprocedure. Omdat niet in te schatten is hoeveel extra landvragen er gaan komen, wordt de aanname gedaan dat er een toename van 25% landvragen zal plaatsvinden. Op basis daarvan is de kosteninschatting gemaakt.

Ketenservice

Wanneer wet- en regelgeving gaat wijzigen, leert de ervaring dat zeker in de beginperiode veel extra vragen worden gesteld door ketenpartners. Daarnaast geldt dat er altijd een bepaald percentage vragen gesteld wordt bij een aanvraag of in een beroepsprocedure. Voor de impactbepaling is uitgegaan van een percentage van 60% van de beroepszaken waar minimaal één telefoontje gepleegd wordt naar de Ketenservice.

Digitaal Registreren en Voorbereiden (DRV)

DRV verwerkt alle binnenkomende post. Wanneer het voornemen vervalt hoeft de daaropvolgende zienswijze niet verwerkt te worden. In plaats daarvan komen er extra beroepen binnen die verwerkt moeten worden. De normtijd voor het verwerken van een beroep is hoger dan de normtijd voor het verwerken van een zienswijze. Voor de impactbepaling is de normtijd van het verwerken van een beroep verminderd met de normtijd van zienswijze om de netto extra tijd te berekenen voor het verwerken van een beroep.

Financiële impact (kosten uitgedrukt in FTE en euro's)

Incidentele personele kosten

Afdeling	FTE	Schaal	MLS	Kosten
Klantcommunicatie	0,7	11	€ 106.580	€ 74.606

Structurele personele kosten

2025 904 beroepen				
Afdeling	FTE	Schaal	MLS 2025	Kosten
TOELT 1 en 2	2,5	11	106.580,00	€ 266.450
Ketenservice	0,1	10	93.400,00	€ 11.258
DRV	0,4	6	62.622,00	€ 22.644
Totaal	3,0			€ 300.352

Overhead	3,0		24.000,00	€ 71.571
Eindtotaal	3,0			€ 371.923

2026 958 beroepen				
Afdeling	FTE	Schaal	MLS 2025	Kosten
TOELT 1 en 2	2,5	11	106.580,00	€ 266.450
Ketenservice	0,1	10	93.400,00	€ 11.930
DRV	0,4	6	62.622,00	€ 23.997
Totaal	3,0			€ 302.377
Overhead	3,0		24.000,00	€ 72.262
Eindtotaal	3,0			€ 374.639

2027 1013 beroepen				
Afdeling	FTE	Schaal	MLS 2025	Kosten
TOELT 1 en 2	2,5	11	106.580,00	€ 266.450
Ketenservice	0,1	10	93.400,00	€ 12.615
DRV	0,4	6	62.622,00	€ 25.374
Totaal	3,0			€ 304.439
Overhead	3,0		24.000,00	€ 72.966
Eindtotaal	3,0			€ 377.405

2028 1013 beroepen				
Afdeling	FTE	Schaal	MLS 2025	Kosten
TOELT 1 en 2	2,5	11	106.580,00	€ 266.450
Ketenservice	0,1	10	93.400,00	€ 13.288
DRV	0,4	6	62.622,00	€ 26.727
Totaal	3,0			€ 306.465
Overhead	3,0		24.000,00	€ 73.658
Eindtotaal	3,0			€ 380.123



Immigratie- en Naturalisatiedienst
Ministerie van Asiel en Migratie

Uitvoeringstoets uitbreiding ongewenstverklaring (OVR)

(wetsvoorstel Asielnoodmaatregelenwet)

Datum Augustus 2025
Status Definitief

Colofon

Titel	Uitvoeringstoets uitbreiding ongewenstverklaring (OVR)
Status	Definitief
Auteurs	Onderzoek en Analyse, Directie Strategie en Uitvoeringsadvies
Contact	INDOA@ind.nl Ministerie van Asiel en Migratie Immigratie- en Naturalisatiedienst Directie Strategie en Uitvoeringsadvies Afdeling Onderzoek en Analyse Rijnstraat 8 2515 XP Den Haag Postbus 16275 2500 BG Den Haag

Disclaimer

Een Uitvoeringstoets kan worden uitgevoerd als er een diepgravende analyse nodig is van de impact van een wijziging op één of meerdere ketenorganisaties. Een Uitvoeringstoets kan worden ingezet op het moment dat een wijziging in concept is, bijvoorbeeld als het conceptwetsvoorstel er ligt. Nadat een wetsvoorstel definitief is, wordt gestart met het implementatietraject, waarbij de Uitvoeringstoets als startpunt voor het implementatietraject geldt. Gezien de situatie en het voorstel gewijzigd kunnen zijn op het moment dat het implementatietraject start (t.o.v. het moment dat de Uitvoeringstoets wordt gevoerd), kan het zijn dat de kaders geschetst in de Uitvoeringstoets niet (meer) passend blijken te zijn of andere kaders geschikter blijken.

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	3
Managementsamenvatting	5
Afkortingenlijst	12
1 Inleiding	14
1.1 Aanleiding	14
1.2 Werkwijze en aanpak	16
1.3 Leeswijzer	17
2 Huidige situatie en voorgestelde wijziging	18
2.1 Huidige werking	18
2.2 Huidige uitvoering	22
2.3 Wijzigingen op hoofdlijnen	27
3 Impact op de uitvoering	35
3.1 Uitgangspunten aantallen	35
3.2 IND	36
3.3 Politie (AVIM)	40
3.4 COA	42
3.5 DJI	43
3.6 DTenV	45
3.7 KMar	46
3.8 OM	48
3.9 Rdvr	50
4 Overige gevolgen	52
4.1 Communicatie	52
4.2 Handhaving	53
4.3 Financiële gevolgen	53
4.4 Gevolgen voor de vreemdeling	59
5 Randvoorwaarden, risico's, knelpunten en kansen	64
5.1 Randvoorwaarden	64
5.2 Risico's en knelpunten	65
5.3 Kansen	70
6 Conclusie	72
Bijlage I: Wetsvoorstel wijziging OVR (Asielnoodmaatregelenwet)	75
Bijlage II: Opdrachtbrief Uitvoeringstoets uitbreiding OVR	76
Bijlage III: Overzicht geïnterviewde organisatieonderdelen	77
Bijlage IV: Aantallen OVR	78
Aantal extra opgelegde OVR	78

Aantallen vervolgpcedures en teams	80
Uitgangspunten aantallen politie (AVIM) en KMar	81
Aantal zaken 197 Sr	81
Totalen aantallen.....	82
Bijlage V: Uitgangspunten kosten.....	83
IND	83
Politie (AVIM)	85
COA.....	85
DJI	85
DTenV.....	86
KMar.....	86
OM	87
Rdvr	87
Bijlage VI: IND Gevolgen voor de uitvoering	89
Directie RVN	89
Directie AenB.....	90
Directie JZ	90
Directie DV	91
Bijlage VII: IND Gevolgen voor IV	92

Separate bijlage: Infographic van de uitvoeringstoets 'Uitbreiding ongewenstverklaring (OVR)'

Managementsamenvatting

1. Aanleiding en achtergrond

De voormalig Minister van Asiel en Migratie (MAenM) heeft de wijziging van onder meer artikel 67 van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw), de uitbreiding van de ongewenstverklaring (OVR), opgenomen als onderdeel van de Asielnoodmaatregelenwet. Op het moment van schrijven is het wetsvoorstel, inclusief een aantal amendementen¹, door de Tweede Kamer aangenomen. Het doel van de voorgestelde wetswijziging is om de OVR, en daaropvolgend de strafvervolgning, weer als instrument te introduceren om de problematiek aan te pakken rondom crimineel en daarmee veelal overlastgevend gedrag van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen.

De OVR is een maatregel van de Nederlandse overheid tegen personen die als een gevaar worden gezien voor Nederland en wordt opgelegd in een besluit. Een vreemdeling die ongewenst is verklaard, heeft geen rechtmatig verblijf als er een nieuwe (niet-asiel)aanvraag wordt ingediend. Daarbij is een ongewenst verklaarde vreemdeling strafbaar als deze in Nederland verblijft. Het doel van de OVR is om iemand uit Nederland te weren. In de meeste gevallen wordt momenteel een OVR opgelegd aan iemand die een misdrijf heeft gepleegd.

Door de voorgestelde wijziging krijgt de OVR een breder toepassingsbereik:

- Vreemdelingen die onder de Terugkeerrichtlijn vallen, kunnen naast een terugkeerbesluit en inreisverbod (TKB/IRV) óók in aanmerking komen voor een OVR op grond van openbare orde feiten.
- Het amendement nr. 52 zorgt ervoor dat een OVR kan worden opgelegd bij een veroordeling wegens een misdrijf waarop twee jaar gevangenisstraf staat, in plaats van de huidige drie jaar. Hierdoor kan er bij meer typen misdrijven worden overgegaan tot het opleggen van een OVR bij een veroordeling van het strafbare feit.
- Het amendement nr. 47 ziet op een wijziging van het Wetboek van Strafrecht (Sr) waarbij de maximumstraf voor overtreding van de OVR (en zwaar IRV) wordt verhoogd van zes maanden naar één jaar.

De directeur-generaal Migratie (DGM) heeft de directeur-generaal van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (DG IND) verzocht een ketenbrede uitvoeringstoets te doen naar de uitvoeringsconsequenties van deze wijziging voor de IND, de politie (Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM)), het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA), de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), de Dienst Terugkeer en Vertrek (DTenV), de Koninklijke Marechaussee (KMar), het Openbaar Ministerie (OM) en de Raad voor de Rechtspraak (Rvdr).

Voor deze uitvoeringstoets is om input gevraagd van een projectteam, bestaande uit verschillende afdelingen van alle betrokken organisaties, Directie Migratiebeleid en Directie Regie Migratieketen (AenM).

2. Belangrijkste conclusies

Deze uitvoeringstoets naar de uitbreiding van de OVR laat zien dat:

- ➔ Het wetsvoorstel **uitvoerbaar** wordt geacht voor de IND, politie (AVIM), COA, DTenV, KMar, OM en Rvdr, **mits** aan de in kaart gebrachte randvoorwaarden wordt voldaan, zoals uitgewerkte lagere regelgeving, voldoende personele en financiële capaciteit, en tijdige aanpassing van de IV-systemen.

¹ Tijdens deze uitvoeringstoets zijn op 1 juli 2025 twee amendementen als onderdeel van de Asielnoodmaatregelenwet door de Tweede Kamer aangenomen die direct raken aan de uitbreiding van de OVR. In deze uitvoeringstoets wordt *niet* ingegaan op de gevolgen van amendement nr. 44, de strafbaarstelling van illegaliteit, nu dit niet ziet op de aanpassing van de OVR. Het is mogelijk dat strafbaarstelling van illegaliteit meer voorstellen tot OVR van de politie (AVIM)/KMar aan de IND tot gevolg hebben. De uitvoeringsgevolgen van de strafbaarstelling van illegaliteit worden nader in kaart gebracht door de Directie Migratiebeleid (DMB) van het Ministerie van Asiel en Migratie.

- ➔ Het wetsvoorstel **niet uitvoerbaar** wordt geacht voor de DJI, **tenzij** zij voldoende en tijdig personele en detentiecapaciteit verkrijgen.
- ➔ Er **duidelijkheid** zal moeten bestaan in lagere regelgeving over een aantal **openstaande beleidsmatige punten**, vóórdat het implementatietraject kan starten. Dit komt met name doordat de benodigde IV-wijzigingen in de IND-systemen zeer complex zijn en afhankelijk zijn van nadere invulling van de lagere regelgeving.
- ➔ **Aanbeveling tot het uitvoeren van een evaluatie van de wetswijziging.** Het is raadzaam om ca. één jaar na implementatie een invoeringstoets uit te voeren om eventuele knelpunten in de uitvoering te identificeren. Daarnaast is het vanwege de onzekerheden omtrent de aantallen en de nog onduidelijke nadere uitwerking van het wetsvoorstel wenselijk om de daadwerkelijke impact te (laten) evalueren en daarmee te onderzoeken of de werklastverzwaring (ketenbreed) in verhouding staat tot het resultaat van de wijziging.

3. Aantallen

Het is niet mogelijk om exact te berekenen of te voorspellen hoeveel extra OVR-zaken te verwachten zijn door deze wetswijziging. Daarom is aan de hand van IND-data een inschatting gemaakt. De inschatting is dat de IND ca. 800 tot 1.200 extra OVR zal opleggen naar aanleiding van de wijziging. Op basis van deze bandbreedte is aan de hand van data van de IND, politie (AVIM), KMar, OM, Rvdr en DJI de te verwachten extra instroom van OVR-zaken berekend.² Op basis van deze aantallen is de kwantitatieve impact in kaart gebracht, inclusief de financiële gevolgen. De daadwerkelijke aantallen en kosten zullen afwijken, ook omdat een deel van de kosten ten tijde van het onderzoek niet berekend kon worden of niet kwantificeerbaar is.

Zo is niet te berekenen hoeveel extra OVR naar schatting opgelegd zullen worden naar aanleiding van de wijziging waardoor bij meer typen misdrijven kan worden overgegaan tot het opleggen van een OVR aan een vreemdeling bij een veroordeling voor het strafbare feit (amendement nr. 52). Mogelijk heeft een andere wijziging, namelijk de strafbaarstelling van illegaliteit, ook tot gevolg dat er meer voorstellen tot OVR door de politie (AVIM) en KMar bij de IND binnenkomen voor beoordeling.

Ondanks deze onzekerheden is in overeenstemming met de opdrachtgever en de betrokken organisaties in deze uitvoeringstoets vastgehouden aan de hierboven genoemde bandbreedte, met de nadrukkelijke toevoeging dat deze inschattingen aan de conservatieve kant zullen zijn. De daadwerkelijke aantallen zullen waarschijnlijk meer aan de bovenkant van de bandbreedte zitten, of deze zelfs overstijgen.

4. Impact op de uitvoering

De hieronder beschreven impact is gebaseerd op inschattingen van aantallen en normtijden. De daadwerkelijke impact op de organisaties is afhankelijk van een verscheidenheid aan factoren, zoals:

- het aantal vreemdelingen dat is veroordeeld voor de relevante misdrijven;
- het aantal vreemdelingen dat wordt aangetroffen (met of zonder antecedenten) door de politie (AVIM) en KMar;
- de keuzes die de politie (AVIM), KMar, IND, OM en Rvdr maken in het voorstellen, opleggen, beboeten dan wel vervolgen, opleggen van de strafmaat e.a.;
- het aantal vreemdelingen dat wel/niet meewerkt aan terugkeer (voor vervolging op grond van artikel 197 Sr); en
- uiteraard van de beschikbare capaciteit van alle organisaties.

Tezamen met de nog onduidelijke uitwerking van het wetsvoorstel (inclusief amendementen) is er een verhoogd risico dat de impact op de organisaties zal afwijken en naar verwachting groter zal zijn.

Naast de toename van het aantal OVR-zaken, neemt door de uitbreiding OVR ook de inhoudelijke complexiteit toe. Dit komt met name door de samenloop van de verschillende maatregelen (TKB/IRV en OVR). Dit geldt voor de inhoudelijke behandeling door de medewerkers bij de betrokken

² Zie paragraaf 3.1 en bijlage IV voor de gehanteerde uitgangspunten en aannames bij de doorrekening van de aantallen.

organisaties, de technische inrichting van de IV-systemen, en de communicatie richting de vreemdeling. De complexiteit neemt toe in nagenoeg alle processtappen.

IND

De IND krijgt te maken met een toename in het aantal te beoordelen voorstellen tot OVR, het aantal op te leggen OVR, het aantal verzoeken tot opheffing OVR, het aantal bezwaarzaken en het aantal beroepszaken. De IND heeft 14 tot 21 fte S10/S11 nodig om de verwachte werklastverzwaring op te vangen. Bij een beoordeling om een OVR op te leggen, als ook bij een verzoek tot opheffen van de OVR, krijgen de beslismedewerkers mogelijk te maken met verschillende beleidskaders voor een OVR wanneer deze wel of niet in gecombineerd wordt met een IRV. Het bepalen van de duur en de einddatum van de OVR is complexer in samenloop met het IRV. Bovendien, maakt een beroep op het gelijkheidsbeginsel in een verzoek tot opheffing de motivering van het besluit complexer. De werklastverzwaring zal naar inschatting voornamelijk terecht komen bij een aantal (kleine) teams, namelijk RVN HH en AenB Schiphol. Hierdoor is de impact van de wijziging op deze teams aanzienlijk.

Politie (AVIM)

Door deze wijziging zullen zowel de voorstellen tot opleggen van een OVR, als het aantal aangetroffen vreemdelingen met een OVR toenemen. Deze toename betekent een stijging van de werklast voor de politie (AVIM). Daarnaast neemt de werklast toe door een toename van de inhoudelijke complexiteit: bij het aantreffen van een vreemdeling met een IRV en OVR dient een keuze gemaakt te worden of de vreemdeling een boete krijgt en/of wordt vervolgd, en op basis van welk wetsartikel. Ook de gehoren in het kader van de OVR en/of IRV worden complexer door de samenloop. Om de werklastverzwaring op te vangen heeft de AVIM structureel ca. 10 tot 15 extra fte nodig. Ook hier zal de extra werklast terecht komen bij een relatief kleine groep medewerkers (AVIM), waardoor de impact van de wijzigingen op deze teams aanzienlijk is.

COA

De impact op het COA is naar verwachting klein en het werkproces wijzigt niet. Wel betekent de complexiteit van de mogelijke combinaties van verschillende procedures en maatregelen dat het voor het COA nog lastiger wordt om het recht op opvang te bepalen. Het COA verwacht geen dusdanige extra werklast door de uitbreiding van de OVR dat hiertoe extra fte nodig is.

DJI

De verwachte 220 tot 330 extra veroordelingen per jaar leiden tot ca. 42 tot 63 extra detentiejaren op jaarbasis bij DJI. De DJI heeft niet-planbare detentiecapaciteit nodig voor het grootste gedeelte van de 220-330 extra veroordeelden per jaar, omdat het OM de voorkeur geeft aan vervolging via het snelrecht. Voor niet-planbare detentiecapaciteit dient de DJI plaats beschikbaar te houden in de PI's, wat inefficiëntie van het gebruik van de detentiecapaciteit tot gevolg heeft. Daarbovenop, zal de DJI meer besluiten moeten nemen met betrekking tot detentie en neemt het aantal vervoersbewegingen toe. Amendement nr. 47 (maximum gevangenisstraf voor artikel 197 Sr van zes maanden naar één jaar) kan grote gevolgen hebben voor de detentiecapaciteit: dit kan tot 127 extra detentiejaren leiden. De DJI is wat betreft de gevolgen van het amendement volledig afhankelijk van de Rechtspraak.

DTenV

De gevolgen voor DTenV zijn klein. De DTenV levert input voor de vervolging van personen met een OVR op grond van artikel 197 Sr. Deze werklast zal toenemen, waarvoor de DTenV ca. 4 extra fte S10 nodig heeft. Daarnaast zal de DTenV mogelijk een toename zien van het aantal vreemdelingen die vanuit het VRIS instroomt in de caseload.

KMar

Door deze wijziging zullen zowel de voorstellen tot opleggen van een OVR, als het aantal aangetroffen vreemdelingen met een OVR toenemen. Daarnaast zal de inhoudelijke complexiteit eveneens toenemen ten aanzien van de te maken keuzes en de gehoren, gelijk aan de politie (AVIM). Om de werklastverzwaring op te vangen heeft de KMar structureel 6 tot 9 extra fte nodig.

OM

De uitvoeringsgevolgen voor het OM worden als beperkt ingeschat. Er is geen nieuw werkproces vereist. Wel wordt een toename van het aantal artikel 197 Sr zaken verwacht. De extra werklust wordt opgevangen binnen de huidige bezetting. Daarnaast neemt de inhoudelijke complexiteit toe bij het OM, omdat bij vreemdelingen met een OVR en licht IRV voor het OM de keuze ontstaat om te vervolgen wegens een overtreding (op grond van artikel 108 Vw) en/óf wegens een misdrijf (op grond van artikel 197 Sr). Het OM is (indirect) afhankelijk van de bestuursrechtspraak én de strafrechtspraak voor haar uitvoering van de wijziging.

Rvdr

De Rvdr verwijst in reactie op deze uitvoeringstoets naar het wetgevingsadvies van 20 januari 2025³ en herhaalt het standpunt dat deze maatregel tot werklustgevolgen voor de bestuursrechter belast met vreemdelingenzaken zal leiden. Niet alleen vanwege de extra aantallen maar ook door dat rechtbanken veel vragen zullen hebben over de toepassing van het nieuwe beleid, specifiek wat betreft de samenloop van de OVR en het IRV. De verwachting is dat deze uitgeprocedeerd zullen worden tot aan de ABRvS en er prejudiciële vragen gesteld kunnen worden aan het Hof van Justitie van de EU (HvJ-EU). Ook voor de strafrechtspraak geldt dat de uitbreiding van de OVR tot verschillende rechtsvragen zal leiden. Dit zal leiden tot inhoudelijk complexere zaken, met name als regelgeving wijzigt door de uitspraken van de ABRvS of het Hof, en daardoor tot een langere behandeltijd. De Rvdr verwacht extra personele kosten van €1,1 mln. naar aanleiding van de extra werklust.

Amendementen

De uitvoeringsgevolgen die naar aanleiding van de verwachte toename van de aantallen OVR al zijn aangegeven, worden door amendement nr. 52 versterkt voor de betrokken organisaties. Het amendement nr. 47 over het verhogen van de gevangenisstraf voor artikel 197 Sr. heeft gevolgen voor de DTenV en de DJI.

5. Impact op de IV-systemen

Er moeten meerdere (zeer) complexe aanpassingen worden gedaan in het IV-systeem van de IND (INDiGO). Naar verwachting is er voor de overige organisaties (politie (AVIM), DTenV, KMar, COA, DJI, OM, Rvdr) beperkte aanpassing van de IV-systemen nodig.

6. Communicatie

De procesafspraken moeten worden aangepast:

- aanpassing van de ketenprocesbeschrijving VRIS met de uitbreiding OVR;
- afstemming tussen de IND, politie (AVIM), en KMar over de inhoud van de gehoren om te voorkomen dat gehoren opnieuw moeten of niet meer actueel zijn;
- het maken van inhoudelijke c.q. kwaliteitsafspraken tussen het OM en de IND, politie (AVIM), KMar en DTenV ten behoeve van de individuele afweging van de juridische houdbaarheid door het OM.

De IND, politie (AVIM), COA, DTenV, KMar en het OM moeten ook de interne communicatie naar hun medewerkers aanpassen. Bij de DJI wordt geen impact verwacht op de interne communicatie en opleiding van de medewerkers. Daarnaast hebben de IND, politie (AVIM), en KMar aangegeven de externe communicatie (o.a. de website en folders) aan te moeten passen. De DJI, DTenV, COA en het OM verwachten geen aanpassingen te hoeven doen aan de externe communicatie.

7. Financiële gevolgen

Op basis van de gehanteerde bandbreedte, worden de totale structurele kosten ingeschat op ca. €13,1 – 29,7 mln. per jaar en bestaan voornamelijk uit personele kosten en detentiecapaciteit. De

³ <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/2025-01-asielnoodmaatregelenwet.pdf>

incidentele kosten bestaan uit IV-aanpassingen en implementatiekosten en worden ingeschat op ca. €2,2 mln. Zie de tabel hieronder.

Tabel A: overzicht ingeschatte aantallen zaken, benodigde capaciteit en kosten naar aanleiding uitbreiding OVR (afgerond)

Organisatie	Aantallen per jaar	Benodigde fte/capaciteit	Structurele kosten per jaar	Incidentele kosten
IND	ca. 2.500 – 3.700 extra zaken OVR*	14 – 21 fte	€1,7 – 2,5 mln.	€2 mln.
Politie (AVIM)	ca. 2.000 – 3.000 extra zaken OVR/197 Sr** (maximaal)	10 – 15 fte	€1,6 – 2,4 mln.	<i>n.t.b.</i>
COA	-	-	<i>niet verwacht</i>	<i>n.t.b.</i>
DJI	ca. 220 – 330 extra veroordelingen 197 Sr	42 tot 127 extra detentiejaren	€7,1 – 21,4 mln.	<i>n.t.b.</i>
DTenV	ca. 400 – 600 extra zaken 197 Sr	4 extra fte	€0,5 mln.	€0,2 mln.
KMar	ca. 2.000 – 3.000 extra zaken OVR/197 Sr** (maximaal)	6 – 9 extra fte	€1,1 – 1,7 mln.	<i>n.t.b.</i>
OM	ca. 400 – 600 extra zaken 197 Sr	-	<i>niet verwacht</i>	<i>n.t.b.</i>
Rvdr	ca. 570 – 860 extra beroepszaken OVR/197 Sr***	-	€1,1 mln.	<i>n.t.b.</i>
Totaal			€13,1 – 29,6 mln.	€2,2 mln.

*betreft: voorstellen OVR, opleggingen, verzoeken tot opheffing, bezwaar- en beroepsprocedures

**betreft: voorstellen OVR en aantreffen vreemdelingen met OVR

***betreft: beroepszaken OVR vreemdelingenrecht en artikel 197 Strafrechtzaken

8. Gevolgen voor de vreemdeling

De doelgroep van vreemdelingen die een OVR kunnen krijgen wordt vergroot.

Een OVR heeft de volgende (verstreckende) gevolgen voor een vreemdeling:

- Een OVR staat het doen van een aanvraag voor een verblijfsvergunning (anders dan asiel) in de weg. Door de directe werking van de OVR is er geen mogelijkheid tot (procedureel) rechtmatig verblijf meer in Nederland.
- De vreemdeling kan strafrechtelijk vervolgd worden met detentie tot gevolg.⁴ Door amendement nr. 47 kan de vreemdeling met een OVR (en/of zwaar IRV) een langere gevangenisstraf krijgen (namelijk 12 maanden) dan voorheen (zes maanden).
- Een veroordeling op grond van artikel 197 Sr kan mogelijk nadelige gevolgen hebben voor toekomstig regulier verblijfsrecht.
- De (identiteits)gegevens van de vreemdeling met een OVR worden gepubliceerd in de Staatscourant en de vreemdeling wordt gesignaleerd, wat een toekomstige inreis in Nederland of andere EU-landen belemmert.

⁴ Dit geldt niet voor vreemdelingen met een terugkeerbeletsel die buiten hun toedoen niet kunnen terugkeren.

- De mogelijkheid tot het indienen van bezwaar vervalt in veel gevallen. De vreemdeling die onder de Tri valt kan met het wetsvoorstel tegen een los opgelegde OVR in de meeste gevallen enkel een beroepschrift indienen bij de rechtbank.⁵

Het is noodzakelijk dat de vreemdeling goed en duidelijk wordt geïnformeerd over wat een OVR inhoudt, wat de gevolgen zijn en wat er van de vreemdeling verwacht wordt. De inhoudelijke complexiteit, met name in combinatie met een IRV, maakt de situatie moeilijk om te begrijpen. Dit levert risico's op in het kader van het doenvermogen van de vreemdeling. In dat kader is het van belang dat de benodigde handelingen van de vreemdeling zo doenlijk mogelijk worden ingericht, zoals betreffende het indienen van een verzoek tot opheffing van de OVR.

9. Implementatietermijn

Voordat het implementatietraject van start kan gaan moet de (lagere) wet- en regelgeving vaststaan. Na vaststelling, heeft de IND een implementatietermijn van ten minste 12 maanden nodig om de complexe wijzigingen van de IV-systemen door te kunnen voeren. De DTenV verwacht het implementatietraject binnen drie maanden te kunnen afronden en de KMar binnen één maand. De aanvang en duur van het implementatietraject bij COA ten aanzien van de IV is mede afhankelijk van de keten-IV. De politie (AVIM) en de DJI geven aan dat de implementatietermijn pas na de uitwerking van de lagere regelgeving bepaald kan worden. Het OM en de Rvdr doen geen uitspraak over een termijn.

De gegeven implementatietermijn is exclusief de tijd die nodig is voor werving, selectie en training van (nieuwe) medewerkers. De tijd die hiervoor nodig is verschilt per organisatie. Totdat de gevraagde personele capaciteit volledig functioneel is treden er verdringingseffecten op met andere werkzaamheden.

10. Randvoorwaarden

De wijziging is onder de volgende (samengevatte) voorwaarden uitvoerbaar voor de IND, politie (AVIM), COA, DJI, DTenV, KMar, OM en Rvdr:

- Vaststaan van de met de uitvoeringsorganisaties afgestemde wet- en regelgeving, beleid en uitvoeringswijze, vóór de start van het implementatietraject.
- Rond zijn van de financiële dekking voor de incidentele en structurele kosten vóór de start van het implementatietraject.
- Voldoende (nieuw) opgeleid en ingewerkt personeel.
- Tijdige aanpassing van de IV-systemen, inclusief waarborgen voor juiste titellevering.
- Tijdige aanpassing van interne en externe communicatie.
- Tijdig maken van procesafspraken tussen ketenpartners.
- Voor de IND en DTenV is het randvoorwaardelijk dat de politie (AVIM) en KMar de TKB/lichte IRV's aan illegaal verblijvende vreemdelingen blijven opleggen.
- De uitvoering is conform de AVG, Wet Politiegegevens en de voorwaarden voor wat betreft informatiebeveiliging.

De wijziging is voor de DJI niet uitvoerbaar, tenzij zij tijdig voldoende personele en detentiecapaciteit verkrijgen.

11. Risico's en knelpunten

In deze uitvoeringstoets zijn – samengevat – de volgende risico's en knelpunten naar voren gekomen:

- *Aantallen kunnen afwijken.* De verwachte impact en kosten kunnen daarmee ook afwijken.
- *Inhoudelijke en technische complexiteit.* Door de verschillende combinaties aan maatregelen neemt de inhoudelijke complexiteit toe voor de betrokken organisaties, de IV-systemen en de vreemdeling zelf.

⁵ Unieburgers en hun familieleden zijn hiervan uitgezonderd.

- *Juridische kwetsbaarheden en/of onduidelijkheden in het wetsvoorstel* leiden er mogelijk toe dat rechtsvragen worden gesteld. Dit kan leiden tot vertraging en achterstanden in de beroepsprocedures en tot wijziging van de regelgeving. In het bijzonder, wordt het als juridisch risico gezien dat de opgelegde OVR zonder IRV, die in beginsel wordt opgelegd met een bepaalde duur, de facto een onbepaalde duur heeft totdat de ongewenst verklaarde vreemdeling een verzoek tot opheffen indient.
- *Risico op willekeur door samenloop OVR en IRV.*
 - *Keuze boete en/of vervolging misdrijf.* Bij een hoge werkdruk of gebrek aan resultaat van verdere vervolging, zal wellicht eerder gekozen worden voor een boete omdat dit veel minder tijdrovend is en hetzelfde effect creëert.
 - *Knelpunt dubbele dagvaarding voor hetzelfde strafbare feit.* Het OM is hierin afhankelijk van het oordeel van zowel de bestuursrechtspraak als de strafrechtspraak over de samenloop van de OVR en het IRV. Daarbij kunnen rechtbanken verschillend gaan oordelen bij een dubbele dagvaarding.
- *Effect van het wetsvoorstel.* Er bestaat onduidelijkheid of de uitbreiding van de OVR zal leiden tot een toename van vertrek uit Nederland door de vreemdeling, het uiteindelijke doel van de OVR. Daarmee bestaat er het risico dat de werklastverzwaring (ketenbreed) niet in verhouding zal staan tot het te verwachten resultaat van de wijziging. Zo signaleren de politie (AVIM) en KMar het risico van gebrek aan draagvlak, indien blijkt dat het verdere proces van strafrechtelijke vervolging op grond van artikel 197 Sr niets oplevert.
- *Bestaande knelpunten worden uitvergroot door toename aantallen en complexiteit, o.a.:*
 - *Toename doorlooptijden.* Als onvoldoende capaciteit beschikbaar is bij de IND, zullen de doorlooptijden toenemen door de toename van het aantal voorstellen tot opleggen OVR. Hierdoor worden de werkprocessen van de politie (AVIM), KMar, DTenV, COA en DJI negatief beïnvloed omdat een beschikking vanuit de IND randvoorwaardelijk is voor de opvolgende processtappen.
 - *Ketenafhankelijkheid.* Het handelen of vertraging bij de ene organisatie in de keten, beïnvloedt het werkproces en de werklast van de anderen. Hoe groter de aantallen vreemdelingen die in aanmerking komen voor een OVR, des te meer de ketenafhankelijkheid kan zorgen voor knelpunten.

12. Kansen

In deze uitvoeringstoets zijn enkele kansen die deze verandering biedt naar voren gekomen. De belangrijkste zijn:

- Meer handelingsperspectief ten aanzien van vreemdelingen die strafbare feiten plegen.
- Hoop op het vergroten van maatschappelijk draagvlak voor overige facetten van het vreemdelingenrecht.
- Ontwikkeling en afstemming van meer uniforme werkwijzen en efficiënte werkprocessen (o.a. de ketenprocesbeschrijving VRIS) tussen ketenpartners.

Afkortingenlijst

ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
AenB	Directie Asiel en Bescherming (IND)
AMV	Alleenstaande minderjarige vreemdelingen
AAEB	Afdeling Advies Asiel en Bescherming (IND)
ARVN	Afdeling Advies Regulier Verblijf en Nederlanderschap (IND)
AVIM	Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel
AVG	Algemene Verordening Gegevensbescherming
BIP	Beschikking in primo
BIS	Afdeling Business Innovation & Support (IND)
BOB	Beschikking op bezwaar
BV	Directie Bedrijfsvoering (IND of DTenV)
BVV	Basis Voorziening Vreemdelingen
COA	Centraal Orgaan opvang asielzoekers
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DPIA	Data Protection Impact Assessment
DG-IND	Directeur-Generaal Immigratie- en Naturalisatiedienst
DGM	Directeur-Generaal Migratie
DMB	Directie Migratiebeleid (AenM)
DOVT	Directie Ondersteuning en Voorbereiden Terugkeer (DTenV)
DPIA	Data Protection Impact Assessment
DRM	Directie Regie Migratieketen (AenM)
DTenV	Dienst Terugkeer en Vertrek
DTM	Directie Toezicht en Maatregelen (DTenV)
DV	Directie Dienstverlening (IND)
DWJZ	Directie Wetgeving en Juridische Zaken (J&V)
EER	Europese Economische Ruimte
E&S	Executie en Signaleringsysteem
EU	Europese Unie
FBI	Afdeling Financiën en Business Informatie (IND)
GL	Gezinslocatie
HH	(klantgroep) Handhaving (IND)
HIK	Afdeling Handhaving Informatie Knooppunt (IND)
HTO	Afdeling Handhaving, Toezicht en Onderzoek (IND)
HvJ-EU	Hof van Justitie van de EU
IBS	Inbewaringstelling
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IOM	Internationale Organisatie voor Migratie
IRV	Inreisverbod
ISTV	Informatiesysteem Terugkeer en Vertrek (DTenV)
IV	Directie Informatievoorziening (IND)
J&V	Ministerie van Justitie en Veiligheid
JZ	Directie Juridische Zaken (IND)
KC	Team Klantcommunicatie (IND)
KMar	Koninklijke Marechaussee
LKO	Lokaal Keten Overleg
MOB	Met onbekende bestemming
O&A	Afdeling Onderzoek & Analyse (IND)
OM	Openbaar Ministerie
OO	Openbare Orde
OvJ	Officier van Justitie

OVR	Ongewenstverklaring
PH	Afdeling Productiehuis (IND)
PI	Penitentiaire Inrichting
PR&A	Afdeling BIS Projecten, Regie en Advies (IND)
RvdR	Raad voor de Rechtspraak
RVN	Directie Regulier Verblijf en Nederlanderschap (IND)
S	Schaal
SAJZ	Stafdirectie Juridische Zaken (DTenV)
SIS	Schengen Informatie Systeem
SOB	Strafonderbreking
Sr	Wetboek van Strafrecht
SUA	Directie Strategie en Uitvoeringsadvies (IND)
TKB	Terugkeerbesluit
Tri	Europese Terugkeerrichtlijn – Richtlijn 2008/115/EG
Vb	Vreemdelingenbesluit 2000
VBL	Vrijheidsbeperkende locatie
Vc	Vreemdelingencirculaire 2000
Vovo	Voorlopige voorziening
VRIS	Vreemdeling in de Strafrechtketen
VV	Voorschrift Vreemdelingen 2000
Vw	Vreemdelingenwet 2000
WPG	Wet Politiegegevens
WSO	Afdeling Werving, selectie en ondersteuning (IND)
ZSM	Zorgvuldig, Snel en op Maat- aanpak

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De ongewenstverklaring (OVR) is een maatregel van de Nederlandse overheid tegen personen die als een gevaar worden gezien voor Nederland en kan worden opgelegd in een besluit. Een vreemdeling die ongewenst is verklaard, heeft geen rechtmatig verblijf als er een nieuwe (niet-asiel) aanvraag wordt ingediend. Daarbij is een ongewenst verklaarde vreemdeling strafbaar⁶ als deze in Nederland verblijft. Het doel van de OVR is om iemand uit Nederland te weren. In de meeste gevallen wordt momenteel een OVR opgelegd aan iemand die een misdrijf heeft gepleegd.

Op 16 december 2020 is aan de Tweede Kamer reeds een plan van aanpak van illegaliteit gezonden.⁷ Een aangekondigde maatregel was dat de toenmalige Staatssecretaris zou laten onderzoeken onder welke juridische mogelijkheden het zinvol zou zijn om de Vreemdelingenwet 2000 (Vw) zo te wijzigen dat de OVR breder ingezet kan worden. De OVR kan onder de huidige wetgeving worden opgelegd aan personen met de nationaliteit van een land van de Europese Unie, de Europese Economische Ruimte of Zwitserland (vanaf nu: EU) en hun (derdelandse⁸) familieleden. Ook kan een OVR nu worden opgelegd aan derdelanders die niet onder de Europese Terugkeerrichtlijn (Tri)⁹ vallen, zoals aan de buitengrens geweigerde vreemdelingen, Dublinclaimanten¹⁰, en overige vreemdelingen die geen verblijfsrecht in Nederland hebben en zich niet op Nederlands grondgebied bevinden.

Het kabinet Rutte IV had in het coalitieakkoord (d.d. 15 december 2021) vermeld dat in de komende kabinetsperiode de wet zou worden aangepast zodat de OVR een breder toepassingsbereik zou krijgen.¹¹ Naar aanleiding hiervan heeft de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) in opdracht van de directeur-generaal Migratie (DGM) in 2022 de uitvoeringsgevolgen van drie juridische mogelijkheden om de OVR te versterken hoog-over in kaart gebracht voor de IND, de Dienst Terugkeer en Vertrek (DTenV) en het Openbaar Ministerie (OM).¹² Uiteindelijk heeft dit niet tot een wetsvoorstel geleid.

In het Regeerprogramma van 13 september 2024 en in de nadere uitwerking van het Hoofdlijnenakkoord d.d. 25 oktober 2024 staat de uitbreiding van de OVR weer vermeld. De voormalige Minister van Asiel en Migratie (MAenM) heeft de wijziging van onder meer artikel 67 van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw) opgenomen als onderdeel van de asielnoodmaatregelenwet. Op het moment van schrijven is het wetsvoorstel, inclusief twee amendementen die gevolgen hebben voor de OVR, op 3 juli 2025 door de Tweede Kamer aangenomen. Zie bijlage I voor het wetsvoorstel en de relevante amendementen.

De voorgestelde wijziging is van belang om twee redenen die verband houden met de implementatie van de Tri in 2011. Als gevolg van de implementatie zijn in het Nederlandse vreemdelingenrecht het terugkeerbesluit (TKB) en het inreisverbod (IRV) geïntroduceerd. De betreffende persoon mag als

6 Op grond van artikel 197 van het Wetboek van Strafrecht (Sr) kan een gevangenisstraf van maximaal 6 maanden of een geldboete worden opgelegd.

7 Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 19 637, nr. 2688.

8 Een derdelander is een burger afkomstig uit een land dat buiten de EU, EER of Zwitserland valt.

9 De Tri regelt de terugkeer van vreemdelingen uit niet EU-lidstaten die zich "illegaal" in Nederland bevinden. De richtlijn verplicht Nederland om tegen illegale derdelanders een terugkeerbesluit uit te vaardigen. Ook wordt het verbod op het inreizen of verblijven in een EU-lidstaat geïntroduceerd. Daarnaast bevat de richtlijn regels voor de bewaring van vreemdelingen met het oog op uitzetting.

10 Dublinclaimanten zijn asielzoekers die via een ander Europees land in Nederland aankwamen en in het eerste Europese land asiel hadden moeten aanvragen (conform het Verdrag van Dublin). Nederland dient tegen hen een claim in bij een ander land ter overname van de vreemdeling.

11 Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst' d.d. 15 december 2021 pg. 42: "Als sluitstuk van een zorgvuldig proces wordt in de wet het middel van de ongewenstverklaring aangepast zodat deze ook betrekking kan hebben op uitgeprocedeerde asielzoekers die weg moeten, die weg kunnen, maar die niet meewerken aan hun terugkeer of vertrek en daarbij richten we ons in het bijzonder op diegenen die overlast veroorzaken."

12 Rapport Verkenning uitvoeringsconsequenties aanpassing wet ongewenstverklaring (IND/O&A, juni 2022).

gevolg van het TKB niet in Nederland en andere landen van de EU zijn. Een “licht” of “zwaar” IRV¹³ wordt opgelegd in een besluit en daarin staat dat een persoon voor een bepaalde duur niet mag reizen naar deze landen. Bij de implementatie in 2011 was de verwachting dat de OVR en het zware IRV in dezelfde gevallen opgelegd konden worden en hetzelfde (rechts)gevolg zouden hebben. Om deze reden is de beleidskeuze gemaakt om de (nationale) OVR enkel toepasbaar te maken voor vreemdelingen die niet onder de Tri vallen. Hierdoor kan aan derdelanders die in Nederland zijn wel een IRV maar geen OVR opgelegd worden.

De wijziging is daarnaast van belang, omdat voor het opleggen van een zwaar IRV voor de duur van 10 of 20 jaar nu een veel strengere openbare orde toets noodzakelijk is dan oorspronkelijk voor een OVR nodig was. Het IRV blijkt, mede door (Europese) jurisprudentie, in de praktijk niet voldoende effectief te zijn om niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen die strafbare feiten plegen te weren. Door de steeds hogere eisen die er gesteld werden aan het opleggen van een zwaar IRV is in de loop der jaren het aantal opgelegde zware IRV gedaald. Voor het opleggen ervan geldt namelijk dat moet worden voldaan aan het zwaardere Unierechtelijk openbare orde criterium.¹⁴ Dit is een zwaarder criterium dan het nationale openbare orde criterium voor een OVR. Ook het op 1 april 2023 geïntroduceerde Besluit tot signalering (BtS) wordt als onvoldoende effectief ervaren om toegang en verblijf te weigeren aan een derdelander op grond van openbare orde of nationale veiligheid.

Amendementen

Tijdens deze uitvoeringstoets zijn op 1 juli 2025 twee amendementen als onderdeel van de Asielnoodmaatregelenwet door de Tweede Kamer aangenomen die direct raken aan de uitbreiding van de OVR. Het amendement nr. 52 zorgt ervoor dat dat een OVR kan worden opgelegd bij een veroordeling wegens een misdrijf waarop twee jaar gevangenisstraf staat in plaats van de huidige drie jaar. Hierdoor kan er bij meer misdrijven worden overgegaan tot het opleggen van een OVR bij een veroordeling van het strafbare feit. Het amendement nr. 47 ziet op een wijziging van het Wetboek van Strafrecht (Sr) waarbij de maximumstraf voor overtreding van de OVR (en zwaar IRV) wordt verhoogd van zes maanden naar één jaar.¹⁵

Doel

Het doel van de voorgestelde wetswijziging is om de OVR, en daaropvolgend de strafvervolgung, weer als instrument te introduceren om de problematiek rondom crimineel en daarmee veelal overlastgevend gedrag van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen effectiever tegen te gaan. Met de toevoeging van de amendementen wordt dit doel extra kracht bijgezet. Daarbij beoogt de wetswijziging enerzijds het stimuleren van het verlaten van Nederland door verblijf in Nederland, zowel voor als na terugkeer, strafbaar te stellen. Anderzijds beoogt de wijziging het behoud van het maatschappelijk draagvlak jegens vreemdelingen die zich wel aan de wet houden.

De initiële wijziging ziet op het juridisch loskoppelen van het IRV en de OVR. Hierdoor kunnen onrechtmatig verblijvende vreemdelingen die onder de Tri vallen, welke strafbare feiten hebben gepleegd die onvoldoende zijn om een zwaar IRV op te leggen, in aanmerking komen voor het opleggen van een OVR. Met deze wijzigingen komen ook vreemdelingen aan wie geen TKB en daarmee geen IRV opgelegd kan worden, in aanmerking voor het opleggen van een OVR.

Opdracht

Naar aanleiding van de beoogde wijziging heeft DGM de DG IND verzocht om een uitvoeringstoets uit te voeren naar de uitvoeringsgevolgen voor de IND, DTenV, het Centraal Orgaan opvang asielzoekers

¹³ Een inreisverbod is licht als het de rechtsgevolgen heeft van artikel 66a lid 6, Vw. Het wordt dan in beginsel voor een duur van maximaal twee jaar opgelegd. Een inreisverbod is zwaar als het de rechtsgevolgen van artikel 66a lid 7, Vw, heeft. Het wordt dan in beginsel opgelegd voor een duur van 10 (bij openbare orde) of 20 (bij gevaar nationale veiligheid) jaar.

¹⁴ Als **Unierechtelijk openbare orde criterium** geldt dat een vreemdeling een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving moet vormen om een inreisverbod op te leggen. Dit is een zwaarder criterium dan het nationale openbare orde criterium voor een OVR.

¹⁵ Op 1 juli 2025 is eveneens amendement nr. 44 door de Tweede Kamer aangenomen. Dit amendement voegt een bepaling toe aan de Vw die illegaal verblijf van vreemdelingen strafbaar stelt. Dit wordt buiten de systematiek van de OVR om strafbaar gesteld, maar bij veroordeling van de illegaliteit kan dit indirect leiden tot het opleggen van een OVR. Zie bijlage I voor de amendementen.

(COA), politie (Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM)), de Koninklijke Marechaussee (KMar), de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), het Openbaar Ministerie (OM) en de Raad voor de rechtspraak (Rvdr).¹⁶ Deze uitvoeringstoets bouwt voort op de in 2022 uitgevoerde Verkenning naar de uitvoeringsconsequenties van aanpassing van de OVR. De inzichten uit deze uitvoeringstoets zullen met name benut worden voor de nog op te stellen lagere regelgeving.

Onderzoeksvragen

De volgende hoofdvraag wordt beantwoord in deze uitvoeringstoets:

Is de voorgestelde wijziging uitvoerbaar voor de IND, politie (AVIM), COA, DJI, DTenV, KMar, OM en Rvdr?

Deze hoofdvraag wordt beantwoord middels de volgende deelvragen:

1. Wat zijn de uitvoeringstechnische en personele gevolgen van de voorgestelde wijzigingen OVR voor de acht organisaties?
 - a. Reguliere processen en organisatie
 - b. Inhoud en doorlooptijden
 - c. Personeel en opleiding
 - d. Handhaving
 - e. Informatievoorziening (o.a. AVG)
 - f. Communicatie
 - g. ICT- en IV-systemen
2. Wat zijn de gevolgen voor de vreemdeling (o.a. doenvermogen) van de voorgestelde wijziging?
3. Welke randvoorwaarden, uitvoeringsrisico's, -knelpunten en -kansen zijn te verwachten bij de invoering en uitvoering van de voorgestelde wijziging?
4. Wat zijn de financiële gevolgen van de invoering en uitvoering van deze wijziging, zowel structureel als incidenteel?
5. Binnen welke termijn kunnen de organisaties de benodigde aanpassingen gereed hebben?

1.2

Werkwijze en aanpak

Het doel van de uitvoeringstoets is het in kaart brengen van de uitvoeringsgevolgen van het wetsvoorstel tot uitbreiding van de OVR voor de hierboven genoemde acht organisaties. Het gaat daarbij primair om een objectieve en technische toetsing met betrekking tot de uitvoeringspraktijk. Hierdoor wordt inzicht verkregen in onder meer de organisatorische, personele en financiële gevolgen voor de organisaties. Eveneens worden voor zover mogelijk de gevolgen voor de vreemdeling in kaart gebracht, waarbij ook wordt gekeken of de vreemdeling de regelgeving kan naleven of uitvoeren (doenvermogen). Deze uitvoeringstoets is geen politieke of maatschappelijke beoordeling of toetsing van de juridische juistheid of de beleidslogica van het wetsvoorstel tot uitbreiding van de OVR.

In deze uitvoeringstoets wordt *niet* ingegaan op de gevolgen (voor de uitvoering, de vreemdeling of derden) van de strafbaarheidsstelling van illegaliteit, ingevolge amendement nr. 44 bij de Asielnoodmaatregelenwet. Deze gevolgen liggen buiten de reikwijdte van dit onderzoek nu deze niet direct zien op de aanpassing van de OVR. De uitvoeringsgevolgen van de strafbaarheidsstelling van illegaliteit worden nader in kaart gebracht door de Directie Migratiebeleid (DMB) van het Ministerie van Asiel en Migratie.

Kwalitatieve analyse

Om antwoord te geven op de gestelde vragen zijn er gesprekken gevoerd met personen van organisatieonderdelen binnen verschillende directies van de IND, politie (AVIM), COA, DJI, DTenV, KMar, OM en Rvdr die naar verwachting geraakt worden door de wijziging. Een overzicht van bevraagde organisatieonderdelen per directie en organisatie, is opgenomen in bijlage III. Van bijna alle onderdelen trad één persoon op als vertegenwoordiger van het betreffende organisatieonderdeel

¹⁶ Zie bijlage II voor de opdrachtbrief.

dan wel de betreffende organisatie. In sommige gevallen waren er meerdere vertegenwoordigers. De vertegenwoordigers hebben hun bijdragen waar nodig afgestemd binnen de eigen directies of organisaties.

Kwantitatieve analyse

Daarnaast is voor het in kaart brengen van de impact een kwantitatieve analyse gedaan. Hiervoor zijn databestanden afkomstig uit het datawarehouse van de van de IND opgevraagd bij het Business Informatie Centrum (BIC). De uitgangspunten voor de kwantitatieve analyse zijn de in- en uitstroomgegevens op zaaksniveau van de maatregelen TKB, IRV en OVR in de periode 1 januari 2022 tot 1 januari 2025, inclusief de verzoeken tot opheffen van de maatregelen, bezwaar en beroepsprocedures. De impact van de amendementen is niet kwantitatief in kaart gebracht.

1.3

Leeswijzer

Deze uitvoeringstoets bestaat uit 6 hoofdstukken. In hoofdstuk 2 schetsen we de huidige situatie en op hoofdlijnen de voorgenomen wijziging in de wetgeving. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 aangegeven wat de te verwachten uitvoeringsconsequenties, inclusief personele en ICT gevolgen zijn per organisatie. In separate paragrafen in dit hoofdstuk worden de uitvoeringsgevolgen van de amendementen nr. 47 en 52 uiteen gezet. In hoofdstuk 4 staat de overige impact beschreven, zoals de gevolgen voor de vreemdeling en de financiële gevolgen. In hoofdstuk 5 volgen de randvoorwaarden, risico's, knelpunten en kansen. Ten slotte bevat hoofdstuk 6 een conclusie.

De infographic van deze uitvoeringstoets is als separate bijlage bij het rapport gevoegd.

2 Huidige situatie en voorgestelde wijziging

In dit hoofdstuk zal allereerst de huidige werking van het terugkeerbesluit (TKB), inreisverbod (IRV), besluit tot signalering (BtS) en de ongewenstverklaring (OVR) samengevat worden weergegeven. Daarna wordt de rol van de IND, politie (AVIM), COA, DJI, DTenV, KMar, OM en Rdvr met betrekking tot de huidige uitvoering van een TKB, IRV, BtS en OVR kort beschreven. Dan zal op hoofdlijnen worden ingegaan op de initiële wijziging van de OVR wet- en regelgeving alsook de amendementen. Ook komen de rechtsmiddelen en de duur van de gewijzigde OVR aan bod. Ten slotte wordt stilgestaan bij openstaande beleidspunten en de (geplande) wijzigingen van andere wet- en regelgeving die raken aan de wijziging van de OVR.

2.1 Huidige werking

De meeste vreemdelingen die geen rechtmatig verblijf hebben, vallen onder de Terugkeerrichtlijn (Tri) en kunnen daarmee te maken krijgen met een TKB, IRV en/of BtS. In de huidige Vw zijn het TKB/IRV en de OVR aan elkaar "gekoppeld". Deze systematiek heeft als gevolg dat als een vreemdeling onder de Tri valt, deze enkel een TKB/IRV (en/of BtS) opgelegd kan krijgen en geen OVR. Indien een vreemdeling niet onder de Tri valt, dan is het opleggen van de (nationale) OVR pas een optie.¹⁷

TKB/IRV – Vreemdelingen die onder de Terugkeerrichtlijn vallen

Als het verblijfsrecht van een vreemdeling eindigt, wordt ingetrokken of een verblijfsaanvraag wordt afgewezen, moet de vreemdeling Nederland verlaten, tenzij die een andere procedure start en deze procedure ook rechtmatig verblijf genereert of een schorsende werking heeft voor vertrek. Bij (een eerste) afwijzing van een aanvraag of intrekking van een verblijfsvergunning, is de beschikking van de IND in beginsel tevens een TKB. De politie en de KMar kunnen eveneens een TKB opleggen als een illegale vreemdeling door hen wordt aangetroffen. De vreemdeling met een TKB wordt in beginsel gesignaleerd in het Schengeninformatiesysteem (SIS).¹⁸ In het TKB wordt vastgesteld dat het verblijf onrechtmatig is, wordt een terugkeerverplichting benoemd, staat naar welk land de vreemdeling moet terugkeren en binnen welke termijn hij Nederland en de EU moet verlaten. De vertrektermijn wordt individueel bepaald en is meestal 28 dagen, maar kan ook verkort worden tot 0 dagen (geen vertrektermijn).¹⁹ De vreemdeling moet dan direct de EU verlaten en krijgt meestal ook een IRV. De hoofdregel is dat er een IRV wordt gegeven als er geen vertrektermijn is bij het geven van een TKB (0-dagen termijn), of als de vreemdeling niet is vertrokken binnen de eerder gestelde vertrektermijn.²⁰ Echter, er zijn uitzonderingen waarbij een IRV ook wordt opgelegd als er een (langere) vertrektermijn is.²¹ Het TKB vervalt als de vreemdeling het grondgebied van de lidstaten heeft verlaten. De vreemdeling wordt dan niet langer gesignaleerd vanwege het TKB. De lidstaat die een vreemdeling met een TKB aan de buitengrens aantreft, informeert de lidstaat die de vreemdeling heeft gesignaleerd (terugkeerbevestiging). De signalerende lidstaat wist dan de signalering inzake terugkeer.

Een IRV kan alleen worden opgelegd als er ook een TKB is. Dit gebeurt separaat als er al eerder een TKB was of tegelijkertijd met een TKB in één beschikking. Een IRV is meestal 'licht' als het voor maximaal twee jaar is opgelegd²² en meestal 'zwaar' als het voor meer dan twee jaar is opgelegd.²³ De IND legt lichte en zware IRV's op. De politie (AVIM), Zeehavenpolitie en de KMar leggen enkel lichte IRV's op en kunnen de IND verzoeken om een zwaar IRV op te leggen. In het besluit aan de vreemdeling staat hoe lang het IRV duurt. Dit is standaard twee jaar. Het hangt van de situatie van de vreemdeling af of het inreisverbod korter of langer is.

¹⁷ Zie hiertoe artikel 67 Vw.

¹⁸ Het SIS III is een gemeenschappelijk register dat in de Schengenlanden wordt gebruikt voor politieke en justitiële doeleinden. Grensbewakers van de Schengenlanden kunnen SIS controleren.

¹⁹ Op grond van artikel 62, tweede lid, Vw.

²⁰ Artikel 66a, eerste lid, onder a en b, Vw.

²¹ Op grond van hoofdstuk A4/2.1 Vc.

²² Met de rechtsgevolgen genoemd in artikel 66a, lid 1 en lid 6 Vw.

²³ Met de rechtsgevolgen genoemd in artikel 66a, lid 1 en lid 7 Vw.

Duur IRV	Reden IRV o.a.
1 jaar	Overstay van meer dan 3 tot 90 dagen
2 jaar	Overstay van meer dan 90 dagen, niet voldoen aan de eerder opgelegde vertrekverplichting, bij onthouden vertrektermijn (vertrektermijn van 0 dagen)
10 jaar	Ernstige bedreiging van de openbare orde of openbare veiligheid (EU openbare orde criterium)
20 jaar	Ernstige bedreiging voor de nationale veiligheid of vanwege (andere) zwaarwegende belangen

Op het moment dat de vreemdeling de EU heeft verlaten, klapt de signalering inzake terugkeer in SIS automatisch om naar een signalering met het oog op weigering toegang en verblijf (het verbod om de EU in te reizen). Het IRV treedt dan in werking. Dit betekent dat de duur van het IRV gaat lopen en de vreemdeling aan de buitengrens in beginsel wordt tegengehouden als die de EU weer zou willen inreizen.²⁴

Zolang de vreemdeling met een IRV in Nederland is kan die een verblijfsaanvraag indienen en krijgt daarmee procedureel rechtmatig verblijf. De geldigheidsduur van het IRV loopt door tot het einde van de termijn die in het besluit is genoemd. Deze termijn wordt berekend vanaf de datum waarop de vreemdeling het grondgebied van de EU heeft verlaten; bijvoorbeeld via de luchthaven Schiphol. Als het IRV eenmaal in werking treedt of als de rechtsgevolgen daarvan intreden (i.e. de vreemdeling heeft de EU verlaten), mag de vreemdeling zich niet bevinden binnen de EU, kan de toegang aan de grens worden geweigerd en mag de vreemdeling op basis van het IRV zich niet bevinden in Nederland. Als de vreemdeling met een IRV (weer) in Nederland verblijft en de vertrektermijn is verstreken, is de vreemdeling strafbaar en kan hij worden veroordeeld tot een vrijheidsbenemende straf of een geldboete. Dit kan op grond van overtreding van artikel 108 Vw bij een "licht" IRV óf artikel 197 van het Wetboek van Strafrecht (Sr) bij een "zwaar" IRV.

Het OM kan alleen overgaan tot vervolging als de persoon door eigen toedoen niet terugkeert, en niet als die niet *kan* terugkeren.²⁵ Het opleggen van een straf vanwege een IRV op grond van artikel 197 Sr is volgens vaste jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie enkel mogelijk als alle stappen van de terugkeerprocedure bij de DTenV zijn doorlopen en dwangmaatregelen (zoals bewaring) niet hebben kunnen leiden tot verwijdering.²⁶

Bij afloop van de duur van het IRV vervalt deze automatisch, ook de signalering in het SIS. Het vertrek van de vreemdeling moet dan wel bekend zijn bij de IND en er mogen geen indicaties zijn van tussentijdse inreis. De vreemdeling kan eveneens schriftelijk verzoeken om (tijdelijke) opheffing van het IRV. De IND beoordeelt deze verzoeken.

Als het IRV *geen* onderdeel is van een negatieve beslissing in een verblijfsprocedure (zgn. "losse IRV"), kan de vreemdeling tegen dit besluit direct beroep instellen bij de rechtbank. Als het IRV onderdeel is van een negatieve beslissing in een verblijfsprocedure dan zijn de rechtsmiddelen (bezwaar/beroep) van de bovenliggende beslissing van toepassing.

BtS

Op 1 april 2023 is het beleid over het Besluit tot signalering (BtS) in de Vreemdelingencirculaire 2000 (Vc) gepubliceerd. Het BtS is, naast het IRV en de OVR, een andere mogelijkheid om een signalering in te mogen voeren met het oog op weigering van toegang en verblijf aan een derdelander op grond

²⁴ Vreemdelingen met verblijfsrecht in een andere lidstaat worden niet in het SIS geregistreerd maar in het Executie & Signaleringsstelsel (E&S) vanwege een nationale maatregel (dus niet vanwege een IRV). Zie ABRS 14 december 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3581.

²⁵ De situatie waarin een vreemdeling niet meewerkt aan terugkeer en daardoor gedwongen uitzetting niet mogelijk is omdat de overheid van het land van herkomst dit niet faciliteert, geldt ook als niet meewerken aan terugkeer.

²⁶ ECLI:EU:C:2011:807 d.d. 6 december 2011 (zie: r.o. 46)

van openbare orde of nationale veiligheid.²⁷ Hoewel de lat voor het opleggen van een BtS lager ligt dan voor het opleggen van een zwaar IRV, ligt deze lat wel hoger dan voor het opleggen van een OVR. Een BtS kan aan alle vreemdelingen worden gegeven, ongeacht of zij onder de Tri vallen.

In bepaalde situaties is het niet mogelijk om een TKB met/zonder IRV op te leggen of voort te laten bestaan. Dit betreffen situaties zoals het ontstaan van een terugkeerbeletsel (3 EVRM) of het hebben van verblijfsrecht in een andere lidstaat. Als hierdoor ondanks ernstige feiten van openbare orde geen TKB en geen zwaar IRV mag worden opgelegd, of als deze opgeheven moeten worden, dan vormt het BtS een alternatieve maatregel.²⁸ Dit biedt de mogelijkheid om die vreemdeling bij bepaalde openbare orde delicten toch Europees te signaleren in het SIS. Bij verblijfsrecht in een andere lidstaat wordt de vreemdeling gesignaleerd in het E&S.

Het BtS kan – gelijk de systematiek van het IRV – als onderdeel van een negatieve beslissing in een verblijfsrechtelijke procedure of los (zgn. “losse BtS”) worden opgelegd. De IND beoordeelt of een BtS wordt opgelegd. De politie (AVIM) en de KMar kunnen de IND verzoeken om een BtS op te leggen.

Een IRV en een BtS kunnen ook naast elkaar bestaan. Als een zwaar IRV is opgelegd, wordt aangenomen dat wordt voldaan aan de voorwaarden voor het opleggen van een BtS, en wordt eveneens een BtS opgelegd. Het doel blijft signalering van de vreemdeling in het SIS inzake het zware IRV, maar voortaan kan een BtS als alternatief achter de hand worden gehouden.

De duur van het BtS is gelijk aan de duur van het zware IRV en start in principe op het moment dat de vreemdeling buiten de EU is. Bij enkel een BtS – als de vreemdeling in het E&S wordt gesignaleerd – begint de duur van het BtS te lopen op het moment dat de vreemdeling buiten Nederland is. Een BtS moet handmatig in het E&S of SIS worden gezet of worden gewist, al dan niet aan de hand van een verzoek tot (tijdelijke) opheffing. Een vreemdeling met meerdere maatregelen kan maar op één grond gesignaleerd staan.

Signalering in SIS op grond van een TKB of TKB + zwaar IRV krijgt voorrang. Dit gaat automatisch. Als de vreemdeling met een los BtS in Nederland verblijft, is de vreemdeling niet strafbaar.

Welke rechtsmiddelen openstaan, is afhankelijk van of het een los BtS of een BtS in combinatie met een TKB of IRV is.

OVR – Vreemdelingen die niet onder de Terugkeerrichtlijn vallen

Vreemdelingen die aan de grens toegang is geweigerd (toegangsgeweigerden), EU/gemeenschapsonderdanen, en (Dublin)claimanten vallen niet onder de Tri en kunnen daarom geen TKB/IRV krijgen.²⁹ Ook vreemdelingen die zich niet in Nederland bevinden, vallen in beginsel niet onder de Tri. Vreemdelingen die niet onder de Tri vallen kunnen wel een OVR krijgen. De OVR is een nationale maatregel en heeft een directe werking. In beginsel staat de OVR rechtmatig verblijf dan ook in de weg. De OVR kan – gelijk aan de systematiek van het IRV – als onderdeel van een negatieve beslissing in een verblijfsrechtelijke procedure of los (zgn. “losse OVR”) worden opgelegd. De IND beoordeelt of een OVR wordt opgelegd. De politie en de KMar kunnen de IND verzoeken om een OVR op te leggen.

Een OVR kan op grond van artikel 67 Vw worden opgelegd in de volgende situaties:

- De vreemdeling verblijft illegaal in Nederland en heeft meerdere keren een bij de Vw strafbaar gesteld feit begaan.
- De vreemdeling is onherroepelijk veroordeeld voor een misdrijf.³⁰

²⁷ Een BtS wordt opgelegd op grond van artikel 24, eerste lid onder a of b, en/of het tweede lid van Verordening (EU) 2018/1861, en is in artikel 67a Vw geïmplementeerd.

²⁸ Zie hiertoe hoofdstuk A4/4 Vc.

²⁹ Derlanders met verblijfsrecht in een andere lidstaat welk verblijfsrecht op grond van het gemeenschapsrecht is verleend én die dat gemeenschapsrecht ook in NL uitoefenen vallen eveneens niet onder de Tri en kunnen daarom geen TKB/IRV krijgen.

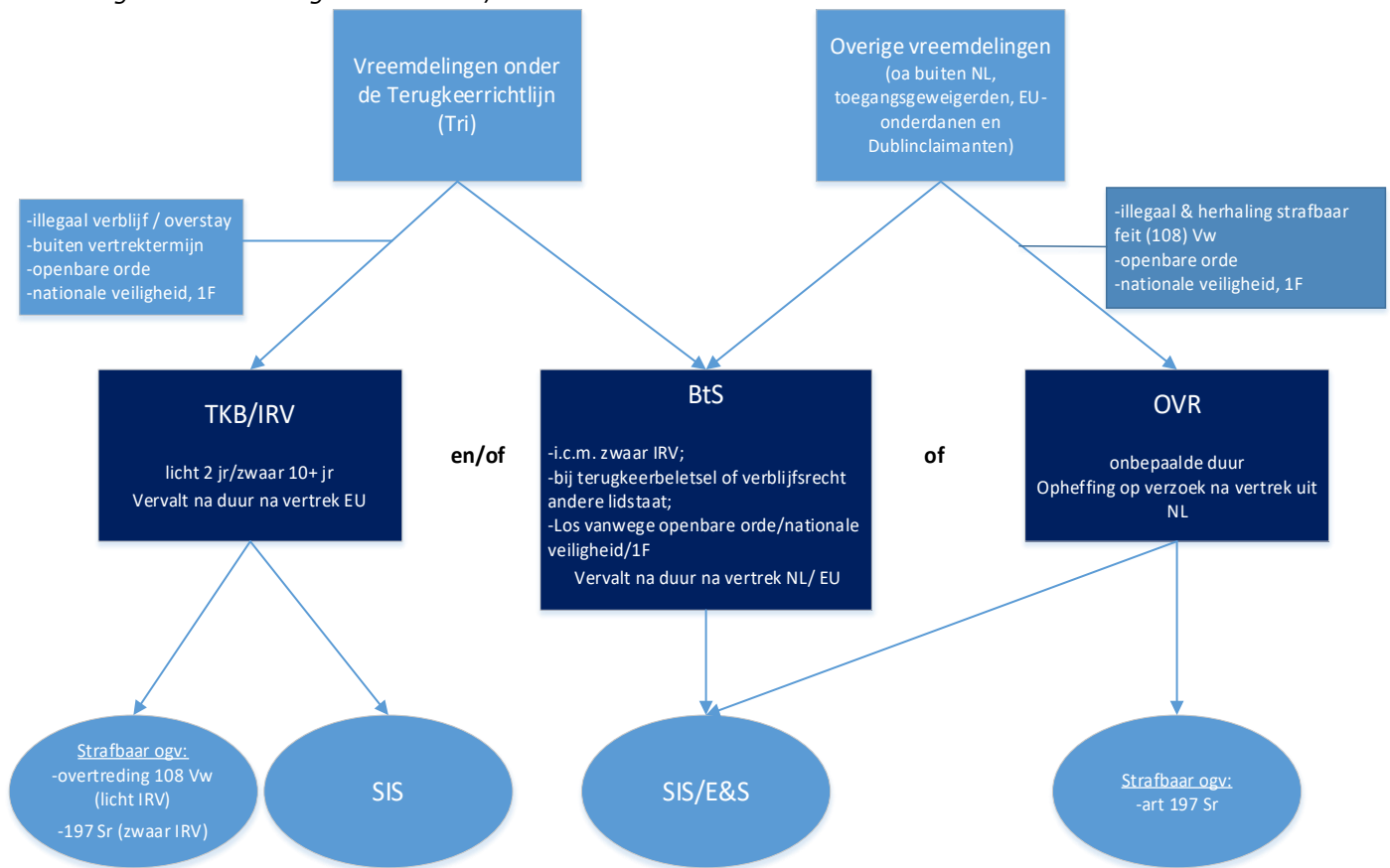
³⁰ Het moet gaan om een misdrijf waartegen een gevangenisstraf van drie jaar of meer is bedreigd, dan wel hem terzake de maatregel als bedoeld in artikel 37a (tbs) van het Wetboek van Strafrecht is opgelegd (artikel 67, lid 1 onder b Vw)

- De vreemdeling is een gevaar voor de openbare orde of nationale veiligheid en heeft geen rechtmatig verblijf op grond van een verblijfsvergunning, dan wel als gemeenschapsonderdaan of op grond van het Associatiebesluit 1/80 van de Associatieraad EEG/Turkije.
- Op grond van een verdrag.
- In het belang van de internationale betrekkingen van Nederland.

De duur van de OVR is in principe voor onbepaalde tijd en kan op verzoek van de vreemdeling (tijdelijk) worden opgeheven door de IND.³¹ Als een verblijfsaanvraag wordt ingediend, wordt de aanvraag ambtshalve aangemerkt als een verzoek tot opheffing van de OVR. Vreemdelingen aan wie een OVR wordt opgelegd, worden gesignaleerd in het E&S of in het SIS³², afhankelijk van hun situatie. De vreemdeling met een OVR kan geen rechtmatig verblijf hebben in Nederland; ook niet als er een nieuwe reguliere verblijfsaanvraag wordt ingediend.³³ Als de vreemdeling met OVR in Nederland verblijft, kan hij worden veroordeeld tot een vrijheidsbenemende straf of een geldboete op grond van artikel 197 Sr.

Als de OVR *geen* onderdeel is van een negatieve beslissing in een verblijfsprocedure (zgn. "losse OVR"), dan kan de vreemdeling tegen dit besluit bezwaar instellen bij de IND. Als de OVR onderdeel is van een negatieve beslissing in een (reguliere) verblijfsprocedure dan staat hier eveneens bezwaar tegen open. Hieronder in figuur 2.1 staat de werking van het TKB/IRV/BtS en de huidige OVR **beknopt** schematisch weergegeven.

Figuur 2.1 – Huidige situatie IRV/BtS – OVR



31 Op grond van artikel 6.6 Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb) kan een OVR onder voorwaarden worden opgeheven na 10 jaar (bij zeer ernstige misdrijven), 5 jaar (bij minder ernstige openbare orde) of na 1 jaar bij een OVR opgelegd wegens illegaliteit en in overtreding van artikel 108 Vw.

32 Zie het beleid in hoofdstuk A2/12.6 Vc hierover.

33 Kanttekening hierbij is dat de OVR wordt opgeschort indien de vreemdeling een nieuwe aanvraag asiel indient. In het kader van een asielaanvraag is er sprake van rechtmatig verblijf in afwachting van het besluit.

2.2 Huidige uitvoering

Werkproces OVR

In deze paragraaf zijn de taken van de verschillende betrokken organisaties ten aanzien van de OVR samengevat aangegeven. Bij het uitoefenen van die verantwoordelijkheden zijn zij mede afhankelijk van de (uitvoering van de) overige organisaties. Om dit zichtbaar te maken staat hieronder schematisch het werkproces van de OVR weergegeven. Zo wordt duidelijk dat in het werkproces van de OVR er verschillende stappen zijn waarbij de verschillende organisaties een rol hebben. Te zien is dat de meeste organisaties betrokken zijn bij meerdere stappen in het werkproces. Naast de onderlinge afhankelijkheid, laat dit ook de complexiteit van het werkproces zien.

Werkproces	Betrokken organisaties							
	IND	DTenV	COA	AVIM	KMar	DJI	OM	Rvdr
Voorstel tot opleggen OVR	X			X	X	X		
Opleggen OVR	X							
Handelen naar aanleiding van opgelegde OVR (bijv. beëindigen opvang, starten terugkeerprocedure)		X	X			X		
Vervolgen op grond van artikel 197 Sr		X		X	X		X	X
Detentie na vervolging op grond van 197 Sr						X		
Beëindiging detentie		X		X	X	X	X	

Er zijn verschillende momenten waarbij verschillende organisaties met elkaar in contact treden en sommige organisaties hebben dezelfde taken.

IND

Binnen de IND zijn grofweg drie processen te onderscheiden waarbij een TKB/IRV/OVR/BtS opgelegd kan worden.

- Allereerst kunnen beslismedewerkers van de directies Regulier Verblijf en Nederlandschap (RVN) en Asiel en Bescherming (AenB)³⁴ bij een negatieve beslissing op een verblijfsrechtelijke procedure een TKB/IRV, BtS en/of OVR opleggen.
- Daarnaast zijn er de "losse" (zware) IRV's, BtS'en en OVR's, die meestal binnenkomen op verzoek van de politie (AVIM) en KMar, alsook de verzoeken tot opheffing van de IRV/BtS/OVR. Deze worden door de klantgroep Handhaving (HH) van RVN afgehandeld. Zowel de "losse" verzoeken tot oplegging die binnenkomen via de politie (AVIM)/KMar als de verzoeken tot opheffing betreffen meestal onrechtmatig verblijvende vreemdelingen en EU-gemeenschapsonderdanen.³⁵

³⁴ De teams die beslissen op reguliere aanvragen zijn, wat betreft openbare orde, in te delen in grofweg twee categorieën: een tweetal specialistische teams van de klantgroep Handhaving die "losse" verzoeken tot oplegging en opheffing van een zware maatregel, alsook intrekkingen van verblijfsvergunningen op grond van openbare orde behandelen. Ook de teams die beslissen op asielaanvragen zijn, wat betreft openbare orde, in te delen in grofweg twee categorieën. Ten eerste, een aantal specialistische teams die verhoudingsgewijs meer asielzaken waarin openbare orde aspecten spelen behandelen. Dit zijn de teams Herbeoordelingen AenB, het interventieteam (IVT), het team dat VRIS-zaken oppakt op Schiphol, het 1F-team en team Speciale Zaken. Ten tweede, zijn er de overige beslistteams AenB die in voorkomende gevallen in aanraking kunnen komen met een asielaanvraag waar de vreemdeling antecedenten heeft.

³⁵ Indien asielaanvragen worden ingetrokken, dan legt A&B indien mogelijk alsnog een losse TKB, (zwaar) IRV en BtS op.

- Ten slotte beoordeelt de IND of het verblijfsrecht kan worden ingetrokken of beëindigd van vreemdelingen die in aanraking met het strafrecht zijn gekomen. Dit gebeurt naar aanleiding van berichten over veroordelingen inzake een misdrijf die de IND via de Basisvoorziening Vreemdelingen (BVV) automatisch ontvangt. Deze worden afgehandeld door de klantgroep Handhaving RVN (regulier verblijfsrecht) en de teams Herbeoordelingen (asiel verblijfsrecht). Bij een intrekking leggen zij in voorkomende gevallen eveneens een IRV/BtS/OVR op.

Bij de beoordeling van het opleggen (of opheffen) van een maatregel wordt een individuele belangenafweging gemaakt.

De losse bezwaarprocedures tegen het opleggen van de maatregelen en het afwijzen van losse verzoeken tot opheffing worden eveneens door de klantgroep HH RVN behandeld. De directie Juridische Zaken (JZ) is verantwoordelijk voor de procedures bij de rechtbank. Dat zijn niet alleen procedures tegen het IRV/BtS/OVR opgelegd door de IND, maar ook het TKB en (lichte) IRV opgelegd in het toezicht door de politie en de KMar.

Als een TKB/IRV is opgelegd dan wordt de vreemdeling automatisch in het SIS geregistreerd.³⁶ Indien een vreemdeling met een BtS of OVR in het SIS geregistreerd moet worden dan registreert Team Titels & Identiteit (T&I, Directie Dienstverlening (DV)) dit handmatig. Signaleringen in het E&S gebeuren altijd handmatig. T&I is verantwoordelijk voor het beheren van de signalering en verwijderd (indien nodig) deze als de maatregel is opgeheven of vervallen. Ook bekijkt T&I of verlenging van de signalering nodig is en handelt het de bevestigingen van ketenpartners en lidstaten af. T&I neemt geen beslissing over de maatregel zelf.

Politie (AVIM)

De politie heeft op verschillende manieren te maken met vreemdelingen op wie een maatregel van toepassing is of kan zijn.

- Allereerst kan de politie tijdens de reguliere (opsporings)werkzaamheden vreemdelingen zonder verblijfsrecht of EU-onderdanen aantreffen die:
 - nog geen TKB/IRV hebben, maar hier wel in aanmerking voor komen. De politie is dan bevoegd om een TKB/licht IRV zelf op te leggen.
 - reeds een TKB en licht IRV hebben.
 Indien er bij deze vreemdelingen – in verband met antecedenten – aanleiding bestaat voor een zwaar IRV/OVR, dan dient de politie (AVIM) schriftelijk een voorstel tot oplegging in bij de IND (klantgroep HH, RVN). In het kader van het voorstel tot de zware maatregel wordt de vreemdeling gehoord door de politie (AVIM).
- Daarnaast kan de politie een vreemdeling met een zware maatregel (IRV/OVR) aantreffen. Het werkproces van de politie vangt aan met de aanhouding van deze vreemdeling. De vreemdeling wordt dan voorgeleid en gaat het strafrechtelijke circuit in. De politie levert het proces-verbaal aan. Op basis van het dossier en input van de DTenV stelt de politie (AVIM) een sfeerverbaal op. In dit sfeerverbaal staat o.a. welke inspanningen er zijn gedaan om de terugkeerprocedure te doorlopen. Het aanhoudingsverbaal van de politie en het sfeerverbaal van de politie (AVIM) worden naar het OM gestuurd voor de vervolging.
- Ten slotte komt de politie/AVIM in aanraking met de vreemdelingen in de strafrechtketen (VRIS). Gedurende de detentie beoordeelt de AVIM of zij:
 - de vreemdeling een TKB/licht IRV kan opleggen én of de vreemdeling in aanmerking kan komen voor een zware maatregel. Hiertoe dient de AVIM dan een voorstel in bij de IND.

³⁶ Dit gebeurt niet als de vreemdeling verblijfsrecht in een andere lidstaat heeft. T&I signaleert deze dan met een BtS in E&S in afwachting van een raadplegingsprocedure.

- o de vreemdeling kan overnemen voor een andere maatregel, zoals de inbewaringstelling (IBS) bij zicht op uitzetting. Als er geen zicht op uitzetting is, gaat de vreemdeling weer de straat op.

De AVIM kan een licht IRV opleggen aan vreemdelingen die zijn aangetroffen op straat en vreemdelingen in het VRIS die in aanmerking komen voor een zware maatregel, omdat de beoordeling van de zware maatregel bij de IND ligt en deze beoordeling langer kan duren.

COA

Een vreemdeling met een TKB/IRV/OVR/BtS wordt geacht uit Nederland te vertrekken en heeft in principe geen recht op opvang en (financiële) verstrekkingen. Dit is echter wel afhankelijk van andere lopende procedures, de vertrektermijn, rechtsgevolgen en of er sprake is van schorsende werking.

Als de aanvraag van een vreemdeling die in de opvang verblijft wordt afgewezen en daarbij een TKB/IRV wordt opgelegd, dan verneemt het COA deze statuswijziging ten aanzien van de TKB via de procesverwijzingen in de BVV.

Op het moment van schrijven heeft het COA (nog) geen abonnement op de BVV-procesverwijzingen inzake een IRV (opleggen, opheffen en tijdelijk opheffen): deze procesverwijzingen worden in de keten al wel gebruikt. Voor de BVV-procesverwijzingen inzake een OVR loopt thans een ketenbreed digitaliseringsvoorstel om te bezien wat er voor nodig is om deze procesverwijzingen te gaan verzenden.

Op basis van de BVV-procesverwijzingen wordt een vertaling gemaakt voor het recht op opvang in het Integraal Bewoners Informatie Systeem (IBIS).³⁷ Dit kan ingewikkeld zijn, omdat uit de BVV niet direct zichtbaar is welke rechtsmiddelen de vreemdeling heeft of kan instellen, welke rechtsgevolgen en termijnen gelden of dat er sprake is van schorsende werking. Het COA kan hiertoe informatie inwinnen via de IND-ketenlijn. Met name in geval van stapeling van procedures kan de vertaling naar het recht op opvang complex zijn.

De vervolgstappen met betrekking tot de (beëindiging van de) opvang en de vertrekstrategie worden per locatie besproken in het Lokaal Ketenoverleg (LKO)³⁸ onder de regie van de DTenV. In dit overleg worden alle bijzonderheden ten aanzien van een vreemdeling besproken voor (onder andere) het bepalen van een gezamenlijke vertrekstrategie: wil de persoon vrijwillig vertrekken, of is er sprake van gedwongen vertrek; direct een IBS of eerst plaatsing op een vrijheidsbeperkende- of gezinslocatie op grond van een vrijheidsbeperkende maatregel; of wordt de opvang beëindigd. Mocht het LKO geen vertrekstrategie kunnen vaststellen of andere bijzonderheden spelen, dan wordt de situatie van de vreemdeling besproken in het Regionaal Afstemmingsoverleg (RAO).³⁹

DJI

De DJI komt op verschillende manieren met personen met een OVR, BtS of IRV in aanraking. Ten eerste huisvest de DJI de veroordeelde vreemdeling in een penitentiaire inrichting (PI) of tbs-kliniek. Vreemdelingen in het strafrecht komen terecht in het VRIS-proces en verblijven in reguliere PI's. Vreemdelingen in het VRIS en zonder verblijfsrecht verblijven in de PI Ter Apel.

Ten tweede, nadat de vreemdeling de straf heeft uitgezeten kan die vanuit detentie doorstromen naar vreemdelingenbewaring (IBS), welke ook wordt uitgevoerd door de DJI. Dit kan enkel als er zicht is op terugkeer. Voor vreemdelingen in detentie en IBS voert de DJI, naast het huisvesten van deze

³⁷ Hierin wordt informatie opgeslagen over de NAW-gegevens van betrokkene, de fase in de asielprocedure, voortgang in de 6-domeinen opvangmethodiek, deelname aan activiteiten, etc. IBIS wordt aangevuld met informatie vanuit BVV. IBIS wordt door medewerkers op de locaties dagelijks gebruikt, zowel voor het ophalen als voor het opslaan van informatie.

³⁸ Periodiek overleg op uitvoeringsniveau tussen DTenV, COA, de Politie en soms ook de IND op een opvanglocatie: [Lokaal Ketenoverleg \(LKO\) | Over DTenV | Dienst Terugkeer en Vertrek](#)

³⁹ Periodiek regionaal afstemmingsoverleg op managementniveau: [Regionaal Afstemmingsoverleg \(RAO\) | Over DTenV | Dienst Terugkeer en Vertrek](#)

personen, verschillende werkzaamheden uit. Selectiefunctionarissen beslissen over de plaatsing en overplaatsing en zijn betrokken bij het tot stand komen van een strafonderbreking (SOB).⁴⁰ Daarnaast beslissen de selectiefunctionarissen over de wets/wots⁴¹ trajecten.

Een derde mogelijkheid waarbij de DJI in aanraking komt met de OVR, BtS en IRV is wanneer een vreemdeling die vastzit voor een strafbaar feit (anders dan voor artikel 197 Sr) een OVR of IRV krijgt opgelegd gedurende diens detentie. In voorkomende gevallen is dit gekoppeld aan de intrekking van de verblijfsvergunning van de vreemdeling. Wanneer de verblijfsvergunning van een vreemdeling in detentie wordt ingetrokken, moet de DJI aanpassen welke opvolgende stappen gezet kunnen worden. Momenteel wordt de verblijfsvergunning regelmatig vlak voor ommekomst van de straf ingetrokken door de IND.

DTenV

Bij de DTenV bereidt de Directie Ondersteuning en Voorbereiden Terugkeer (DOVT) het vertrek uit Nederland voor van (uitgeprocedeerde) asielzoekers en andere vreemdelingen die geen recht hebben op verblijf in Nederland. Het grootste deel van de vreemdelingen die Nederland onder toezicht verlaat, vertrekt zelfstandig. De Directie Toezicht en Maatregelen (DTM) van de DTenV bereidt het vertrek uit Nederland voor van vreemdelingen die een vrijheidsbeperkende of -ontnemende maatregel opgelegd hebben gekregen of een straf/(tbs)maatregel uitzitten. Deze vreemdelingen verblijven op een vrijheidsbeperkende locatie (VBL) of een gezinslocatie (GL) van het COA; in vreemdelingenbewaring (IBS) of komen uit strafrechtelijke detentie (VRIS). Deze vreemdelingen vertrekken doorgaans niet zelfstandig, maar gedwongen. Vanuit de politie (AVIM) komen VRIS dossiers naar de DTenV, waarop de DTenV gaat werken aan het vertrek van de vreemdeling.

De vreemdelingen in de caseload van de DTenV hebben een TKB eventueel met een IRV of BtS (als zij onder de Tri vallen), of soms een OVR. De DTenV kan in het systeem (vreemdelingenbeeld via Sigma) zien of een vreemdeling een OVR (of IRV) opgelegd heeft gekregen. Dit kan wel pas na oplegging, en nog niet terwijl de OVR wordt beoordeeld.

De DTenV heeft zelf geen actieve rol bij het opleggen van een maatregel.⁴² De DTenV speelt wel een rol indien een illegaal verblijvende vreemdeling met een IRV/OVR om deze reden door het OM wordt vervolgd (op grond van artikel 197 Sr – zie paragraaf 2.1). De DTenV zal in die gevallen op verzoek van de politie (AVIM), KMar of het OM een overzicht moeten opmaken van de terugkeeractiviteiten en toegepaste dwangmiddelen, waaronder bewaring (het zogenoemde "sfeerverbaal"). Het betreft nu geringe aantallen per jaar.

Terugkeer wordt nu geprevalleerd boven strafrechtelijke vervolging op grond van artikel 197 Sr: als een vreemdeling in detentie heeft gezeten en er is een TKB, dan wordt niet gewacht op een IRV en/of eventuele vervolging daartoe. Tijdens het vervolgingsproces wordt het OM gevraagd om toestemming voor terugkeer. Ook bij vreemdelingen die nu worden geweigerd aan de grens (grensgeweigerden) wordt de beoordeling van een zware maatregel niet afgewacht.

KMar

De KMar heeft verschillende taken, en komt daardoor op verschillende manieren in aanraking met vreemdelingen en de OVR, BtS en IRV. Eén van de kerntaken van de KMar is de grenspolitietaken. De KMar is de grensbewakingsautoriteit aan de buitengrenzen als ook de politieautoriteit op de aangewezen luchtvaartterreinen. De binnengrenzen van het Schengengebied worden bewaakt door middel van Mobiel Toezicht Veiligheid (MVT). Dit wordt zowel ingezet aan de binnengrenzen (Belgische en Duitse grens tot 20 kilometer het binnenland in) als bij intra-Schengenvluchten. In dat kader kan

⁴⁰ De strafonderbreking (SOB) wordt veel gebruikt om vreemdelingen terug te laten keren. Zowel de DTenV als de vreemdeling kunnen hier een verzoek toe doen. In het VRIS-proces houdt dit in dat als 2/3 van de straf is uitgezeten, de vreemdeling terug kan keren. Bij straffen tot 3 jaar, geldt als maatstaf dat de helft moet zijn uitgezeten. De terugkeer gebeurt zowel gedwongen als vrijwillig.

⁴¹ Wots: Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen.

⁴² De DTenV monitort wel dat aan vreemdelingen die uit (strafrechtelijke) detentie komen een IRV/OVR wordt opgelegd voorafgaand aan vertrek.

de KMar personen aanhouden voor strafbare feiten (op grond van de Politiewet), net zoals een opsporingsambtenaar bij de politie. Daarnaast oefent de KMar controle- en toezichttaken uit in het kader van de Vreemdelingenwet. Bij de aanhouding van vreemdelingen die geen rechtmatig verblijf hebben in Nederland ter zake van een misdrijf, is de Ketenprocesbeschrijving (KPB) vreemdelingen in de strafrechtketen (VRIS) van toepassing.

De KMar controleert zowel vreemdelingen die inreizen, doorreizen⁴³ en vertrekken, als vreemdelingen die zich in het toezichtsgebied bevinden. Tijdens grenscontroles of toezicht kan de KMar op verschillende manieren in aanraking komen met vreemdelingen en de OVR:

- Allereerst kan de KMar vreemdelingen zonder verblijfsrecht of EU-onderdanen in het toezichtsgebied aantreffen die:
 - nog geen TKB/IRV/BtS/OVR hebben, maar hiertoe wel in aanmerking komen. De KMar is bevoegd om een TKB/licht IRV dan zelf op te leggen.
 - Een TKB en licht IRV of BtS hebben.

Indien er bij deze vreemdelingen – in verband met antecedenten – aanleiding bestaat voor een zwaar IRV/BtS/OVR/intrekken verblijfsvergunning/verblijfsbeëindiging van een EU-onderdaan, dan dient de KMar schriftelijk een voorstel tot oplegging in bij de IND (klantgroep Handhaving, RVN). In het kader van het voorstel wordt de vreemdeling gehoord door de KMar.

- Daarnaast kan de KMar ook vreemdelingen tegenkomen die al gesignaleerd staan en/of een maatregel hebben. Deze personen moet de toegang worden geweigerd.
- Ook komt KMar in aanraking met vreemdelingen in de strafrechtketen, die zij horen en vervolgens het voorstel doorgeleiden naar de IND.
- Tot slot krijgt de KMar ook te maken met verzoeken tot opheffing. Een EU-burger kan na drie jaar zonder vormvereiste een intrekking van de OVR verzoeken als die geen gevaar voor de openbare orde meer vormt. De KMar moet dit verzoek tot intrekking doorgeven aan de IND, die het verzoek vervolgens beoordeeld en het resultaat weer doorgeeft aan de KMar.

OM

Het OM is (o.a.) belast met de vervolging van strafbare feiten. Op grond van artikel 197 Sr is een vreemdeling strafbaar als die ondanks een zwaar IRV of OVR in Nederland verblijft, terwijl de vreemdeling weet of ernstige reden heeft te vermoeden dat die een zwaar IRV of OVR opgelegd heeft gekregen. De zogenoemde artikel 197 Sr zaken stromen op reguliere wijze bij het OM in, middels de reguliere opsporings- en handhavingsactiviteiten van de politie (AVIM) en KMar. Op dit moment geldt er vanuit het OM geen bijzonder opsporingsbeleid voor overtreding van artikel 197 Sr.

De vervolging voor artikel 197 Sr is complex. In afwachting van prejudiciële vragen die door de Hoge Raad zijn gesteld in november 2018⁴⁴, zijn veel artikel 197 Sr zaken aangehouden waarbij sprake was van een IRV. Naar aanleiding van de uitspraak van de Hoge Raad in december 2020⁴⁵, wordt sinds januari 2021 het reguliere strafvervolgingsbeleid voor artikel 197 Sr weer toegepast. Het Europese Unierecht blijft echter een grote complicerende factor in de vervolging voor artikel 197 Sr.

Het OM is voor de (succesvolle) vervolging van artikel 197 Sr veelal afhankelijk van informatie vanuit de vreemdelingenketen. Bij vreemdelingen die onder de Tri vallen, is vervolging alleen mogelijk als vast is komen te staan dat alle stappen van de terugkeerprocedure (conform de Tri) zijn doorlopen.

43 Doorreizigers: personen (EU-burgers en hun familieleden, en derdelanders met verblijfsrecht in een andere lidstaat) met een OVR die via Schiphol doorreizen naar hun lidstaat van verblijf. De Schengengrenscodes verplicht de KMar deze personen doorgang te verlenen naar de lidstaat van verblijf.

44 ECLI:NL:HR:2018:2192 d.d. 17 november 2018

45 ECLI:NL:HR:2020:1893 d.d. 1 december 2020

Rvdr

Het doel van rechtbanken is het onpartijdig en onafhankelijk beslechten van geschillen tussen burgers, organisaties en bestuursorganen. De rechtbanken komen op twee manieren in aanraking met vreemdelingen en de OVR, BtS en IRV.

- Bij de afdeling Bestuursrechtspraak worden de beroepsprocedures behandeld inzake besluiten van de IND met betrekking tot het opleggen/niet opheffen van een OVR, BtS en IRV.
- Bij de afdeling Strafrecht behandelt de rechtbank de artikel 197 Sr zaken die door het OM zijn aangespannen tegen de vreemdelingen met een zwaar IRV of OVR die verdacht worden van het overtreeden van het Sr.

2.3 Wijzigingen op hoofdlijnen

In deze paragraaf worden de initiële wijzigingen opgenomen in het wetsvoorstel en de latere relevante amendementen separaat behandeld.

2.3.1 De initiële wijziging

De wijziging houdt in dat de koppeling in de Vw tussen de OVR en het IRV, die in 2011 aan de Vw is toegevoegd bij de implementatie van de Tri, ongedaan wordt gemaakt.

Hiertoe worden de volgende wetsartikelen gewijzigd: 27, 45, 62a, 67, 68 Vw en bijlage I van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De uitwerking van de conceptwijzigingen van deze artikelen staat in bijlage I.

De Vw wordt zo gewijzigd dat de vreemdeling naast een TKB/IRV óók een nationale OVR opgelegd kan krijgen. Het volgende is dan mogelijk:

- 1) Vreemdelingen (ook degenen die onder de Tri vallen) kunnen in principe ongewenst worden verklaard vanwege strafrechtelijke antecedenten. Hierdoor kunnen dus ook derdelanders, die nu nog enkel een TKB/IRV/BtS kunnen krijgen vanwege het feit dat de Tri van toepassing is, ongewenst verklaard worden. Bovendien is het zwaardere EU openbare orde criterium niet van toepassing bij het opleggen van een OVR (zoals wel bij het opleggen van een zwaar IRV vanwege strafrechtelijke antecedenten), waardoor eerder aan een OVR gekomen wordt dan aan een zwaar IRV.⁴⁶ Wel moet een belangenafweging gemaakt blijven worden in het kader van 8 EVRM en moet het besluit proportioneel zijn.
- 2) Vreemdelingen - ook degenen die onder de Tri vallen - kunnen (op grond van artikel 67, eerste lid onder a Vw) ongewenst worden verklaard als zij bij herhaling in overtreding zijn van de strafbepalingen in de Vw.

Hierbij is het (juridisch) mogelijk om als vreemdeling wel een TKB te hebben, geen IRV te hebben, maar wel een OVR opgelegd te krijgen wegens strafrechtelijke antecedenten.

De BtS blijft als maatregel in principe bestaan, echter deze zal niet langer generiek gebruikt worden. De OVR zal de BtS in de praktijk vervangen. De BtS zal slechts in zeer bijzondere omstandigheden, waaronder omstandigheden in het kader van nationale veiligheid, gebruikt worden door de IND. In tegenstelling tot bij een OVR, is het onrechtmatig verblijf bij een BtS niet strafbaar.

De rechtsgevolgen van een OVR blijven gelijk: deze treden direct in werking.

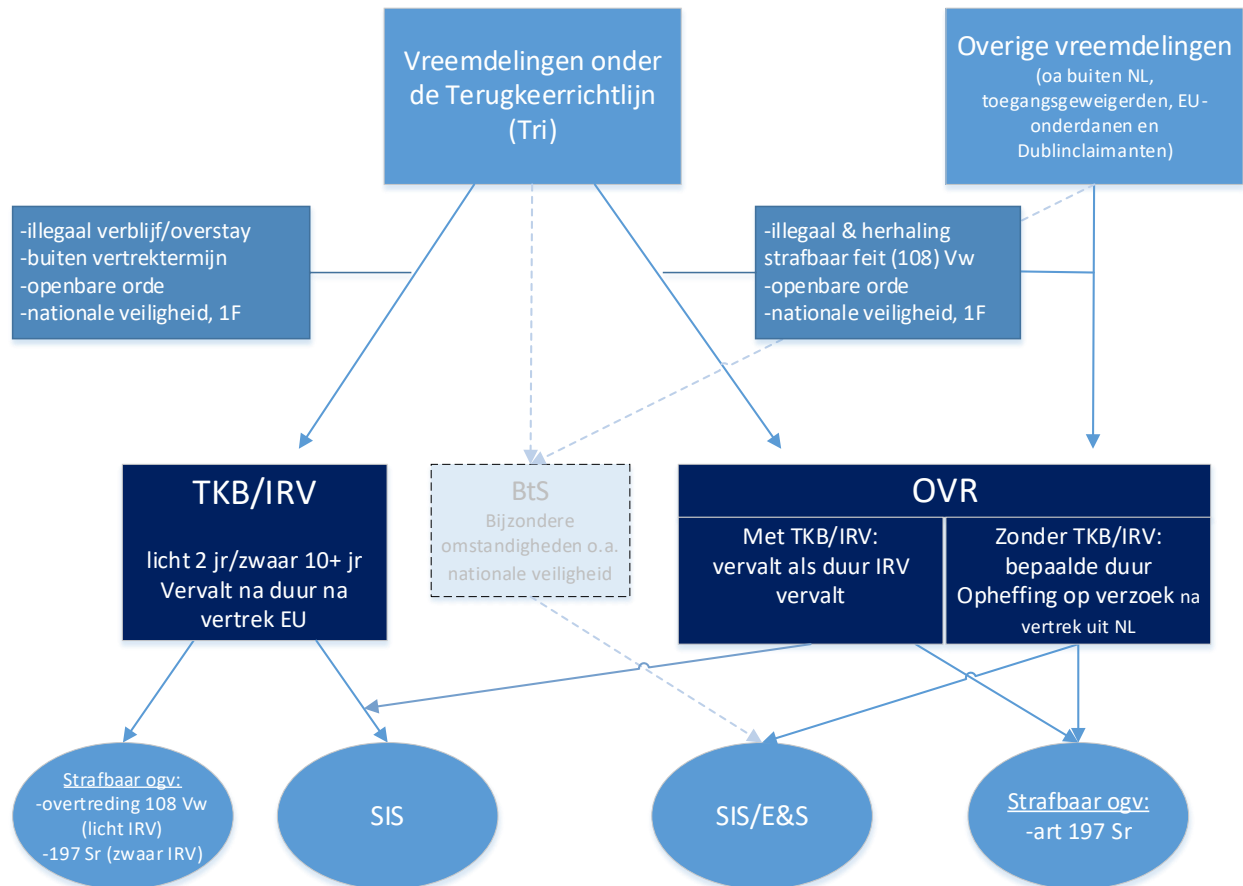
Met de wijziging wordt vastgelegd dat een vreemdeling met een OVR nog steeds asiel kan aanvragen en in die zin procedureel rechtmatig verblijf kan krijgen.

In figuur 2.2 staat de werking van het IRV, BtS en de OVR **beknopt** schematisch weergegeven.

⁴⁶ Behoudens EU gemeenschapsonderdanen als zij met hun EU-partner in Nederland verblijven en personen die inhoudelijk in aanmerking komen voor een asielstatus, waarbij standaard het (zwaardere) EU openbare orde criterium geldt.

In hoofdstuk 4.2 (tabel 4.1) staan de verschillende categorieën vreemdelingen die naar verwachting geraakt worden door de uitbreiding OVR.

Figuur 2.2: Werking IRV – OVR naar aanleiding van het wetsvoorstel



Duur OVR en vertrek

Met de wijziging van artikel 68 Vw wordt mogelijk gemaakt dat de OVR niet langer enkel op aanvraag opgeheven kan worden, maar ook ambtshalve of wegens gewijzigde omstandigheden.

De beleidsinsteek is als volgt.

Bij combinatie IRV-OVR:

Als er een TKB/IRV is opgelegd (of opgelegd moet worden) én er wordt een OVR opgelegd, dan is de geldigheidsduur van het IRV leidend om de nuttige werking van het EU-recht niet te doorkruisen. Bij de combinatie van een IRV en OVR is alleen verblijf buiten de EU een acceptabele invulling. Artikel 6.6 van het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb) zal hierop worden aangepast. Het is in die gevallen niet mogelijk dat de OVR langer voortduurt dan het IRV. Als de duur is verstreken (termijn is volgelopen), dan vervalft het IRV automatisch. In het conceptwetsvoorstel wordt de OVR dan ook (van rechtswege) opgeheven.

Als een OVR wordt opgelegd nadat er al eerder een IRV is opgelegd dan is het nog steeds mogelijk om de duur van de OVR aan te laten sluiten bij de duur van het eerder opgelegde lichte of zware IRV. De start van het IRV is bij vertrek uit de EU. De einddatum van het IRV is dus de vertrekdatum plus duur van het IRV (op die datum vervalft het IRV). De OVR volgt de einddatum van het IRV.

Het is wel mogelijk dat het IRV eerder vervalt dan de initieel opgelegde termijn (bijvoorbeeld als iemand verblijf krijgt in een andere lidstaat of wegens intrekking vanwege een juridisch gebrek). De OVR hoeft in die gevallen niet in de regel te worden opgeheven, mits de vreemdeling hierover op een bepaald moment geïnformeerd is (bij het opleggen van de maatregel(en)). Dit moet helder in lagere regelgeving (Vb) worden neergelegd. De einddatum van de OVR is dan de oorspronkelijke einddatum IRV (vertrekdatum + duur).

Bij de combinatie IRV/OVR volgt de OVR de vertrektermijn van het TKB. In de meeste gevallen is dit 0 dagen (geen vertrektermijn).

Indien wel een TKB maar geen IRV is gegeven, dan geldt meestal een vertrektermijn van 28 dagen. In gevallen waarbij sprake is van een vertrektermijn én een OVR, is de vreemdeling niet direct verwijderbaar. Dit moet wel zichtbaar zijn in de systemen voor de ketenpartners.⁴⁷ Bij doorprocederen vanwege de OVR, wordt de vertrektermijn van het TKB niet opgeschort.

Ten aanzien van het vertrek van de vreemdeling is het uitgangspunt van de conceptwijzigingen dat een vreemdeling met een TKB/IRV én OVR de EU verlaat. Bij opnieuw inreizen wordt de duur van de OVR in combinatie met het IRV, gelijk het IRV, opgeschort. Ook dit moet helder in lagere regelgeving worden neergelegd.

Bij enkel OVR:

Indien er *geen* IRV is opgelegd, dan is het vanwege de proportionaliteit wenselijk om de duur van de OVR te beperken en te spiegelen aan de termijnen van het IRV, in principe 5 jaar of 10 jaar wanneer wordt voldaan aan het zwaardere EU openbare orde criterium (in de mogelijkheid om een OVR op te leggen met de duur van 20 jaar zal ook worden voorzien). Dit is een wijziging van het huidige beleid en regelgeving (artikel 6.6 Vb) en moet voor de uitvoering en registratie in de systemen helder worden opgenomen.

Bij enkel een OVR (zonder TKB) is de vertrektermijn 0 dagen en wordt onmiddellijk vertrek uit Nederland verlangd. De bewijslast om het verblijf buiten Nederland aan te tonen ligt bij de vreemdeling.

Bij enkel een OVR (zonder TKB/IRV) gaat de termijn opnieuw lopen bij tussentijdse inreis.

Rechtsmiddelen OVR

Uit de concept wetsvoorstellen blijkt dat de OVR dezelfde werkwijze zal volgen als het IRV. De bezwaarmogelijkheid tegen een los opgelegde OVR vervalt; de vreemdeling die onder de Tri valt kan direct een beroep indienen bij de rechtbank tegen een OVR die bij separaat besluit is genomen. De bezwaar mogelijkheid blijft wél bestaan voor vreemdelingen die niet onder Tri vallen, bijvoorbeeld omdat die niet in Nederland verblijft of verblijfsrecht ontleend aan het gemeenschapsrecht.

Bijlage I verbonden aan de Algemene wet bestuursrecht (Awb) wordt hiertoe gewijzigd.

Duidelijk moet worden of een opgelegde OVR die onderdeel is van een besluit op een verblijfsprocedure, de rechtsmiddelen die openstaan voor dat bovenliggende besluit kan blijven volgen.

⁴⁷ De verwijderbaarheidstitel geeft aan of de vreemdeling een vertrektermijn heeft en wanneer deze eindigt. Nu geldt bij een OVR altijd dat de vreemdeling direct verwijderbaar is. De combinatie TKB/OVR bestaat nu niet. Dit moet aangepast worden.

Hieronder staat wanneer welk rechtsmiddel betreffende de OVR van toepassing is:

Direct beroep	Bezwaar
Meeromvattende beschikking asiel bepaalde tijd	Meeromvattende beschikking regulier
OVR in combinatie met TKB/IRV of bij eerder opgelegd TKB	Losse OVR bij EU gemeenschapsonderdanen (+familieleden)
	Losse OVR bij derdelanders die geen TKB/IRV kunnen krijgen of nooit asielprocedure hebben doorlopen/asielaanvraag hebben ingetrokken.
	Meeromvattende beschikking asiel onbepaalde tijd: artikel II in het wetsvoorstel moet hier nog wel op aangepast worden, want het is wenselijk dat hier ook direct beroep tegen openstaat, net als tegen het meeromvattende besluit zelf.

Overige beleidsinsteek OVR:

- Bij de OVR worden in principe dezelfde uitzonderingscategorieën gevolgd als bij het IRV.
- De OVR kan in principe ook worden opgelegd als er sprake is van een terugkeerbeletsel (3 EVRM). Wel moet dit proportioneel zijn en is strafrechtelijke vervolging van voortdurend verblijf met een OVR in die gevallen niet mogelijk.
- Indien een vreemdeling al een BtS heeft, dan kan deze vervallen als een OVR wordt opgelegd (Het BtS heeft dan geen meerwaarde meer). Dit kan worden meegenomen in de beschikking voor het opleggen van de OVR. Deze beleidsinsteek zal wel in lagere regelgeving moeten worden opgenomen.
- Gelijk de eerdere insteek betreffende het BtS, is het wenselijk om de OVR in ieder geval ook naast een zwaar IRV op te leggen.

Beoordeling bij asiel- en EU-verblijfsrecht

- Voor vreemdelingen die asiel hebben (aangevraagd) zal altijd eerst inhoudelijk beoordeeld moeten worden of de vreemdeling in aanmerking zou komen voor een asielstatus. Zo ja, dan dient – vanwege de Kwalificatierichtlijn resp. EU recht – aangesloten te worden bij de openbare orde begrippen uit de Kwalificatierichtlijn en het zwaardere EU openbare orde criterium om de aanvraag af te wijzen op grond van openbare orde aspecten/het verblijfsrecht om die reden in te trekken. Zo nee, dan wordt bezien of de asielaanvraag inhoudelijk afgewezen of verblijfsrecht ingetrokken kan worden. In beide gevallen geldt het normale openbare orde criterium voor de OVR, niet het zwaardere EU openbare orde criterium, en kan deze maatregel worden opgelegd als hieraan wordt voldaan nadat is vastgesteld dat een vreemdeling geen recht (meer) heeft op een asielvergunning.
- Voor Unieburgers en hun familieleden die een toets aan het EU-recht hebben (aangevraagd) zal ook altijd eerst inhoudelijk beoordeeld moeten worden of de vreemdeling in aanmerking zou komen voor EU verblijfsrecht. Voor Unieburgers en hun familieleden geldt daarnaast het zwaardere EU openbare orde criterium voor de OVR en afhankelijk van de duur van hun verblijf kan een nog zwaarder openbare orde criterium gelden voor de OVR (net als bij beëindigen verblijf op grond van openbare orde of vaststellen dat er geen verblijf is vanwege openbare orde)⁴⁸. De OVR gaat in de meeste gevallen voor Unieburgers en hun familieleden samen met verblijfsbeëindiging op grond van de openbare orde, maar het kan ook om een vaststelling van verblijf gaan waarbij openbare orde wordt tegengeworpen.
- Voor derdelanders die zich beroepen op artikel 20 VWEU (Chavez) geldt ook dat altijd eerst inhoudelijk beoordeeld moet worden of de vreemdeling hiervoor in aanmerking zou komen (of zou blijven komen als het gaat om intrekking). Voor het tegenwerpen van openbare orde geldt hierbij het EU openbare orde criterium. Voor de OVR geldt het normale openbare orde criterium, maar het is desondanks wenselijk hiervoor ook aan te sluiten bij het EU openbare orde criterium.

⁴⁸ Zie [WI 2023/3](#) voor meer informatie.

2.3.2 De twee amendementen

- 1) *Amendement nr. 52* houdt in dat een OVR kan worden opgelegd aan een vreemdeling bij een veroordeling wegens een misdrijf waarop twee jaar gevangenisstraf staat. In de huidige situatie kan een OVR pas worden opgelegd bij een veroordeling wegens een misdrijf waarop drie jaar gevangenisstraf staat.

Voor deze verlaging van de bedreigde strafmaat van drie naar twee jaar wordt artikel 67, eerste lid, onderdeel b Vw gewijzigd.

- 2) *Amendement nr. 47* houdt in dat vreemdelingen die een OVR opgelegd hebben gekregen en desondanks in Nederland verblijven, strafbaar zijn wegens een misdrijf met een maximum gevangenisstraf van één jaar. De huidige maximale straf is zes maanden.

Voor deze verhoging van de maximale straf wordt artikel 197 Sr gewijzigd.

De volledige amendementen, inclusief toelichting, staan in bijlage I.

2.3.3 Beleidsmatige punten

Tijdens deze uitvoeringstoets zijn een aantal beleidsmatige punten naar voren gekomen. Deze moeten nader (juridisch) worden onderzocht en zo nodig moeten hierin keuzes gemaakt worden. Vervolgens moeten de uiteindelijke inzichten duidelijk vóór het implementatietraject in lagere regelgeving (Vreemdelingenbesluit, Voorschrift Vreemdelingen of Vreemdelingencirculaire) worden opgenomen.

- *Duur OVR*

De beleidsinsteek is dat de duur van de OVR wordt gekoppeld aan het zware of lichte IRV. Waar geen IRV mogelijk is en enkel een OVR kan worden opgelegd dan is de insteek om de duur te spiegelen aan de termijnen van het IRV. Dit betekent dat potentieel veel OVR voor de duur van twee jaar zullen worden opgelegd (omdat het zware IRV en de corresponderende duur van 5/10 jaar niet worden gehaald). De duur van de OVR, en welke termijnen van toepassing zijn bij een OVR zonder IRV en eventuele uitzonderingscategorieën moeten duidelijk worden vastgelegd.

Dit geldt ook voor de duur in geval van een tijdelijke opheffing. Het is lastig voor het OM om iemand te vervolgen op grond van een OVR als onbekend is voor welke periode deze tijdelijk is opgeheven. Een gekoppelde termijn aan het tijdelijk opheffen van de OVR zou dit verhelpen.

- *Start termijnen en opheffen OVR*

De beleidsinsteek is dat:

- 1) De termijn van de OVR gaat lopen vanaf het moment van vertrek uit Nederland indien er geen IRV is; en dat de OVR vervalt als de termijn is afgelopen.
- 2) De termijn van de OVR gaat lopen vanaf het moment van vertrek uit de EU indien er ook een IRV is; en dat de OVR vervalt als de termijn van het IRV is afgelopen.

Naast dat het verschil in startmomenten van de termijn van een OVR duidelijk in lagere regelgeving moet worden vastgelegd, is het niet mogelijk gebleken om de OVR automatisch te laten vervallen indien het startmoment van de termijn het vertrek uit Nederland is. Dit komt omdat er geen registratie van vertrek uit Nederland plaatsvindt, behalve als de vreemdeling gedwongen wordt uitgezet. Dit heeft als gevolg dat in de praktijk in veel gevallen altijd een verzoek tot opheffing van de OVR moet worden ingediend en, indien dit niet gebeurt, dat de OVR (zonder IRV) de facto nog altijd van onbepaalde duur is. Daarbij gelden momenteel voor een verzoek tot opheffen aanvullende voorwaarden volgens art. 6.6 Vb. Dit is een risico omdat het onzeker is of dit stand zal houden bij de Rechtbank. Een oplossing kan zijn om ook in die gevallen (OVR zonder IRV) de termijn pas te laten ingaan bij vertrek uit de EU. Nader onderzocht moet worden of dit juridisch mogelijk en wenselijk is en hoe dit vervolgens in te richten voor EU-onderdanen en voor derdelanders met verblijfsrecht in een andere lidstaat.

- *OVR en een vertrektermijn*

De combinatie van een licht (en bij uitzondering ook een zwaar) IRV, een vertrektermijn van 28 dagen en een OVR is mogelijk. Dit zorgt voor de tegenstrijdigheid dat vreemdelingen aan de ene kant een vertrektermijn wordt gegeven en aan de andere kant wegens de OVR Nederland direct moeten verlaten. Duidelijk moet worden ingeregeld dat de vertrektermijn voorrang heeft op de directe werking van de OVR én dat de vreemdeling in die periode niet uitzetbaar is. Eveneens moet duidelijk worden dat, ondanks de initiële vertrektermijn, het afwachten van vervol- of nieuwe procedures (niet zijnde een asielaanvraag) niet mogelijk is met een OVR. Benadrukt wordt dat de lagere regelgeving op dit punt duidelijk moet zijn voor gestart kan worden met de IV-wijzigingen bij de IND. Het betreft een zeer complexe aanpassing in de (verwijderbaarheid)titel (zie ook bijlage VII).

- *OVR en asielaanvraag*

In het geval een vreemdeling met OVR een asielaanvraag indient, is de insteek dat de OVR wordt "opgeschort" omdat er sprake is van procedureel rechtmatig verblijf zolang er nog niet op de asielaanvraag is beslist. Gelijk het IRV zal dit moeten worden ingeregeld, alsook dat de signalering in het E&S of SIS blijft.

- *OVR en (tussentijdse) inreis*

Onderzocht moet worden of lagere regelgeving wenselijk is voor het knelpunt dat door de wijziging vreemdelingen met enkel een OVR (zonder IRV) bij (tussentijdse) inreis slechter af zijn dan vreemdelingen met OVR én IRV. Bij een OVR gaat namelijk de termijn van de OVR opnieuw lopen (bij uitreis), terwijl de termijn van de OVR met IRV wordt opgeschort tot uitreis. Artikel 6.6 Vb moet hier wellicht op worden aangepast.

- *OVR en uitzonderingscategorieën*

Bij het IRV gelden bepaalde uitzonderingscategorieën die niet gelden bij een OVR. De beleidsinsteek is dat de OVR ook op dit punt het IRV volgt. Duidelijk moet in de regelgeving worden aangegeven welke uitzonderingscategorieën wel of niet voor de OVR gaan gelden.

- *OVR en overgangsrecht*

Er dient een keuze gemaakt te worden of er wel of geen overgangsrecht komt, waarbij in overweging genomen dient te worden wat er is opgehaald in deze uitvoeringstoets. Zo wordt met de wijziging de OVR voor onbepaalde duur afgeschaft. Het is mogelijk dat er na inwerkingtreding van de wijziging extra veel verzoeken tot opheffen van reeds bestaande OVR gedaan zullen worden door personen die zich zullen beroepen op deze wijziging. Ondanks dat deze wijziging niet met terugwerkende kracht zal gelden, is de verwachting dat personen zich desalniettemin op het gelijkheidsbeginsel kunnen gaan beroepen. Mogelijk is dit risico (gedeeltelijk) te ondervangen door het instellen van overgangsrecht.

- *BtS*

De beleidsinsteek is dat de BtS blijft bestaan en slechts wordt opgelegd in zeer bijzondere gevallen. Het is in alle gevallen niet wenselijk om drie maatregelen naast elkaar te laten ontstaan of bestaan; een IRV, OVR én BtS. In de lagere regelgeving zal helder moeten worden opgenomen wanneer en hoe de BtS vervalt als de vreemdeling (ook) in aanmerking komt voor een OVR en het proportioneel wordt geacht een OVR op te leggen.

2.3.4 Raakvlakken met andere wijzigingen

Strafbaarheidsstelling illegaliteit

Op 1 juli 2025 is eveneens amendement nr. 44 als onderdeel van de Asielnoodmaatregelenwet door de Tweede Kamer aangenomen. Dit amendement houdt in dat een vreemdeling die illegaal in Nederland verblijft, strafbaar is wegens een misdrijf waarvoor maximaal zes maanden gevangenisstraf kan

worden gegeven. De uitvoeringsgevolgen van dit amendement worden in kaart gebracht door DMB en aanvullend op deze uitvoeringstoets gerapporteerd.

Artikel 66a, zevende lid Vw wordt hiertoe gewijzigd en een nieuw artikel 108a Vw wordt ingevoegd.

In relatie tot de uitbreiding van de OVR houdt dit het volgende in.

Illegaliteit wordt buiten de systematiek van de OVR om strafbaar gesteld, en dit kan indirect leiden tot het opleggen van een OVR en/of zwaar IRV. Indien een illegale vreemdeling bij herhaling wordt aangetroffen, dan kan de vreemdeling op grond van artikel 67, eerste lid en onder a, een OVR (en op grond van het nieuwe artikel 66a, zevende lid ook een zwaar IRV, als ook wordt voldaan aan het EU OO criterium) opgelegd krijgen. De gebruikelijke toets waarin de persoonlijke omstandigheden van de vreemdeling en de proportionaliteit van de maatregel wordt gewogen blijft onderdeel van de beoordeling.

Benadrukt wordt dat de strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf *niet* geschiedt middels het opleggen van een OVR aan de onrechtmatig verblijvende vreemdeling, maar direct strafbaar gesteld wordt ingevolge artikel 108a Vw. Oftewel, dit amendement raakt *niet* aan de wetwijziging OVR onderzocht in dit rapport, anders dan dat de strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf indirect kan leiden tot het opleggen van een OVR.

Dit amendement is opgenomen in bijlage I.

Terugkeerverordening

Op 11 maart 2025 heeft de Europese Commissie het voorstel gepubliceerd voor een gemeenschappelijk Europees terugkeersysteem, dat terugkeerprocedures in de hele Europese Unie sneller, eenvoudiger en doeltreffender moet maken. Het voorstel biedt een nieuw rechtskader voor terugkeer en vormt een belangrijke aanvulling op het in 2024 aangenomen Asiel- en Migratiepact, waarin een brede aanpak van migratie staat omschreven. Het voorstel moet leiden tot de intrekking van de sinds 2008 bestaande Terugkeerrichtlijn (2008/115/EG).

Met de voorgestelde nieuwe regels krijgen de lidstaten de instrumenten die zij nodig hebben om tot een efficiënter terugkeerbeleid te komen, met inachtneming van de grondrechten. Deze nieuwe gemeenschappelijke regels zullen leiden tot een uniform Europees systeem en een Europees terugkeerbevel dat de lidstaten kunnen verstrekken.

Terugkeerbesluiten kunnen op dit moment door de lidstaten wederzijds erkend worden en kunnen direct worden uitgevoerd zonder dat er een nieuwe procedure hoeft te worden gestart. Verder geeft het voorstel duidelijke regels voor een gedwongen terugkeer die wordt verplicht in het geval een persoon die illegaal in de Europese Unie verblijft, niet meewerkt, in een andere lidstaat onderduikt, de Europese Unie niet verlaat binnen de vastgestelde termijn voor vrijwillig vertrek of een veiligheidsrisico vormt. Ook voorziet het voorstel in strengere verplichtingen voor repatrianten, vergezeld van duidelijke waarborgen, en gelden er sterke waarborgen gedurende het gehele terugkeerproces. Voor personen die een veiligheidsrisico vormen, geeft het voorstel specifieke regels.

Om de leemte te dichten tussen een terugkeerbesluit en de daadwerkelijke terugkeer naar een derde land, voorziet het voorstel in nieuwe regels in een gemeenschappelijke procedure die ervoor zorgt dat op een terugkeerbesluit systematisch een overnameverzoek volgt. Tot slot geeft het voorstel de lidstaten de wettelijke mogelijkheid om personen die illegaal in de Europese Unie verblijven en een definitief terugkeerbesluit hebben ontvangen, terug te sturen naar een derde land op basis van een bilateraal of op Europees niveau gesloten overeenkomst of regeling (de zogenoemde terugkeerhubs).

Het is nog onduidelijk of en wanneer dit voorstel wordt aangenomen en vervolgens wordt geïmplementeerd.

Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring

Dit wetsvoorstel introduceert een bestuursrechtelijk kader voor vreemdelingenbewaring. De meeste vreemdelingen vertrekken zelfstandig. Voor een aantal niet zelfstandig vertrekkende vreemdelingen is gedwongen vertrek noodzakelijk. De dwangmaatregel vreemdelingenbewaring is er om de vreemdeling die niet meewerkt beschikbaar te houden voor uitzetting. Door dit nieuwe kader blijft de vreemdeling beschikbaar voor vertrek. De huidige vormen van bewaring voor vreemdelingen, territoriale bewaring en vreemdelingen in grensbewaring houden op te bestaan.

Met dit voorstel worden in de Vreemdelingenwet 2000 de bepalingen over staandehouding, zekerheidsstelling, vrijheidsbeperking en vrijheidsbeneming aangepast. Hiermee worden de alternatieven voor het meest vergaande middel, vreemdelingenbewaring, nadrukkelijker opgenomen in de wet. Vreemdelingenbewaring moet gezien worden als laatste redmiddel.

Het wetsvoorstel is aangenomen in de Tweede Kamer en ligt thans ter voorbereiding voor de Eerste Kamer. De DJI heeft in 2024 een uitvoeringstoets uitgevoerd.

3 Impact op de uitvoering

Dit hoofdstuk gaat in op de uitvoeringsgevolgen, waarbij wordt uitgegaan van het proces en de uitgangspunten zoals beschreven in het vorige hoofdstuk.

Achtereenvolgens komt per paragraaf de impact voor de IND, politie (AVIM), COA, DJI, DTenV, KMar, OM en de Rvdr aan de orde. Per organisatie wordt ingegaan op de impact op de uitvoering, inclusief de IV-systemen, de implementatie en hoog-over de impact van de amendementen. De gevolgen voor communicatie en handhaving en de financiële gevolgen staan in hoofdstuk 4.

3.1 Uitgangspunten aantallen

Door de wijziging wordt een stijging van het aantal beoordelingen en een stijging van het aantal opgelegde OVR verwacht. Tijdens dit onderzoek is uitgegaan van een bandbreedte van 800 tot 1.200 extra opgelegde ongewenstverklaringen per jaar als gevolg van het wetsvoorstel. De bandbreedte is gebaseerd op het verschil tussen het gemiddelde aantal opgelegde OVR in de periode 2008-2011 (gemiddeld 1.450 per jaar – vóór de introductie van de Tri) en het gemiddelde aantal opgelegde zware IRV en OVR in de periode 2022-2024 (435 per jaar).

Naast een stijging van het aantal opgelegde ongewenstverklaringen wordt verwacht dat er ook meer zaken beoordeeld moeten worden die uiteindelijk niet tot een OVR leiden. In dit onderzoek wordt uitgegaan dat ca. 70% van de afgedane zaken leiden tot een OVR (en 30% van de beoordelingen dus niet). Dit is gebaseerd op het huidige percentage van opgelegde zware maatregelen (OVR, zwaar IRV, BtS).

De oplegde OVR'en komen voort uit drie stromen: de politie (AVIM), de KMar en de IND zelf. Om inzicht te krijgen hoeveel extra werklast iedere organisatie naar aanleiding van de wijziging krijgt, is het nodig om te weten wat de verhouding zal zijn tussen deze drie stromen na de wijziging. Deze verhouding is echter niet bekend, te berekenen of af te leiden. Daarbij is het ook niet mogelijk om de huidige verhouding te gebruiken als indicatie. De huidige verhouding zegt, naast dat deze niet bekend is, namelijk weinig over de verhouding na de wijziging.

Om toch een indicatie te kunnen geven en recht te doen aan de verwachte extra werklast voor de politie (AVIM), KMar en IND is er voor gekozen om uit te gaan van de maximale extra werklast per organisatie. Concreet houdt dit in dat, uitgaande van de bandbreedte van 800-1.200 extra opgelegde OVR per jaar en dat 70% van de voorstellen leidt tot de extra opgelegde OVR, iedere organisatie afgerond 1.100-1.700 voorstellen/beoordelingen per jaar doet. Dit is de maximale extra werklast per organisatie. Een onderbouwd minimum van de extra werklast kan niet gegeven worden.

Evenmin kan een inschatting gegeven worden hoeveel vreemdelingen de politie (AVIM) en KMar zullen aantreffen mét een OVR naar aanleiding van de wijziging. Om ook een indicatie te kunnen geven en recht te doen aan de extra verwachte werklast ten aanzien van deze werkzaamheden, zal in dit onderzoek worden uitgegaan van het maximale aantal extra vreemdelingen mét OVR die per organisatie kan worden aangetroffen, namelijk: 800 – 1.200 extra aangetroffen vreemdelingen per jaar.

Het cumulatieve effect van het aantal vreemdelingen mét een OVR is lastig te kwantificeren.

Bovenstaande aantallen OVR en beoordelingen zijn gebaseerd op opleggingen en voorstellen op grond van veroordelingen wegens misdrijven (waartegen een gevangenisstraf van drie jaar of meer is bedreigd) en wegens een gevaar voor openbare orde of nationale veiligheid; op grond van artikel 67, eerste lid onder b en c Vw. De mogelijkheid om een OVR op te leggen op grond van artikel 67, eerste lid onder a (een vreemdeling die niet rechtmatig in Nederland verblijft en bij herhaling van een

strafbaar feit ingevolge de Vw heeft begaan) werd bij navraag zelden tot niet gebruikt vóór 2011. Sinds 2011 is evenmin bekend dat op grond van deze bepaling een vreemdeling ongewenst is verklaard. Dit komt omdat de huidige doelgroep die een OVR kan krijgen (EU-onderdanen en overige vreemdelingen die niet onder Tri vallen) feitelijk en/of in de praktijk hier niet voor in aanmerking komt.

Tijdens dit onderzoek is niet mogelijk gebleken om een inschatting te maken van de grootte van de doelgroep die onder dit artikel 67, eerste lid onder a Vw zou kunnen vallen én daadwerkelijk bij herhaling zou kunnen worden aangetroffen door de politie (AVIM) en/of KMar. Het ligt in de rede dat een gedeelte van deze doelgroep nu reeds een licht IRV krijgt opgelegd door de AVIM of KMar. Daarentegen hoeft dat niet (omdat er al een licht IRV door de IND is gegeven) en ligt het eveneens in de rede dat een gedeelte van de vreemdelingen die worden aangetroffen door de AVIM of KMar reeds in aanmerking komen voor OVR op grond van een misdrijf (artikel 67, eerste lid onder b of c Vw).⁴⁹ Nu de grootte van deze specifieke doelgroep onbekend is, is het lastig om de impact hiervan op de verschillende organisaties aan te geven, behalve dat de gebruikte inschattingen en gevolgen van de aantallen waarschijnlijk aan de conservatieve kant zijn en dat de aangegeven kwalitatieve gevolgen ook voor dit artikel van kracht zijn.

Overige verantwoording van de gebruikte aantallen, met bijbehorende aannames, staan in bijlage IV.

Amendementen

Het amendement nr. 52 zorgt ervoor dat de doelgroep die misdrijven hebben gepleegd en hiervoor veroordeeld zijn, wordt vergroot. Immers, een vreemdeling die veroordeeld is wegens een misdrijf waar maximaal twee jaar gevangenisstraf op staat komt met dit amendement opeens wel in aanmerking voor een OVR, waar dit eerder niet gauw het geval was.⁵⁰ Daarom zal dit amendement naar verwachting een stijging van het aantal opgelegde OVR, en voorstellen hiertoe vanuit de politie (AVIM) en KMar, tot gevolg hebben.⁵¹ Dit betekent dat het te verwachten aantal extra opgelegde OVR (en beoordelingen en vervolgpcedures hiertoe) bovenin de bandbreedte zal zitten, of zelfs hoger uit zal vallen. Het is echter niet te berekenen hoeveel meer OVR opgelegd zullen worden naar aanleiding van dit amendement.

Daarom is in overeenstemming met de opdrachtgever en de betrokken organisaties in deze uitvoeringstoets vast gehouden aan de hierboven genoemde bandbreedte van 800-1.200 extra opgelegde OVR.

3.2 IND

In deze paragraaf worden de uitvoeringsgevolgen van de uitbreiding van de OVR voor de IND samengevat toegelicht. In bijlagen VI en VII staat een meer gedetailleerde uitwerking van de gevolgen voor de IND. De gesignaleerde randvoorwaarden en risico's staan in hoofdstuk 5.

3.2.1 Gevolgen voor de uitvoering

Uitgaande van de bandbreedte van 800 tot 1.200 extra opgelegde OVR per jaar, betekent dit ook een toename van het aantal verzoeken tot opheffing van de OVR, bezwaarschriften en beroepen die bij de IND binnenkomen. In onderstaande tabel staat de inschatting van de aantallen extra verwachte zaken weergegeven. Deze inschatting is gebaseerd op de huidige percentages verzoeken tot opheffing, bezwaarschriften en beroepen. Nadere uitleg staat in bijlage IV.

⁴⁹ Ook Amendement nr. 44 kan indirect leiden tot de mogelijk van het opleggen van een OVR volgens de a-grond, nádat een vreemdeling is veroordeeld voor diens onrechtmatig verblijf in Nederland én vervolgens meermaals is aangetroffen. De gevolgen van de strafbaarheidstelling van illegaliteit ligt echter buiten de reikwijdte van deze uitvoeringstoets naar de uitbreiding OVR en zal worden meegenomen in de uitvoeringstoets naar dit onderwerp, uitgevoerd door het OM.

⁵⁰ Deze groep kon eerder in principe wel onder artikel 67, aanhef en onder c, Vw vallen, te weten gevaar openbare orde, maar het opleggen van een OVR op deze grond kwam niet veel voor, mede omdat vooral Unieburgers tot nu toe een OVR kregen en voor hen het hogere EU criterium geldt.

⁵¹ Amendement nr. 47 leidt niet tot een toename van het verwachte aantal opgelegde OVR, maar tot een langere gevangenisstraf bij vervolging op grond van artikel 197 Sr.

Tabel 3.1: *Inschatting aantallen extra zaken voor de IND per jaar o.b.v. de bandbreedte van 800-1.200 extra opgelegde OVR per jaar*

Aantallen extra zaken per jaar	Laag scenario	Hoog scenario
Extra opleggingen OVR	800	1.200
Extra beoordelingen die niet leiden tot een oplegging	340	510
Extra verzoeken opheffing	800	1.200
Extra bezwaar (OVR + Opheffingen)	270	400
Extra beroep (OVR + Opheffingen)	280	420
Totaal extra zaken	2.490	3.730

NB: het totaal extra zaken zal in werkelijkheid groter zijn dan hierboven weergegeven, omdat er meer zaken worden behandeld waarin na de beoordeling geen OVR opgelegd wordt. De opgenomen extra beoordelingen die niet tot een OVR leiden, betreft een minimum inschatting. De daadwerkelijke extra aantallen beoordelingen waarin geen OVR opgelegd wordt, zijn hoger. Dit is niet te kwantificeren door onvoldoende beschikbare gegevens en de onzekerheden die hiermee samenhangen.

Daarbij betreffen bovenstaande aantallen een inschatting gebaseerd op de voorhanden zijnde data. De daadwerkelijke hoeveelheid extra OVR-zaken is daarnaast afhankelijk van de invulling van de lagere regelgeving.

Tenslotte is de daadwerkelijke hoeveelheid extra OVR afhankelijk hoe aan artikel 67, eerste lid onder a invulling wordt gegeven.

Toename aantal opgelegde OVR

De werklast zal toenemen omdat de IND vaker een OVR zal gaan opleggen naar aanleiding van de wijziging. De IND kan een OVR los opleggen op eigen initiatief of op voorstel van de politie (AVIM)/KMar, tegelijk met een intrekking van een verblijfsvergunning, of tegelijk met een afwijzende beschikking op een verblijfsaanvraag. De verwachting is dat de aantallen zullen toenemen voor alle drie voorgaande situaties waarin een OVR opgelegd kan worden. Dit komt vooral door die zaken waarin eerst geen maatregel of alleen een TKB en/of licht IRV opgelegd kon worden, en die nu wel in aanmerking komen voor een OVR. Voor de zaken waarin reeds een zwaar IRV opgelegd kan worden, zal het weinig werk zijn om ook een OVR op te leggen.

De verwachting is dat met de uitbreiding van de OVR de verdeling van de werklast binnen de IND gaat verschuiven. Het zwaartepunt van de werklast ligt momenteel bij RVN, klantgroep Handhaving (HH). Echter, AenB Schiphol verwacht met de uitbreiding veel meer OVR te kunnen opleggen omdat zij alle asielaanvragen behandelen die uit het VRIS komen, waarbij de antecedenten nu vaak onvoldoende zijn om een zwaar IRV op te leggen, maar straks wel een OVR mogelijk is. Verder zijn er veel asielzaken die al lang wachten op behandeling, waar ook sprake kan zijn van strafrechtelijke antecedenten. De verwachting is nog steeds dat het zwaartepunt met de uitbreiding van de OVR bij RVN HH zal liggen omdat zij de verzoeken tot opheffing behandelen, maar wellicht minder prominent dan nu.

Daarnaast is een verwacht effect dat het aantal intrekkingen van met name reguliere verblijfsvergunningen toeneemt. Hoewel de intrekkingsoorzaken niet wijzigen, zijn er niet-juridische indicaties dat door de mogelijkheid van het opleggen van een OVR tegelijkertijd met een intrekking van een reguliere verblijfsvergunning, de kansrijkheid van die intrekking toeneemt. Daarom zullen er naar aanleiding van de wijziging mogelijk meer reguliere vergunning ingetrokken kunnen worden op grond van openbare orde. Tot slot, wordt ook een kleine impact verwacht op de overige beslisafdelingen van de IND. Met de wijziging zal casuïstisch vaker voorkomen dat een OVR opgelegd, dan wel opgeheven kan worden.

Toename aantal verzoeken tot opheffing OVR

Momenteel worden jaarlijks ongeveer evenveel verzoeken tot opheffen van een OVR/zwaar IRV ingediend, als dat er OVR/zwaar IRV worden opgelegd. De verwachting is dat de IND 800-1.200 extra verzoeken tot opheffen OVR moet beoordelen naar aanleiding van de wijziging. Deze verzoeken tot opheffen worden voor het grootste gedeelte (87%) door de directie RVN behandeld.

Toename bezwaarzaken

De werklast zal naar aanleiding van het aantal bezwaarzaken toenemen. Binnen deze stijging zit een bepaalde onzekerheidsmarge, omdat voor een gedeelte van de nieuwe doelgroep OVR geen bezwaar mogelijk is en direct een beroepschrift zal moeten indienen tegen de oplegging of afwijzing van de opheffing OVR.

Toename beroepszaken

Met de verwachte bandbreedte van 800-1.200 extra opgelegde OVR per jaar, zullen er naar inschatting jaarlijks 280-420 extra beroepszaken OVR volgen.⁵² De verwachting is dat een gedeelte van deze beroepen OVR geen extra losse procedures zullen zijn, maar onderdeel zullen zijn van een meeromvattende beschikking. De werklast bij een meeromvattende beschikking is naar inschatting lager dan bij losse OVR aangezien deze gelijktijdig met de verblijfsrechtelijke procedure kan worden behandeld en dit geen aparte zelfstandige beroepsprocedure op zal leveren.

Toename complexiteit

De inhoudelijke complexiteit neemt toe, met name door de samenloop van de verschillende maatregelen (TKB/IRV en OVR), en hoe dit gemotiveerd en gecommuniceerd kan worden naar de vreemdeling (en diens advocaat). Voor de teams die veel te maken hebben met zaken waarin openbare orde aspecten spelen, zal de toegenomen complexiteit een verzwaring van de werklast betekenen. Ook voor de beslismedewerker die sporadisch een zaak tegenkomt waarin een OVR opgelegd kan worden, zal de inhoudelijke complexiteit impact hebben.

De mate van complexiteit is afhankelijk van hoe het opheffen van de OVR (enkel en in samenloop met het IRV) wordt ingeregeld.

Als de OVR van rechtswege vervalt, tegelijkertijd met het aflopen van de termijn van het IRV, dan zal dat minder werk zijn. Op het moment dat de kaders voor opheffing in de toekomst uiteen gaan lopen voor de verschillende doelgroepen (EU-onderdanen, derdelanders zonder verblijfsrecht, of met verblijfsrecht in de EU) en of de OVR wel/niet in combinatie met een IRV wordt opgelegd, wordt dit ingewikkelder. Bovendien, in de situatie dat een OVR wel langer blijft bestaan na het vervallen van een IRV, maakt dat er aan twee verschillende kaders getoetst moet worden binnen één opheffingsverzoek. Daarnaast vervalt de OVR voor onbepaalde duur.⁵³ Voor de huidige en de nieuwe doelgroep zal de OVR opgelegd worden voor een bepaalde duur. Het is niet mogelijk om de OVR in de systemen van rechtswege te laten vervallen na het verstrijken van de duur.⁵⁴ Dit komt omdat er geen automatische registratie plaatsvindt als de vreemdeling Nederland verlaat. Dit betekent dat er, ondanks dat er een bepaalde duur gekoppeld wordt aan de losse OVR, er nog steeds (gelijk aan de huidige situatie) een verzoek tot opheffen ingediend moet worden. Dit verzoek tot opheffen wordt getoetst aan de huidige voorwaarden (zie art. 6.6 Vb). Verder, is de verwachting dat mensen zich zullen gaan beroepen op het gelijkheidsbeginsel, wat het behandelen van verzoeken tot opheffen complexer maakt en tot uitgebreidere motivering (in geval van een afwijzing) zal leiden (risico).

Ten slotte, neemt de werklast voor beroepszaken toe door de toegenomen complexiteit van de inhoud door de (combinatie van) verschillende maatregelen. Zo zullen rechtbanken zeker in de beginfase mogelijk veel vragen hebben en zullen standpunten uitgeprocedeerd en uitgezocht moeten worden door procesvertegenwoordigers. Het is niet ondenkbaar dat er eerst geprocedeerd zal moeten worden tot en met de Afdeling aan toe voor er meer duidelijkheid komt over bepaalde kwesties. Hoe groot die

⁵² 30% beroep tegen opleggen plus 20% tegen afgewezen verzoek tot opheffen van het totaal aantal opgelegde OVR 800-1.200.

⁵³ Momenteel is de OVR voor onbepaalde tijd geldig, tot deze wordt opgeheven naar aanleiding van een opheffingsverzoek.

⁵⁴ Omdat er geen registratie in een systeem plaatsvindt van vertrek uit Nederland, kan er geen start van de loop van de duur van de OVR bepaald worden door INDiGO en kan deze niet automatisch vervallen.

werklast zal zijn, valt nog niet te voorzien. Bovendien, zal er door de nieuwe doelgroep voornamelijk direct beroep ingesteld kunnen tegen het opleggen van een OVR en het afwijzen van een verzoek tot opheffing OVR. Dit betekent dat er vaker nieuwe feiten en omstandigheden naar voren kunnen komen tijdens de beroepsfase die nog niet eerder zijn beoordeeld, wat de complexiteit van het werk verhoogt voor de pleiters van JZ.

Personele gevolgen

De IND heeft op basis van de verwachte aantallen hierboven genoemd, verspreid over de directies RVN en AenB, **12 tot 18 fte S10/S11** nodig om de verwachte toename in het aantal OVR, bezwaren en verzoeken tot opheffen te behandelen. Daarbovenop is er bij de directie JZ **2 tot 3 fte S11** nodig om de toename van het beroepszaken te kunnen behandelen. Voor de nadere onderbouwing wordt verwezen naar bijlage V.

Door de toegenomen aantallen en complexiteit van de samenloop van verschillende maatregelen en (daaropvolgende) procedures worden er ook meer vragen verwacht aan de specialistische teams van JZ (van IND-medewerkers) en aan de IND Ketenservicelijn (van ketenpartners). Om hoeveel vragen en extra werklast het gaat, is onbekend en moeilijk in te schatten. Er worden geen personele gevolgen verwacht bij de overige onderdelen van de IND.

3.2.2

IV

Naar aanleiding van de wijziging moeten er meerdere aanpassingen gedaan worden in INDiGO. **Het betreft in zijn totaliteit een zeer complexe aanpassing in INDiGO.** Zie voor nadere uitwerking van de benodigde aanpassingen Bijlage VII. Ook bestaat er de wens van ketenpartners om de procesverwijzingen aan te passen ten behoeve van (meer) efficiënte informatie-uitwisseling. Daarnaast is de IND momenteel bezig met het bouwen van een nieuw IV-systeem, de werknaam voor dit nieuwe systeem is TIV. Een gedeelte van de hieronder genoemde aanpassingen zal mogelijk enkel in TIV verwerkt hoeven worden, afhankelijk van de datum van inwerkingtreding en de voortgang van de overstap van INDiGO naar TIV.

3.2.3

Implementatie

Voor het tijdspad van implementatie zijn de volgende punten leidend:

- de randvoorwaarden zoals in dit rapport gesteld;
- de eventuele volgordelijkheid/afhankelijkheid van de door de verschillende stakeholders op te leveren producten.

In ieder geval is het vaststaan van de wet- en regelgeving (inclusief lagere regelgeving) op het moment van aanvang van implementatie een randvoorwaarde.

Om de (concept)wetgeving te kunnen uitvoeren is tijdig voldoende beschikbare capaciteit noodzakelijk. Dit houdt in dat de eventuele ex- of interne werving, selectie, opleiding en het inwerken van medewerkers tijdig moet plaatsvinden. De IND heeft voor de uitvoering beperkte fte nodig (ca. 14 – 21 fte). In het geval van externe werving en selectie wordt dit binnen een tijdsbestek van 6 maanden mogelijk geacht. Wel moet men er rekening mee houden dat er sprake is van een krappe arbeidsmarkt waarin er een hoge concurrentie is tussen overheid/bedrijven/opdrachtgevers voor het binnenhalen van hbo- en wo-opgeleide en ervaren medewerkers. Dit zie je ook terug in salaris en arbeidsvoorwaarden. Hier moet tijdens de eventuele externe werving rekening mee gehouden worden. De opleidings- en inwerktrajecten van deze medewerkers neemt ongeveer een jaar in beslag en is de verantwoordelijkheid van de directies zelf. Specifiek moet de huidige cursus/module "openbare orde" worden geüpdatet naar aanleiding van het wetsvoorstel. Het totale wervings- en opleidingstraject van nieuwe medewerkers bedraagt daarom ca. 18 maanden.

Indien er (ook) sprake is van interne werving en opleiding, ontstaat er een risico op verdringingseffecten bij de IND: andere werkzaamheden kunnen hierdoor niet uitgevoerd worden, en doorlooptijden kunnen oplopen.

Naast dat er rekening gehouden moet worden met de duur van de totale werving en opleiding van (nieuwe) medewerkers, moet eveneens rekening gehouden worden met de beschikbare inwerkcapaciteit van ervaren medewerkers van de betreffende directies zelf. Hoewel op dit moment onduidelijk is waar de extra fte binnen de beslisdirecties precies nodig zijn, is de verwachting dat voor de IND de opleidings- en inwerktrajecten mogelijk zijn omdat de aantallen benodigde fte beperkt zijn. Omdat de verwachting is dat het zwaartepunt van de nieuwe werkzaamheden zullen liggen bij enkele specialistische teams van RVN (HH) en AenB (locatie Schiphol) moet bij het aantal aanvullende benodigde fte rekening worden gehouden met de absorptiecapaciteit van de betreffende teams (begeleiding en inwerken).

Om de betreffende wijzigingen te kunnen uitvoeren vanaf het moment van implementatie is het – gezien de huidige releaseplanning van INDiGO – ook noodzakelijk dat **één jaar vóór de implementatiedatum de wetgeving vaststaat en niet meer gewijzigd wordt**. Reden hiervoor is dat het ongeveer een jaar kan duren om analyse en bouw in INDiGO te realiseren.

De IND verwacht geen impact op het gebied van AVG en informatiebeveiliging. Mocht er toch impact zijn, dan zal hierover een advies worden uitgebracht door de Privacy Office tijdens het vervolgetraject. Eveneens zijn geen aanpassingen nodig van convenanten tussen de IND en de ketenpartners.

3.2.4 *Amendementen*

De uitvoeringsgevolgen die naar aanleiding van de verwachte toename van de aantallen opgelegde OVR al zijn aangegeven, worden door de amendementen versterkt.

Daarnaast heeft amendement nr. 52 verdergaande gevolgen voor de IND (mogelijkheid opleggen OVR bij een veroordeling wegens een misdrijf met twee jaar strafbedreiging in plaats van drie jaar). Als gevolg van dit amendement moet het toetsingskader voor het opleggen van een OVR aangepast worden. Dit dient meegenomen te worden in de interne en externe communicatie van de IND, en de opleiding van medewerkers. Verder is het de verwachting dat er in de zaken waarin een OVR opgelegd zal kunnen worden voor een misdrijf welke bedreigd is met een lagere gevangenisstraf zal leiden tot een complexe afweging van de proportionaliteit en persoonlijke omstandigheden. Ook dit betekent een werklustverzwaring voor de IND.

3.3 **Politie (AVIM)**

In deze paragraaf worden de uitvoeringsgevolgen voor de politie, met name de AVIM, toegelicht. De randvoorwaarden, knelpunten en risico's staan in hoofdstuk 5.

3.3.1 *Gevolgen voor de uitvoering*

De impact op de politie als organisatie is klein maar aanzienlijk voor de medewerkers, zoals de politie (AVIM) medewerkers. Zeker gezien de complexiteit die dit voorstel met zich meebrengt. Er is geen nieuw werkproces nodig. Echter, door deze wijziging zullen zowel de voorstellen tot het opleggen van een OVR, als het aantal aangetroffen vreemdelingen met een OVR, toenemen. De toename van de aantallen betekent een toename van de werklust voor de politie (AVIM).

Toename voorstellen tot opleggen OVR

Door deze wijziging zal de politie (AVIM) meer voorstellen tot OVR indienen bij de IND. Momenteel legt de politie ca. 500 lichte IRV's per jaar op.⁵⁵ Verwacht wordt dat een gedeelte hiervan met de uitbreiding van de OVR in aanmerking komt voor een voorstel tot opleggen van een OVR. Daarnaast zullen er meer voorstellen tot OVR worden gedaan voor vreemdelingen in het VRIS. Per zaak is de politie ongeveer 5 uur kwijt aan onder andere het toetsen, horen, lichten en opmaken.

De doorlooptijden van het beslissen op een voorstel tot zware maatregel door de IND is momenteel al een knelpunt voor de politie (AVIM). Dit knelpunt wordt groter als de doorlooptijden door een toename in het aantal voorstellen tot OVR verder oplopen. Het oplopen van de doorlooptijden heeft als risico dat

⁵⁵ Bron: Geregistreerde inreisverboden < 2 jaar, 2022-2024; PSH-v/HV Cognos.

het gehoor van de politie (AVIM) niet meer actueel is en er opnieuw gehoord moet worden. Dit verhoogt de werklast van de politie (AVIM), vertraagt het proces en belast de vreemdeling. Een ander risico van het oplopen van de doorlooptijden is dat een vreemdeling Nederland al heeft verlaten voordat er een beslissing van de IND komt.

Toename aantal aangetroffen vreemdelingen met OVR

De toename in het aantal aangetroffen personen met een OVR leidt tot een verzwaring van de werklast voor de politie en de AVIM. Politie medewerkers op straat zullen, als gevolg van de wijziging, vaker personen met zowel een licht IRV als OVR tegen kunnen komen.

Het vaker aantreffen van personen met een OVR heeft voornamelijk twee gevolgen. Ten eerste, vloeit er meer werk voort uit het aantreffen van een persoon met (ook) een OVR dan een persoon met enkel een licht IRV. Een persoon met een OVR (of zwaar IRV) wordt immers aangehouden en voorgeleid, waardoor er een aanhoudingsverbaal (door de politie) en een sfeerverbaal (door de AVIM) opgemaakt moet worden (zie hoofdstuk 2.2). Ten tweede, moet de politieagent (op straat) een keuze maken tussen of het uitschrijven van een bon voor een overtreding op grond van het lichte IRV, of de persoon aanhouden voor een misdrijf op grond van de OVR. Deze keuze maakt het werk van de politieagent op straat complexer. Bovendien wordt deze keuze beïnvloed door het resultaat van het verdere proces van strafrechtelijke vervolging op grond van artikel 197 Sr en de zichtbaarheid van het resultaat van het werk dat gaat zitten in het aanhouden van de persoon en opstellen van het proces-verbaal. In dit kader signaleert de politie (AVIM) het risico dat het draagvlak voor het uitvoeren van werkzaamheden afneemt zodra het nuttig effect wegblijft. Dit wordt vooral gezien bij een combinatie van een TKB/IRV en een OVR omdat de TKB/IRV leidend is.

Toename complexiteit

De politie (AVIM) wijst op een toegenomen complexiteit voor zowel de politiemedewerker als de vreemdeling zelf. Door een verhoogde complexiteit zal er meer tijd gaan zitten in het voorbereiden van het indienen van een voorstel, en zullen de foutmarges toenemen. Zeker het opleggen van een combinatie van maatregelen wordt als complex ervaren. In voorkomende gevallen moet de politie (AVIM) nu al nader horen. Om te voorkomen dat er extra aanvullende gehoren moeten plaatsvinden, zal er nadere afstemming tussen de politie (AVIM) en IND moeten plaatsvinden over welke vragen er in welke situaties gesteld moeten worden. Door de inhoudelijke complexiteit moet de politie (AVIM) aan de vreemdeling uitleggen dat die met hetzelfde feit een overtreding én een misdrijf pleegt.

Personele gevolgen

Om een indicatie te geven van de personele gevolgen naar aanleiding van de uitbreiding OVR, wordt uitgegaan van de uitgangspunten zoals aangegeven in hoofdstuk 3.1. Uitgaande van 1.100 tot 1.700 extra voorstellen tot het opleggen van een OVR aan de IND per jaar, met een gemiddelde normtijd van 5 uur, is ca. **4 tot 7 extra fte** op jaarbasis nodig.⁵⁶ Op de korte termijn zal deze verhoogde werklast een verdringend effect hebben op andere werkzaamheden, omdat het opleidingstraject (4 jaar politieacademie) en inwerkingstraject (1 á 2 jaar) samen 5 tot 6 jaar duurt.

Uitgaande van 800 tot 1.200 extra aangetroffen vreemdelingen ten behoeve van het strafrechtelijk proces op grond van artikel 197 Sr, is ca. **6 tot 8 extra fte** op jaarbasis nodig.⁵⁷ Deze toegenomen werklast concentreert zich niet bij deze extra aan te nemen politiemedewerkers, maar is verspreid over politiemedewerkers die een vreemdeling met een (mogelijke) OVR treffen. Op het moment dat een dergelijk persoon wordt aangetroffen, zal er een verdringend effect optreden op de andere werkzaamheden van deze politiemedewerkers.

Om de toegenomen werklast naar aanleiding van de uitbreiding OVR op te vangen is in totaal structureel **ca. 10 tot 15 extra fte** nodig.

⁵⁶ Bron: politie (AVIM). Zie ook bijlage IV.

⁵⁷ Bron: politie (AVIM). Zie ook bijlage IV.

3.3.2 IV

De benodigde aanpassingen in de IV-systemen van de politie (AVIM) zijn klein. Aanpassingen zijn wel noodzakelijk om een gecombineerd voorstel te kunnen versturen aan de IND. Mogelijke wijzigingen binnen de ketencommunicatie en -systemen zijn hierin niet meegenomen.

3.3.3 Implementatie

Voor de politie (AVIM) is een randvoorwaarde voor implementatie dat een helder afgestemd beleidskader betreffende de doelgroepen bekend is. Het beleidskader is nodig om de complexiteit te kunnen duiden en hiermee de duur van een eventueel opleidingstraject. Tot die tijd is het niet mogelijk de inschatting te geven voor de duur van het implementatietraject.

3.3.4 Amendementen

De uitvoeringsgevolgen die naar aanleiding van de verwachte toename van de aantallen opgelegde OVR al zijn aangegeven, worden door amendement nr. 52 versterkt. Naar verwachting komen hierdoor meer mensen in aanmerking voor een OVR. De politie (AVIM) zal daarom naar verwachting vaker een voorstel tot OVR kunnen doen en vaker een vreemdeling met een OVR kunnen aantreffen op straat. Dit zal er voor zorgen dat het aantal voorstellen tot OVR dat de politie doet meer in de bovenkant van de hiervoor genoemde bandbreedte zal zitten.

Naar aanleiding van de stijging van de verwachting van het aantal opgelegde OVR zal de politie ook vaker personen met een OVR aantreffen op straat. Dit verhoogt de werklast voor de politie en de AVIM.

3.4 COA

In deze paragraaf worden de uitvoeringsgevolgen voor het COA toegelicht. De randvoorwaarden, knelpunten en risico's staan in hoofdstuk 5.

3.4.1 Gevolgen voor de uitvoering

De impact op het COA is naar verwachting klein. Het aantal vreemdelingen met een OVR in de opvang zal toenemen. Op voorhand is niet aan te geven hoeveel vreemdelingen dit zullen zijn. Het COA biedt op 1 maart 2025 opvang aan ca. 70.000 mensen. Een gedeelte van de extra opgelegde 800-1.200 OVR zal zijn aan vreemdelingen die in de opvang verblijven. Dit is nog geen 1% van de populatie in de opvang.

Het werkproces wijzigt niet, omdat het een uitbreiding betreft van een al bestaand werkproces.

De opgelegde OVR zal in de regel samenvallen met een ander besluit waarmee het recht op opvang vervalt. Vreemdelingen met een lopende of reeds ingewilligde asielaanvraag kunnen namelijk alleen een OVR krijgen samen met een afwijzing van hun asielaanvraag of na intrekking van hun asielvergunning. Dit geldt ook voor de andere categorieën vreemdelingen die bij het COA verblijven waarbij (tijdelijk) recht op opvang is.

Het recht op opvang eindigt behoudens schorsende werking van rechtsmiddelen. Het is van belang dat de stappen met de ketenpartners tot het beëindigen van de opvang accuraat en snel doorlopen worden (zie hiervoor hoofdstuk 2.2).

De complexiteit van de mogelijke combinatie van verschillende procedures en maatregelen betekent dat het voor COA nog lastiger wordt om het recht op opvang te bepalen (zie ook hoofdstuk 2.2).

Personele gevolgen

Het COA verwacht geen dusdanige extra werklast door de uitbreiding van de OVR dat hiertoe extra fte nodig is.

3.4.2 *IV*

Op het moment van schrijven heeft het COA (nog) geen abonnement op de BVV-procesverwijzingen inzake een IRV (opleggen, opheffen en tijdelijk opheffen): deze procesverwijzingen worden in de keten al wel gebruikt. Voor de BVV-procesverwijzingen inzake een OVR loopt al een ketenbreed digitaliseringsvoorstel waarbij onderzocht wordt wat er voor nodig is om de procesverwijzingen te gaan verzenden. De vertaling naar het recht op opvang in IBIS is zeer complex, met name in geval van stapeling van procedures. Vanwege de complexiteit met betrekking tot het recht op opvang bij verschillende lopende procedures en maatregelen, is het daarom noodzakelijk om een abonnement te verkrijgen voor de procesverwijzingen omtrent de IRV/OVR. Dit wordt noodzakelijk geacht voor het bepalen van het recht op opvang bij het COA. Complementair kan uiteraard (ongestructureerde) informatie/gegevens via ketenpartners verkregen worden, echter gestructureerde gegevensuitwisseling via BVV-IBIS moet de basis zijn.

3.4.3 *Implementatie*

De implementatie bestaat voornamelijk uit het traject omtrent de BVV-procesverwijzingen.

De implementatie van het abonnement bestaat uit de volgende onderdelen.

a. Aanvragen abonnementen procesverwijzingen BVV ten aanzien van OVR / IRV:

Dit gaat om de procesverwijzingen opleggen/opheffen/tijdelijk opheffen OVR en IRV.

Het tijdspad voor IRV (aanvraag abonnement, ontvangen procesverwijzingen en testen) duurt naar verwachting enkele maanden.

Het tijdspad voor OVR (ontwikkeling, aanvraag abonnement, ontvangen procesverwijzingen en testen) is afhankelijk van de prioritering in de adviesgroep keteninformatisering. Dit geldt voor de hele keten.

b. Vertaling procesverwijzingen naar recht op opvang in IBIS:

Dit onderdeel zal naar verwachting de meeste tijd vragen (maar indien ingepland in langere sessies – voorspoedig kunnen verlopen). Er zal op basis van de matrix in IBIS bekeken moeten worden in welke situatie wel/geen recht op opvang is met een OVR of IRV. Vervolgens zullen deze aanpassingen doorgevoerd moeten worden. De inschatting is dat dit enkele maanden zal duren. Dit proces is wel afhankelijk van de beschikbaarheid van de afdelingen ICT en JZ.

c. Instructie en communicatie: De inschatting is dat dit 1-2 maanden zal duren.

De aanvang en duur van het implementatietraject bij COA ten aanzien van de IV is mede afhankelijk van de keten-IV.

3.4.4 *Amendementen*

De uitvoeringsgevolgen die naar aanleiding van de verwachte toename van de aantallen opgelegde OVR al zijn aangegeven, worden door amendement nr. 52 versterkt. Op dit moment ziet het COA geen specifieke impact naar aanleiding van dit amendement.

3.5 **DJI**

In deze paragraaf worden de uitvoeringsgevolgen voor de DJI toegelicht. De randvoorwaarden, knelpunten en risico's staan in hoofdstuk 5.

3.5.1 *Gevolgen voor de uitvoering*

Toename vreemdelingen in detentie

De DJI wordt primair geraakt door de wijziging op het moment dat het OM tot dagvaarding overgaat, en de rechter een vrijheidsstraf op grond van artikel 197 Sr oplegt. De DJI verwacht hierdoor een toename van het aantal personen in een penitentiaire inrichting (PI), dan wel een verlengde verblijfsduur van de personen. De verwachte 220 tot 330 extra veroordelingen per jaar leiden tot ca. **42 tot 63 extra detentiejaren** op jaarbasis bij DJI.⁵⁸ De verwachting is dat deze toename geleidelijk aan zal oplopen en zichtbaar wordt in de uitstroom van zaken op grond van artikel 197 Sr bij de

⁵⁸ Zie ook bijlage IV.

rechtbank. Het wordt immers niet uitgesloten dat er meerdere jaren zitten tussen het moment van opleggen OVR en vervolging op grond van artikel 197 Sr.

Van bovenstaande veroordelingen heeft het OM aangegeven zoveel mogelijk via de Zorgvuldig, Snel en op Maat- aanpak (ZSM) te behandelen, oftewel via het snelrecht. Dit betekent dat de vreemdeling direct wordt aangehouden op grond van artikel 197 Sr door de politie na het aantreffen op straat, en de vreemdeling niet in aanmerking komt voor de zelfmeldprocedure. Als gevolg hiervan, heeft de DJI niet-planbare detentiefaciliteit nodig voor het grootste gedeelte van de 220-330 extra veroordeelden per jaar. Voor niet-planbare detentiefaciliteit dient de DJI plaats beschikbaar te houden in de PI's, wat inefficiëntie van het gebruik van de detentiefaciliteit tot gevolg heeft.

Toename beschikkingen

Daarbovenop, wordt er beperkte extra werklast voorzien voor de selectiefunctionarissen van de DJI. Als er meer personen in detentie en vreemdelingenbewaring instromen, zullen de selectiefunctionarissen meer beschikkingen moeten slaan. Dit geldt voor meerdere soorten besluiten met betrekking tot detentie, zoals plaatsing- en overplaatsingsbeschikkingen en strafonderbreking beschikkingen.

Een selectiefunctionaris besteedt gemiddeld één uur per gedetineerde aan het nemen van beslissingen. Dit komt neer op 220 tot 330 uur extra werk per jaar. Dit kan opgevangen worden binnen de huidige capaciteit van de DJI.

Toename vervoersbeweging

Als meer vreemdelingen in het VRIS een maatregel krijgen opgelegd, betekent dit dat de DJI de vreemdelingen vaker zal moeten vervoeren in verband met gehoren en overplaatsingen.

3.5.2 *IV*

Het is afhankelijk van de uitwerking van de lagere regelgeving of er grote IV-aanpassingen nodig zijn bij de DJI. Als de lagere regelgeving aanleiding geeft om ketenwerkproces aan te passen, zal er geïnvesteerd moeten worden in de IV-ondersteuning van dit proces. Dit brengt kosten met zich mee, en kost tijd om te bouwen. Als de lagere regelgeving geen aanleiding geeft om het ketenwerkproces aan te passen, wordt er geen impact op IV verwacht.

3.5.3 *Implementatie*

De benodigde extra detentiefaciliteit is niet beschikbaar en er is reeds sprake van een lange wachtlijst. Daarom levert het huisvesten van de verwachte toename van het aantal vreemdelingen in detentie naar aanleiding van de uitbreiding OVR **een verdringingseffect** op: er zullen keuzes moeten worden gemaakt om detentiefaciliteit beschikbaar te maken ten koste van het opsluiten van personen veroordeeld voor andere strafbare feiten. De DJI centraliseert de vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf in de PI Ter Apel. Hier zal de druk toenemen wanneer de wijziging leidt tot extra opgelegde vrijheidsstraffen op grond van artikel 197 Sr. Het uitbreiden van de detentiefaciliteit is complex en enkel een toename in financiële middelen kan dit niet oplossen, onder andere omdat de DJI kampt met een tekort aan personeel.

Voor wat betreft het overige, is de implementatietermijn van de wijziging afhankelijk van de grootte van de IV-wijziging. Dit kan nader bepaald worden na bekendmaking van de lagere regelgeving.

3.5.4 *Amendementen*

De uitvoeringsgevolgen die naar aanleiding van de verwachte toename van de aantallen opgelegde OVR al zijn aangegeven, worden door de amendementen versterkt.

De DJI zal daarbovenop met name de gevolgen merken van amendement nr. 47 dat de maximum gevangenisstraf voor een veroordeling op grond van artikel 197 Sr. verhoogd van zes maanden naar één jaar. Dit zal mogelijk leiden tot een verhoging van de opgelegde straf door de rechtbank, en daarmee grote gevolgen voor de detentiefaciliteit hebben, maar dit is niet met zekerheid te stellen.

Daarom is er voor de DJI gekeken naar drie mogelijke scenario's voor de gevolgen van amendement nr. 47:

- **Scenario 1:** de verhoging van de strafdreiging leidt niet tot een wijziging van de detentieduur. Voor de uitvoeringsgevolgen van dit scenario wordt verwezen naar paragraaf 3.5.1.
- **Scenario 2:** de verhoging van de strafdreiging leidt tot een gedeeltelijke toename van de detentieduur, naar gemiddeld 95 dagen per veroordeling. De verwachte extra veroordelingen leiden tot ca. **57 tot 85 extra detentiejaren** op jaarbasis bij DJI.
- **Scenario 3:** de verhoging van de strafdreiging met 100% leidt tot een evenredige toename van de gemiddelde detentieduur, oftewel een verdubbeling van 70 naar 140 dagen. De verwachte 220 tot 330 extra veroordelingen per jaar leiden tot ca. **84 tot 127 extra detentiejaren** op jaarbasis bij DJI in scenario 3.

Voor een overzicht van de financiële kosten van de scenario's wordt verwezen naar paragraaf 4.3.4 en bijlage IV en V.

3.6 DTenV

In deze paragraaf worden de uitvoeringsgevolgen voor de DTenV toegelicht. De randvoorwaarden, knelpunten en risico's staan in hoofdstuk 5.

3.6.1 *Gevolgen voor de uitvoering*

De gevolgen voor DTenV zijn klein. De inhoudelijke beoordeling van de OVR wijzigt niet. DTenV verwacht een beperkte toename in het aantal terugkeerprocedures naar aanleiding van de extra opgelegde OVR. De ervaring is dat het grootste gedeelte van de personen met een OVR niet in aanraking zal komen met toezicht. Daarnaast vertrekt een gedeelte zelfstandig.

DTenV verwacht een stijging in het aantal vreemdelingen in het VRIS-proces naar aanleiding van een vervolging op grond van (o.a.) artikel 197 Sr. Dit verhoogt op twee manieren de werklust voor de DTenV.

Toename leveren input OM

Enkel in die gevallen waar het OM strafvervolging instelt op grond van artikel 197 Sr, zal de DTenV gevraagd worden om input.⁵⁹

Naar schatting bedraagt de werklust voor de DTenV gemiddeld 4 uur per zaak voor het behandelen van de verzoeken voor het OM, inclusief de administratieve lasten en nazorg. In de praktijk krijgt de DTenV in hun caseload van de IND geen overdrachtdossiers van vreemdelingen met lichtere straffen, zodat deze dan nog moeten worden opgevraagd bij de IND.

Uitgaande van de bandbreedte van 800-1.200 extra OVR per jaar, komen naar verwachting 400-600 zaken gemiddeld per jaar bij het OM binnen (zie paragraaf 3.7 hieronder). Het aandeel zaken waarin vervolging plaatsvindt is onbekend. Als deze zaken bij het OM allemaal worden vervolgd, dan wordt de DTenV in 400-600 zaken gevraagd om input (gemiddeld 33-50 per maand). Dit betekent wel een substantiële toename van dit type werkzaamheden voor de DTenV.⁶⁰

Dit levert dan (400-600 zaken x 4 uur=) 1.600-2.400 uren extra werklust op voor de DTenV, waarvoor **ca. 2 extra fte schaal 10** nodig is. Bij deze aantallen is geen rekening gehouden met de cumulatie van het aantal opgelegde OVR'en. Over de jaren heen zullen er steeds meer vreemdelingen met een OVR zijn, wat zal leiden tot meer werk voor de DTenV.

⁵⁹ Zie paragraaf 2.1.1 over de huidige rol van de DT&V in het opleggen van OVR/IRV.

⁶⁰ Zie ook bijlage IV en V voor de uitgangspunten van de aantallen en kosten.

Het werkproces zal hiertoe wel moeten worden aangepast: Nu worden alle verzoeken per mail verzonden en opgepakt door een senior regievoerder met ervaring. Een vast aanspreekpunt binnen DTenV is met deze aantallen nodig, zodat de zaken vervolgens bij een beperkt aantal mensen belegd kunnen worden.

Toename vreemdelingen uit VRIS

Naar aanleiding van de wijziging zullen meer vreemdelingen veroordeeld worden en vanuit het VRIS-proces instromen bij de caseload van DTenV. De impact hiervan zal worden gematigd omdat vreemdelingen bijna altijd in combinatie met een ander strafbaar feit vervolgd worden. Wel is het zo dat de duur van de straf langer zal worden, waardoor een VRIS-zaak langer in de caseload verblijft en dus extra handelingen zal vergen (zoals meer gesprekken voeren). Er wordt een lichte stijging van het aantal VRIS-zaken en extra werkzaamheden voorzien. De DTenV zal meer VRIS dossiers vanuit de politie (AVIM) en KMar krijgen waarop de DTenV gaat werken aan het vertrek van de vreemdeling. Een vreemdeling met een OVR heeft een hoge prioriteit. Zonder de extra benodigde fte kan er daardoor een verdringend effect optreden t.o.v. andere werkzaamheden van de DTenV. Voor toename (in de duur van) van het aantal VRIS-zaken in de caseload van DTenV op te vangen is **ca. 2 fte schaal 10** extra nodig.

In totaal heeft de DTenV **ca. 4 extra fte schaal 10** nodig om de wijziging te kunnen uitvoeren.

3.6.2 *IV*

Er wordt beperkt impact verwacht op de IV-systemen van de DTenV. In verband met de AVG zullen wellicht enkele IT-aanpassingen nodig zijn, zoals beveiligd kunnen mailen.

De DTenV zal input moeten aanleveren bij politie en KMar voor het sfeerprocesverbaal over de stand van zaken van de terugkeerprocedure. Nu gebeurt dat nog per mail (bij vervolging op grond van artikel 197 Sr vanwege een zwaar IRV) omdat het gaat om kleine aantallen. Maar met de uitbreiding van de OVR zal het gaan om veel grotere aantallen, wat maakt dat er hiervoor een nieuw proces ingericht zal moeten worden. De inrichting zal afhankelijk zijn van de wensen van de politie en KMar, maar zal in ieder geval leiden tot ICT-aanpassingen.

3.6.3 *Implementatie*

Het betreft een kleine wijziging voor de DTenV en het implementatietraject duurt naar verwachting drie maanden.

3.6.4 *Amendementen*

De uitvoeringsgevolgen die naar aanleiding van de verwachte toename van de aantallen opgelegde OVR al zijn aangegeven, worden door amendement nr. 52 versterkt. Het amendement nr. 47 over het verlengen van de gevangenisstraf voor artikel 197 Sr heeft beperkte gevolgen voor de DTenV. Indien vreemdelingen een langere straf opgelegd krijgen, zal de VRIS-zaak langer in de caseload van DTenV blijven. De werkzaamheden van de VRIS-regievoerder zullen daarmee langer voortduren.

3.7 **KMar**

In deze paragraaf worden de uitvoeringsgevolgen voor de KMar toegelicht. De randvoorwaarden, knelpunten en risico's staan in hoofdstuk 5.

3.7.1 *Gevolgen voor de uitvoering*

De impact op de KMar als organisatie in zijn geheel is klein, maar aanzienlijk voor de medewerkers die te maken krijgen met een vreemdeling waarbij een (mogelijke) OVR speelt. Er is geen nieuw werkproces nodig. Echter, door deze wijziging zullen – gelijk de politie (AVIM) - zowel de voorstellen tot opleggen van een OVR, als het aantal aangetroffen vreemdelingen met een OVR toenemen. Daarnaast zal de inhoudelijke complexiteit eveneens toenemen.

Toename voorstellen tot opleggen OVR

Door deze wijziging zal de KMar meer voorstellen tot OVR indienen bij de IND. De meeste zaken die de KMar momenteel instuurt zijn gerelateerd aan zware criminaliteit en betreffen overtredingen van de Opiumwet. Zelf legt de KMar dan altijd al een licht IRV op en volgt de ketenprocesbeschrijving VRIS. Door deze wijziging ontstaat de mogelijkheid om een OVR voor te stellen bij lichtere misdrijven, zoals het gebruik van valse (reis)documenten. Omdat in die gevallen vaak asiel wordt aangevraagd wordt de vreemdeling niet vervolgd. De verwachting is daarom dat dit niet heel veel extra werklast met zich mee zal brengen, omdat de KMar nu al vrijwel alle vreemdelingen hoort. De wijziging moet alleen verwerkt worden in de werkwijze van het indienen van voorstellen tot OVR bij de IND en in de gehoren. Per voorstel tot een zwaar IRV of OVR is de KMar minstens drie uur bezig (voorbereiden, horen, contact IND en opmaak van de benodigde formulieren). De extra werklast die er zal zijn gaat wel ten koste van andere werkzaamheden.

Toename aantal aangetroffen personen met een OVR

Door deze wijziging zullen er meer vreemdelingen met een OVR worden aangetroffen. Als er actief vervolgd wordt en het OM doorzet, zal de werklast voor rechtshandhaving hierdoor toenemen. Omdat de KMar vooral in het vreemdelingendomein werkt, is de kans dat de KMar een vreemdeling met een zwaar IRV of OVR tegenkomt groter dan in het dagelijkse politiedomein. Als de KMar een vreemdeling met een zware maatregel tegenkomt, geldt er een verplichting om binnen 9 uur in het dossier aan te tonen dat de terugkeerprocedure doorlopen is (zie ook hoofdstuk 2.2). Dit is complex voor rechtshandhaving en dat heeft nadelige gevolgen voor de inzet op andere taken.

Toename complexiteit

Door deze wijziging zal de complexiteit toenemen. Voor rechtshandhaving is het nu al complex om de gekregen informatie van DTenV te duiden en een dossier naar het OM te sturen voor vervolging. Met de combinatie aan verschillende maatregelen neemt deze complexiteit toe. Als het dossier wordt ingestuurd, moet de medewerker de informatie van DTenV en de overige stukken goed kunnen duiden en beoordelen om tot een compleet dossier voor het OM te komen. Het zou wenselijk zijn om iemand van DTenV hierbij te betrekken, die duiding kan geven aan de inhoud die geleverd wordt door DTenV. Dit zal wel extra werklast met zich meebrengen. Deze complexiteit leidt er nu al regelmatig toe dat het OM aan de voorkant aangeeft niets met een dossier te kunnen. De KMar (rechtshandhaving) heeft daarom de voorkeur om enkel een vervolging voor te stellen als er een combinatie met andere (nieuwe) strafbare feiten is.

Personele gevolgen

Om een indicatie te geven van de personele gevolgen naar aanleiding van de uitbreiding OVR, wordt uitgegaan van de uitgangspunten zoals aangegeven in hoofdstuk 3.1.

Uitgaande van 1.100 tot 1.700 extra voorstellen tot het opleggen van een OVR aan de IND per jaar, met een gemiddelde normtijd van 3 uur, is ca. **2 tot 4 extra fte** op jaarbasis nodig.⁶¹

Uitgaande van 800 tot 1.200 extra aangetroffen vreemdelingen ten behoeve van het strafrechtelijk proces op grond van artikel 197 Sr, is ca. **4 tot 6 extra fte** op jaarbasis nodig.⁶²

Om de toegenomen werklast naar aanleiding van de uitbreiding OVR op te vangen is **in totaal** structureel **ca. 6 tot 9 extra fte** nodig. Wegens krapte op de arbeidsmarkt ervaart de KMar momenteel al problemen om openstaande vacatures te vullen. Totdat deze fte gevuld zijn zal deze verhoogde werklast daarom een verdringend effect hebben op andere werkzaamheden.

3.7.2

IV

Er is een minimale aanpassing van de IV-systemen nodig.

⁶¹ Bron: KMar. Zie ook bijlage IV en V.

⁶² Bron: KMar. Zie ook bijlage IV en V.

3.7.3 *Implementatie*

De KMar geeft aan dat als er prioriteit is, de aanpassingen binnen een maand gedaan kunnen worden.

3.7.4 *Amendementen*

De uitvoeringsgevolgen die naar aanleiding van de verwachte toename van de aantallen opgelegde OVR al zijn aangegeven, worden door amendement nr. 52 versterkt. Amendement nr. 47 heeft geen uitvoeringsgevolgen voor de KMar.

Het is onbekend hoeveel meer vreemdelingen in aanmerking komen voor het opleggen van een OVR naar aanleiding van de wijziging dat deze opgelegd kan worden bij een veroordeling wegens een misdrijf met twee jaar strafbedreiging in plaats van drie jaar. Gelijk de politie (AVIM) zal de KMar vaker een voorstel tot OVR kunnen doen en vaker een vreemdeling met een OVR kunnen aantreffen. Dit zal er voor zorgen dat het aantal benodigde fte meer in de bovenkant van de hiervoor genoemde bandbreedte zal zitten.

3.8 **OM**

In deze paragraaf worden de uitvoeringsgevolgen voor het OM toegelicht. De randvoorwaarden, knelpunten en risico's staan in hoofdstuk 5.

3.8.1 *Gevolgen voor de uitvoering*

De uitvoeringsgevolgen voor het OM worden als beperkt ingeschat. Er is geen nieuw werkproces vereist. De inhoudelijke beoordeling van artikel 197 Sr zaken voor het OM wijzigt eveneens in beperkte mate.⁶³ Wel wordt een toename van het aantal artikel 197 Sr zaken verwacht.

Toename aantal 197 Sr zaken

Bij 800 – 1.200 extra OVR op jaarbasis, stromen er naar verwachting – globaal ingeschat – gemiddeld **400 tot 600 extra zaken 197 Sr** per jaar bij het OM in.⁶⁴ Uitgaande van de huidige normtijd van 2 – 4 uur per zaak (inclusief beoordeling en zitting) betekent dit voor het OM een toename in werklast van minimaal 800 uur en maximaal 2.400 uur bovenop de huidige werkzaamheden van de VRIS-officieren.

De verwachting is dat de toename van het aantal zaken geleidelijk aan zal oplopen en zichtbaar wordt in de instroom van artikel 197 Sr zaken. Het is immers niet uitgesloten dat er meerdere jaren zitten tussen het moment van opleggen van een OVR en instroom bij het OM van een artikel 197 Sr feit. Daarnaast zal het gedeelte van de doelgroep waarbij sprake is van een terugkeerbeletsel niet vervolgd worden, omdat iemand buiten schuld in Nederland verblijft. Het is onbekend hoe groot deze categorie personen zal zijn. Hoe groot de daadwerkelijke impact is op de OM-uitvoeringspraktijk, zal na een termijn van vijf jaar geëvalueerd moeten worden.

Daarbij leidt niet elke ingestroomde zaak tot een vervolging, het OM kan immers ook besluiten om de zaak te seponeren of om een andere reden niet tot dagvaarden over te gaan. Iets minder dan de helft van de zaken die bij het OM instromen betreffen gecombineerde feiten, waarbij de zaak op grond van artikel 197 Sr samenloopt met (een) ander(e) delict(en). Bij een instroom van 400-600 extra artikel 197 Sr zaken, zullen naar verwachting ca. 290 tot 440 extra vreemdelingen een dagvaarding voor overtreding van artikel 197 Sr ontvangen.⁶⁵

Het OM streeft ernaar om de artikel 197 Sr zaken af te doen middels het (super) snelrecht, maar in de praktijk lukt dit niet in alle gevallen. Hierdoor is er een categorie vreemdelingen die een dagvaarding op grond van artikel 197 Sr heeft, en bij de DTenV aangeeft vrijwillig te willen vertrekken. Vertrek heeft altijd de voorkeur boven de strafrechtelijke vervolging op grond van artikel 197 Sr. Om het vertrek door te laten gaan, moet de DTenV afstemmen met het OM. In voorkomende gevallen komt het voor dat de vreemdeling met onbekende bestemming vertrekt (MOB) om daarmee vertrek en

⁶³ Zie paragraaf 2.1.1 over de huidige rol van het OM in het opleggen van OVR/IRV.

⁶⁴ De ratio 1 op 2 (afgerond) OVR zaken is gebaseerd op het gemiddelde aantal vreemdelingen dat in de afgelopen 3 jaar (2022-2024) is ingestroomd bij het OM als zijnde een 197 Sr zaak. Zie ook bijlage IV.

⁶⁵ Zie ook bijlage IV.

vervolging te ontlopen. Vervolgens zal het OM moeten onderzoeken of de vervolging weer kan herleven. Als de aantallen artikel 197 Sr zaken waarin in dit kan gebeuren toeneemt, kan dat de werklast voor het OM verzwaren.

De aantallen zoals hierboven genoemd hebben een beperkte impact op de OM-uitvoeringspraktijk. De verwachting is dat de onevenredige verdeling zal blijven van deze extra zaken over de arrondissementsparketten.⁶⁶

Toename complexiteit

Bij vreemdelingen met een TKB/IRV ontstaat met de wijziging de keuze voor het OM om te vervolgen wegens een overtreding (op grond van artikel 108 Vw)⁶⁷ óf wegens een misdrijf (op grond van artikel 197 Sr). Als de vreemdeling voldoet aan de voorwaarden van artikel 197 Sr, ligt het in de rede dat er voor dit misdrijf wordt geverbaliseerd door de politie (AVIM)/KMar. Dit heeft ook invloed op de uiteindelijke vervolgingsbeslissing van het OM.

Vervolging op grond van een overtreding of een misdrijf sorteert andere rechtsgevolgen, waarbij een misdrijf grotere negatieve gevolgen heeft voor de vreemdeling. Het OM werkt volgens het opportuniteitsbeginsel. Bij uitbreiding van de OVR, zal het OM het bestaande vervolgingsbeleid moeten herzien of aanvullen om duidelijk voor ogen te hebben wanneer er wel tot vervolging wordt overgegaan en wanneer niet.

De mate waarin strafvervolging met succes kan plaatsvinden is mede afhankelijk van de ontwikkeling van jurisprudentie in zowel het bestuursrecht als het strafrecht. De voorgestelde wijziging kan hernieuwde juridische onzekerheid veroorzaken wat tot vertraging kan leiden in de opsporing en vervolging.

3.8.2 IV

Potentieel zijn enkele aanpassingen nodig in de IV-systemen van het OM. Dit betreft een kleine wijziging. Daarnaast is momenteel de informatie-uitwisseling tussen het OM en de DTenV niet geautomatiseerd. Bij een forse toename in instroom van artikel 197 Sr zaken kan automatisering wenselijk zijn, al is dit niet noodzakelijk om uitvoering te kunnen geven aan de wijziging. De kosten hiervan kunnen nog niet in beeld worden gebracht.

3.8.3 Implementatie

De verwachting is dat er geen projectmanager nodig is om de implementatie van de wijziging te faciliteren bij het OM. Zoals hierboven beschreven zal het aantal extra vervolgingen op grond van artikel 197 Sr geleidelijk toenemen. Bovendien verandert de strafbaarstelling en het huidige werkproces niet. Daarnaast dient er binnen de bestaande opleiding voor VRIS-officieren aandacht besteed te worden aan de wijzigingen en dient de strafvorderingsrichtlijn onwettig verblijf⁶⁸ aangepast te worden.

3.8.4 Amendementen

De uitvoeringsgevolgen die naar aanleiding van de verwachte toename van de aantallen opgelegde ongewenstverklaringen eerder zijn genoemd, worden door amendement nr. 52 versterkt. Het is nog niet mogelijk om een kwantitatieve inschatting te maken van het aantal zaken dat als gevolg van dit amendement extra bij het OM zal instromen. De uitvoeringsconsequenties van amendementen nr. 52 zijn voor het OM mede afhankelijk van de instroom vanuit de politie (AVIM) en de KMar. Bij de verlaging van de strafbedreiging voor het opleggen van een ongewenstverklaring van drie naar twee jaar, amendement 52, is tevens het beleid dat de IND gaat voeren van belang voor het aantal zaken

⁶⁶ Er zijn in totaal 13 VRIS-officieren. Ieder parket heeft één VRIS-officier. Daarnaast is er één landelijk VRIS-officier, één VRIS-officier bij het ressortsparket (hoger beroep) en één VRIS-officier bij het CVOM. Vrijwel alle extra nieuwe zaken zullen instromen bij de VRIS-officieren op de parketten, waardoor hier wordt uitgegaan van een verdeling over grofweg 10 VRIS-officieren.

⁶⁷ Lichte inreisverboden (overtredingen op grond van artikel 108 Vw) worden nu ook al vervolgd, echter ziet de VRIS-OvJ deze zaken niet. Deze worden afgedaan met een boete.

⁶⁸ 2015R036

dat uiteindelijk via opsporingsinstanties bij het OM instroomt. Het ligt in de lijn der verwachting dat het aantal artikel 197 Sr zaken, na invoeging van amendement 52, verder gestaag zal oplopen. Het OM verwacht vooralsnog geen structurele uitvoeringsconsequenties van de verhoging van de maximale straf voor een vervolging op grond van artikel 197 Sr, amendement nr. 47.

3.9 Rdvr

In deze paragraaf worden de uitvoeringsgevolgen voor de Rvdr toegelicht. De randvoorwaarden, knelpunten en risico's staan in hoofdstuk 5.

3.9.1 *Gevolgen voor de uitvoering*

Bestuursrecht

De Raad voor de Rechtspraak verwijst in reactie op deze uitvoeringstoets naar het wetgevingsadvies van 20 januari 2025⁶⁹ en herhaalt het standpunt dat deze maatregel tot werklastgevolgen voor de bestuursrechter belast met vreemdelingenzaken zal leiden.

Met het voorstel om derdelanders die illegaal in Nederland verblijven en aan wie geen inreisverbod kan worden opgelegd ongewenst te kunnen verklaren, wordt namelijk een nieuwe categorie besluiten gecreëerd. Nu in ieder geval een deel van de vreemdelingen tegen deze besluiten tot OVR rechtsmiddelen zal instellen, zal dit tot werklastverzwaring leiden. Ook roept deze wetswijziging vragen op naar de verhouding tussen de nationaalrechtelijke OVR en de (effectieve werking) van de Terugkeerrichtlijn. Daarbij komt het de Raad voor dat het gecompliceerd is een OVR op te leggen in de situatie dat het niet mogelijk is geweest een inreisverbod uit te vaardigen, terwijl de betrokken vreemdeling wel onder de werking van de Terugkeerrichtlijn valt. Het is de vraag of in een dergelijk geval dan ook niet af moet worden gezien van een OVR. De hieruit volgende beroepszaken zullen zeker in de beginperiode inhoudelijk meer complex zijn, omdat dit nieuwe materie betreft, waarbij waarschijnlijk verschillende rechtsvragen zullen moeten worden beantwoord, eventueel door middel van het stellen van prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie in Luxemburg. Dit betekent een langere behandeltime van zaken.

Strafrecht

De Rvdr verwijst in reactie op deze uitvoeringstoets naar het wetgevingsadvies van 20 januari 2025⁷⁰ en herhaalt zijn standpunt dat deze maatregel ook gevolgen kent die strafrechtelijk relevant zijn.

Ook voor het strafrecht geldt dat deze wijzigingen bij OVR tot verschillende rechtsvragen zullen leiden, waarbij bijvoorbeeld prejudiciële vragen mogelijk zijn. De strafrechter bij de rechtbanken en de hoven zal zich in artikel 197 Wetboek van Strafrecht-zaken rekenschap moeten geven van de beantwoording van die vragen. Dit kan dus zeker in het eerste jaar na inwerkingtreding van deze wet tot inhoudelijk complexere zaken leiden. Wegens grotere inhoudelijke complexiteit zal de behandeltime toenemen. De verruiming van mogelijkheden tot OVR en de daarmee mogelijk samenhangende toename van het aantal beslissingen tot OVR of inreisverbod, zal ook een geringe toename van het aantal artikel 197 Wetboek van Strafrecht-zaken te verwachten zijn. Ten aanzien van die zaken zullen dossiers moeten worden aangelegd die voldoende informatie moeten bevatten ten behoeve van de vereiste toetsingen in de vervolgings- en berechtingsfase.

Personele gevolgen

De Rvdr verwacht extra personele kosten naar aanleiding van de extra werklast als gevolg van de wijziging (zie paragraaf 4.3.8).

3.9.2 *IV*

In aanvulling op het wetgevingsadvies van 20 januari 2025 signaleert de Rvdr dat de IND heeft aangegeven dat dit voorstel gemiddelde tot complexe aanpassingen in de ICT-systemen tot gevolg

69 <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/2025-01-asielnoodmaatregelenwet.pdf>

70 <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/2025-01-asielnoodmaatregelenwet.pdf>

heeft. Indien dergelijke aanpassingen niet goed of niet tijdig worden afgestemd op de ICT-systemen van de Rechtspraak, kan dit ook leiden tot problemen in het werkproces bij de Rechtspraak, zowel bij de bestuursrechter als de strafrechter.

3.9.3

Amendementen

De uitvoeringsgevolgen die naar aanleiding van de verwachte toename van de aantallen opgelegde OVR al zijn aangegeven, worden door de amendementen versterkt. Het amendement nr. 52 kan potentieel resulteren in meer OVR-strafzaken ten opzichte van de inschattingen zoals opgenomen in dit rapport.

4 Overige gevolgen

Dit hoofdstuk gaat in op de overige gevolgen van de wetswijziging. Als eerste wordt de impact op overkoepelend communicatie en handhaving weergegeven. Vervolgens wordt ingegaan op de financiële gevolgen van de wijziging per organisatie. Tot slot, worden de gevolgen voor de vreemdeling toegelicht.

4.1 Communicatie

De wijziging heeft gevolgen voor de communicatie tussen de betrokken organisaties, en de interne en de externe communicatie van de organisaties.

4.1.1 *Communicatie binnen de keten en met partners van de keten*

Als gevolg van de wijziging zijn er enkele procesafspraken en aanpassingen van de informatie-uitwisseling tussen de deelnemende organisaties noodzakelijk.

Ten eerste, moet de ketenprocesbeschrijving Vreemdeling in de Strafrechtketen (VRIS, versie 2023) aangepast worden aan de uitbreiding van OVR. Het is belangrijk dat de organisaties betrokken bij het VRIS-proces dit in goede samenspraak doen.

Ten tweede, is het voor de IND, politie (AVIM) en KMar van belang dat er afstemming plaatsvindt over de invulling van de gehoren voor het opleggen van de OVR aan de nieuwe doelgroep (danwel niet in combinatie met een IRV). Op die manier wordt er voorkomen dat een gehoor opnieuw moet of niet meer actueel is. Dit is des te belangrijker aangezien de inhoudelijke complexiteit toeneemt voor de medewerkers die de gehoren afnemen, de beslisambtenaar en de vreemdeling zelf. Daarbij vervalt de bezwaarmogelijkheid bij losse opleggingen waardoor het "in één keer goed beslissen" des te meer van belang is. Daarom is het van belang dat de OVR-regelgeving en het (hoor)proces duidelijk is voor alle partijen.

Voor het OM is het van belang dat er inhoudelijke c.q. kwaliteitsafspraken worden gemaakt met de IND, politie (AVIM), KMar en DTenV en dat hiertoe een werkgroep komt. Als er geen kwaliteitsafspraken gemaakt worden, is het risico dat het OM minder efficiënt kan werken. Het OM is voor een efficiënte afhandeling namelijk afhankelijk van:

- de (juistheid van) de toets van de IND bij het opleggen van de OVR.
- (de kwaliteit van) de stukken die zij ontvangen van de politie (AVIM), KMar en de DTenV.

Het OM beoordeelt middels een individuele afweging of het juridisch houdbaar is om te beargumenteren dat de terugkeerprocedure is doorlopen. Omdat dit geen rechtlijnig oordeel is, is het extra van belang dat de stukken waarop het OM zich baseert in haar oordeel van kwalitatieve aard zijn. Er bestaat namelijk geen vast aantal stappen die doorlopen moeten zijn door DTenV voor geconcludeerd kan worden dat de terugkeerprocedure is doorlopen.

Tot slot, is het voor de DTenV van belang dat er een eenduidige werkwijze wordt afgesproken voor het aanleveren van input ten behoeve van het sfeerverbaal aan de politie (AVIM) en KMar. Verder, moet worden gezien of er een nieuwe typering wordt gecreëerd voor een beroepszaak tegen het opleggen van een OVR in combinatie met een IRV door de Rvdr en dient dit afgestemd te worden met de IND.

Procesverwijzingen

De ketenpartners wensen een procesverwijzing te krijgen over het opleggen/(tijdelijk) opheffen van een OVR omdat het aantal opgelegde OVR zal oplopen naar aanleiding van de wijziging. Momenteel moeten ketenpartners zelf afleiden vanuit de verwijderbaarheidstitel waarom dit zo is. Dit veroorzaakt voor zover bekend geen fouten, maar het is extra werk voor de ketenpartners om dit uit te zoeken. Er loopt hiertoe reeds een traject op de procesverwijzingen in de BVV aan te passen.

Het is mogelijk voor de IND om een procesverwijzing opleggen/(tijdelijk) opheffen OVR in te bouwen in de systemen. Knelpunten in het bouwen van de procesverwijzing kunnen ondervangen worden door duidelijke lagere regelgeving. Dit betreft onder andere de vraag welke procesverwijzing verzonden dient te worden bij een combinatie van een OVR met een TKB/IRV met een vertrektermijn van 28 dagen. Daarnaast is het ingewikkelder om een procesverwijzing in te bouwen voor het tijdelijk opheffen van de OVR, dit is namelijk een nieuwe verwijzing die nu niet bestaat.

Voor de IND betreft dit een kleine aanpassing, die ongeveer anderhalve maand zal duren bij voldoende hoge prioriteit. Echter, de ketenpartners die deze procesverwijzing willen ontvangen moeten ook in hun systemen inbouwen dat de verwijzing ontvangen kan worden. Daarbovenop is er een ketentest en wellicht een *data protection impact assessment* (DPIA) nodig. De ervaring leert dat het negen maanden tot twee jaar duurt voor een nieuwe procesverwijzing operationeel is.

4.1.2 *Interne communicatie*

De IND, politie (AVIM), COA, DTenV, KMar en het OM moeten de interne communicatie naar hun medewerkers aanpassen naar aanleiding van de wijziging. Dit omhelst aanpassing van procesbeschrijvingen, werkinstructies, het intranet en de kennisbank bij voornoemde organisaties. Bij de IND, AVIM en het OM dient de wijziging ook verwerkt te worden in de opleiding(smodule) voor nieuwe medewerkers. Bij de DJI wordt geen impact verwacht op de interne communicatie en opleiding van de medewerkers.

4.1.3 *Externe communicatie*

De IND, politie (AVIM) en KMar hebben aangegeven de externe communicatie op o.a. de website en folders aan te moeten passen naar aanleiding van de wijziging. De KMar wenst afstemming met de IND over het aanleveren van IND folders waarin de (samenloop van) maatregelen in de eigen taal van de vreemdeling wordt uitgelegd. De DJI, DTenV, COA en het OM verwachten geen aanpassingen te hoeven doen aan de externe communicatie.

4.2 **Handhaving**

De OVR is een repressieve interventie in het kader van handhaving die de IND in kan zetten om te handhaven op de voorwaarden voor verblijf in Nederland voor vreemdelingen met strafrechtelijke antecedenten. De OVR kan opgelegd worden aan personen die onrechtmatig in Nederland verblijven, waarvan de verblijfsaanvraag wordt afgewezen of waarvan de verblijfsvergunning wordt ingetrokken, die tevens een gevaar voor de openbare orde vormen. De OVR is daarmee een zware maatregel, welke de betreffende personen ertoe moet bewegen Nederland te verlaten in lijn met de geldende wet- en regelgeving. Ook het OM blijft handhaven (middels snelrecht of dagvaarding en vervolging) op de personen met een zware maatregel die bij het OM instromen.

Qua potentiële fraude en misbruik van de wijziging, wijzen meerdere organisaties op het risico van zelfmelders. Als het kouder wordt in de winter, zijn er vreemdelingen met een OVR die zichzelf melden bij de politie en daarmee om vervolging en opsluiting vragen. Vervolgens werken zij niet mee aan terugkeer, zodat de terugkeerprocedure gefrustreerd wordt, en worden weer vrijgelaten na ommekomst van de straftermijn. Het is onbekend in welke mate dit momenteel voorkomt. Desalniettemin zal dit fenomeen mogelijk toenemen als er meer vreemdelingen zijn die een OVR krijgen.

4.3 **Financiële gevolgen**

Hieronder wordt een inschatting van de structurele en incidentele kosten ten aanzien van de uitbreiding OVR per organisatie aangegeven. In bijlage V staat nadere onderbouwing. De structurele financiële gevolgen betreffen voornamelijk personele kosten en zijn sterk afhankelijk van de hoeveelheid extra OVR-zaken. Hoe meer zaken hoe groter de impact op de verschillende organisaties. Omdat de uitbreiding van de OVR nieuwe wetgeving betreft waarbij een combinatie kan ontstaan van het opleggen van een IRV én een OVR, is het lastig in te schatten hoeveel extra OVR-zaken te verwachten zijn. Voor het doel van deze uitvoeringstoets wordt uitgegaan van 800 tot 1.200 extra *opgelegde* OVR per jaar. Om tegemoet te komen aan de werkzaamheden en de benodigde capaciteit

ten behoeve van zaken en beoordelingen die niet hebben geleid tot een OVR, wordt uitgegaan dat dit ca. 340 tot 510 extra zaken per jaar betreffen.⁷¹

Hierbij wordt nogmaals benadrukt dat bovenstaande aantallen een inschatting betreffen gebaseerd op de voorhanden zijnde data. De daadwerkelijke hoeveelheid extra OVR-zaken is daarnaast afhankelijk van de invulling van de lagere regelgeving.

De berekende extra fte en kosten naar aanleiding van de uitbreiding OVR betreffen daarom ook een inschatting. De daadwerkelijke aantallen, benodigde extra fte en kosten van de uitbreiding zullen afwijken.

4.3.1

IND

O&A heeft met de afdeling Financiën en Business Informatie (FBI) van directie Bedrijfsvoering (BV) afspraken gemaakt over het berekenen van de kosten bij ex-ante uitvoeringstoetsen.

Structurele kosten IND

De structurele kosten van de IND staan in de tabel hieronder en bestaan uit personele kosten die volgen uit de extra werklast naar aanleiding van de uitbreiding OVR. Zie bijlage V voor de berekening van de personele gevolgen en kosten.

Tabel 4.1: Ingeschatte extra structurele fte en kosten per jaar voor de IND (afgerond)

IND / Directie	Extra fte	Extra kosten
RVN / AenB (S10/S11)	12 - 18	€1,1 – 1,7 mln.
JZ (S11)	2 - 3	€0,2 – 0,3 mln.
Overhead (14-21 fte)		€0,4 – 0,5 mln.
Totale structurele kosten IND	14 - 21	€1,7 – 2,5 mln.

N.B.: -De aantallen betreffen een inschatting van een toekomstige gebeurtenis. Hierdoor kunnen de daadwerkelijke aantallen afwijken.

-De inschatting van het aantal extra fte is gebaseerd op normtijden die wellicht moeten worden aangepast naar aanleiding van de uitbreiding OVR.

-Niet alle verwachte extra structurele werkzaamheden konden gekwantificeerd worden.

-Niet alle kosten konden berekend worden omdat een inschatting van de aantallen niet mogelijk was: de eventuele extra tolkenkosten (in verband met hoorzittingen) en proceskosten die vergoed moeten worden door de IND als beroepen gegrond zullen gaan.

-Hierdoor kunnen de daadwerkelijke extra werklast en daarmee gerelateerde fte en kosten afwijken.

Incidentele kosten IND

De incidentele kosten van de IND staan in de tabel hieronder en bestaan uit IV-kosten naar aanleiding van de ICT-wijzigingen die in INDiGO en/of TIV moeten plaatsvinden en de implementatiekosten van de uitbreiding OVR. Zie bijlage V voor de berekening van de incidentele kosten.

Tabel 4.2: Ingeschatte incidentele kosten voor de IND door uitbreiding OVR (afgerond)

IND	Extra kosten
IV kosten	€1,5 mln.
Implementatiekosten	€450.000
Totale incidentele kosten	€2 mln.

⁷¹ Zie hiertoe hoofdstuk 3.1.1. en bijlage IV: aantallen OVR.

4.3.2 Politie (AVIM)

Structurele kosten politie (AVIM)

De structurele kosten van de politie (AVIM) staan in de tabel hieronder en bestaan uit personele kosten die volgen uit de extra werklast naar aanleiding van 1) het indienen van verzoeken om een OVR op te leggen bij de IND, en 2) het proces van de strafrechtelijke opvolging van artikel 197 Sr. Zie bijlage V voor de berekening van de personele gevolgen en kosten.

Tabel 4.3: Ingeschatte extra aantallen, fte en structurele kosten (inclusief overhead) voor de politie (AVIM) per jaar (afgerond)

Politie (AVIM)	Extra fte	Extra kosten
Indienen verzoek opleggen OVR Maximaal: 1.100 – 1.700 zaken	4-7	€0,7 – 1,1 mln.
Strafrechtelijke opvolging 197 Sr Maximaal 800 – 1.200 zaken	6-8	€0,9 – 1,3 mln.
Totale structurele kosten politie (AVIM)	10 - 15	€1,6 – 2,4 mln.

Incidentele kosten politie (AVIM)

De incidentele kosten van de politie (AVIM) bestaan uit kosten naar aanleiding van wijzigingen in onder andere IV, communicatie, werkinstructies en opleidingen die moeten plaatsvinden.

De incidentele kosten konden nog niet worden bepaald.

4.3.3 COA

Het COA verwacht geen structurele kosten naar aanleiding van de uitbreiding OVR.

De incidentele kosten van het COA bestaan uit IV-kosten naar aanleiding ICT-wijzigingen en overige implementatiekosten.

- De IV-kosten kunnen nog niet worden bepaald.
- De implementatiekosten voor het COA bestaan uit:
 1. Aanvragen abonnementen procesverwijzingen BVV ten aanzien van OVR / IRV
 2. Vertaling procesverwijzingen naar recht op opvang in IBIS
 3. Interne instructie
 4. Communicatie
 5. (Eventuele aanvullende) afstemming keten

De incidentele kosten konden nog niet worden bepaald.

4.3.4 DJI

Structurele kosten DJI

De structurele kosten van de DJI staan in de tabel hieronder en bestaan uit de kostprijs voor de gevangenisplaatsen die aanvullend nodig zijn naar aanleiding van de uitbreiding OVR. Zie bijlage V voor de berekening van de personele gevolgen en kosten.

Tabel 4.4: Ingeschatte extra aantallen en structurele kosten voor de DJI per jaar (afgerond), exclusief amendementen

DJI	Extra detentiedagen	Extra kosten
Aantal extra veroordelingen 220 – 330	15.400 – 23.100	€7,1 – 10,7 mln.
<i>Aantal extra uren selectiefunctionarissen 220 – 330 uur</i>		<i>geen*</i>
Totale structurele kosten DJI	15.400 – 23.100	€7,1 – 10,7 mln.

* De toegenomen werklust voor de selectiefunctionarissen zal worden opgevangen binnen de huidige capaciteit.
N.B:

In de berekening van bovenstaande kosten is niet meegenomen dat de detentiecapaciteit niet-planbare capaciteit betreft. De kosten zullen in werkelijkheid hoger uitvallen dan bovenstaande berekening. De aangegeven kosten zijn inclusief huisvesting en fte.

Structurele kosten amendementen

Voor de DJI is gekeken naar drie mogelijke scenario's voor de gevolgen van amendement nr. 47 dat de maximum gevangenisstraf voor een veroordeling op grond van artikel 197 Sr verhoogd van zes maanden naar één jaar.

- Scenario 1: De verhoging van de strafdreiging leidt niet tot een wijziging van de detentieduur.
- Scenario 2: De verhoging van de strafdreiging leidt tot een gedeeltelijke toename van de detentieduur, naar gemiddeld 95 dagen per veroordeling.
- Scenario 3: de verhoging van de strafdreiging met 100% leidt tot een evenredige toename van de gemiddelde detentieduur, oftewel een verdubbeling van 70 naar 140 dagen.

Tabel 4.5: Ingeschatte kosten voor DJI per jaar, bij 220-330 extra veroordelingen in drie scenario's (afgerond), inclusief amendement nr. 47

DJI	Extra detentiedagen	Extra kosten*
Scenario 1: gemiddeld 70 dagen in detentie	15.400 – 23.100	€7,1 – 10,7 mln.
Scenario 2: gemiddeld 95 dagen in detentie	20.900 – 31.350	€9,7 – 14,5 mln.
Scenario 3: gemiddeld 140 dagen in detentie	30.800 – 46.200	€14,3 – 21,4 mln.

*De toegenomen werklust voor de selectiefunctionarissen zal worden opgevangen binnen de huidige capaciteit. Deze kosten zijn daarom niet weergegeven in deze tabel.

N.B: In de berekening van bovenstaande kosten is niet meegenomen dat de detentiecapaciteit niet-planbare capaciteit betreft. De kosten zullen in werkelijkheid hoger uitvallen dan bovenstaande berekening. De aangegeven kosten zijn inclusief huisvesting en fte.

Incidentele kosten DJI

De incidentele kosten voor het implementeren van de kunnen op dit moment niet worden bepaald in verband met het ontbreken van de lagere regelgeving.

4.3.5

DTenV

Structurele kosten DTenV

De structurele kosten van de DTenV staan in de tabel hieronder en bestaan uit de personele kosten die volgen uit de extra werklust naar aanleiding van het behandelen van de extra verzoeken van het OM, de politie (AVIM) en KMar in het kader van het strafvervolgingsproces artikel 197 Sr. Zie bijlage V voor de berekening van de personele gevolgen en kosten.

Tabel 4.6: Ingeschatte extra structurele fte en kosten per jaar voor de DTenV (afgerond)

DTenV	Extra uren	Extra fte	Extra kosten
Verzoek OM - DOVT/DTM 400 – 600 zaken	1.600 – 2.400	ca. 2	€176.000
Extra instroom en langere duur VRIS-zaken	1.600 – 2.400	ca. 2	€176.000
Overhead (4 fte)			€104.000
Totale structurele kosten DTenV	3.200 – 4.800	ca. 4	€456.000

Incidentele kosten DTenV

Een ruwe inschatting van de incidentele kosten van de DTenV staat in de tabel hieronder. Deze kosten bestaan uit de IV- en implementatiekosten voor het inrichten van een nieuw proces voor het aanleveren van input voor het sfeerprocesverbaal aan de politie (AVIM) en de KMar.

Tabel 4.7: Ingeschatte incidentele kosten voor de DTenV door uitbreiding OVR

DTenV	Extra kosten
IV- en implementatiekosten	€150.000
Totale incidentele kosten	€150.000

4.3.6 *KMar*Structurele kosten KMar

De structurele kosten van de KMar staan in de tabel hieronder en bestaan uit personele kosten die volgen uit de extra werklast naar aanleiding van 1) het indienen van verzoeken om een OVR op te leggen bij de IND, en 2) het proces van de strafrechtelijke opvolging van artikel 197 Sr. Zie bijlage V voor de berekening van de personele gevolgen en kosten.

Tabel 4.8: Ingeschatte extra aantallen, fte en structurele kosten voor de KMar per jaar (afgerond)

KMar	Extra uren	Extra fte	Extra kosten ⁷²
Extra indienen verzoek opleggen OVR 1.100 – 1.700 zaken	3.300 – 5.100	ca. 2 - 4	€405.000 - 626.000
Extra strafrechtelijke opvolging 197 Sr 800 – 1.200 zaken	5.600 - 8.400	ca. 4 - 6	€688.000 – 1.031.000
Totale structurele kosten KMar	8.900 – 13.500	ca. 6 - 9	€1,1 – 1,7 mln.

Incidentele kosten KMar

De KMar voorziet geen incidentele kosten, aangezien ICT-wijzigingen en overige implementatiewerkzaamheden onderdeel zijn van huidige werkzaamheden.

4.3.7 *OM*Structurele kosten OM

Het OM verwacht voornamelijk geen extra structurele personele kosten naar aanleiding van de uitbreiding OVR en op basis van de in dit onderzoek gehanteerde aantallen (400-600 extra artikel 197

72 De kosten zijn afgerond op duizendtallen.

Sr zaken per jaar).⁷³ Het OM streeft ernaar om bij deze instroom op jaarbasis de toename in werklust binnen de huidige personele capaciteit op te vangen. Zie bijlage V voor de berekening van de personele gevolgen en kosten.

Benadrukt wordt dat het om een eerste verkennende berekening gaat. De daadwerkelijke toename in werklust is echter afhankelijk van de complexiteit van de zaken. De complexiteit is op voorhand nog niet in te schatten en zal pas duidelijk worden in de praktijk. Enige tijd nadat de wet in werking is getreden zal het OM de daadwerkelijke toename in werklust opnieuw berekenen.

Incidentele kosten OM

De incidentele kosten van het OM bestaan uit kleine IV-kosten naar aanleiding van de ICT-wijzigingen die moeten plaatsvinden en overige implementatiekosten, zoals aanpassing van de opleiding voor VRIS-officieren en wijziging van de strafverorderingsrichtlijn onwettig verblijf.⁷⁴

De incidentele kosten konden nog niet worden bepaald.

4.3.8 Rvdr

De actuele inschatting van de structurele kosten voor de Rechtspraak komt op **ca. €1,1 mln. per jaar**.⁷⁵ Deze kosten bestaan uit personele kosten die volgen uit de extra werklust naar aanleiding van 1) behandelen van beroepszaken OVR (Vreemdelingenrecht) en 2) het behandelen van beroepszaken artikel 197 Sr (Strafrecht).⁷⁶ Zie bijlage V voor de berekening van de personele gevolgen en kosten. De Rvdr voorziet voor de Rechtspraak geen incidentele kosten.

De Rvdr verwijst verder naar diens wetgevingsadvies van 20 januari 2025.⁷⁷ Hierbij merkt de Rvdr op dat de actuele inschatting van de toename van het aantal artikel 197 Wetboek van Strafrechtzaken – op basis van de actuele raming van het aantal door het OM uit te vaardigen dagvaardingen – hoger is dan waar in eerder genoemd wetgevingsadvies van uit is gegaan.

4.3.9 Totale financiële gevolgen

In tabel 4.9 is een overzicht te zien van de geschatte kosten van de uitbreiding voor de betrokken organisaties te zien.

Tabel 4.9: Totale ingeschatte structurele kosten op jaarbasis en incidentele kosten (afgerond)

Organisatie	Structurele kosten pj	Incidentele kosten
IND	€1,7 – 2,5 mln.	€2 mln.
Politie (AVIM)	€1,6 – 2,4 mln.	<i>n.t.b.</i>
COA	<i>niet verwacht</i>	<i>n.t.b.</i>
DJI	€7,1 – 21,4 mln.	<i>n.t.b.</i>
DTenV	€0,5 mln.	€0,2 mln.
KMar	€1,1 – 1,7 mln.	<i>niet verwacht</i>
OM	<i>niet verwacht</i>	<i>n.t.b.</i>
RvdR	€1,1 mln.	<i>niet verwacht</i>
Totaal	€13,1 – 29,6 mln.	€2,2 mln.

⁷³ Zie ook bijlage IV: aantallen OVR

⁷⁴ 2015R036

⁷⁵ Voor de berekening van de kosten is uitgegaan van het gemiddelde aantal extra te verwachten beroepszaken. Door toevoeging van de amendementen aan het wetsvoorstel is de verwachting dat het daadwerkelijke aantal zaken in de bovenkant van de bandbreedte zal zitten. De kosten voor het aantal beroepszaken aan de bovenkant van de bandbreedte bedragen voor de Rvdr €1,32 mln. per jaar.

⁷⁶ De kosten zijn conform het besluit financiering Rechtspraak gebaseerd op aantallen zaken tegen vaste prijzen per rechtsgebied.

⁷⁷ <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/2025-01-asielnoodmaatregelenwet.pdf>

4.3.10 *Niet-kwantificeerbare kosten*

Deze uitvoeringstoets probeert inzicht te geven in de kosten die de uitbreiding van de OVR met zich mee brengen. De uitgangspunten en aannames ten aanzien van de kostenberekening staan in paragraaf 3.1 en bijlage IV en V. Hieruit blijkt dat er een zekere marge van onzekerheid is bij de genoemde aantallen en daarmee samenhangende kosten. De gebruikte bandbreedte in dit onderzoek reflecteert deze onzekerheid. De daadwerkelijke aantallen en kosten zullen afwijken. De daadwerkelijke kosten zullen daarnaast afwijken omdat een deel van de kosten niet berekend kon worden of niet kwantificeerbaar zijn. Deze staan hieronder genoemd.

- Tijdens dit onderzoek is niet mogelijk gebleken om in een inschatting te maken van
 - de grootte van de doelgroep die onder artikel 67, eerste lid onder a Vw zou kunnen vallen.
 - de grootte van de doelgroep betreffende amendement nr. 52 c.q. wijziging van artikel 67, eerste lid, onder b Vw, waarbij de lat om in aanmerking tot komen voor een OVR wordt verlaagd.

De mogelijke extra opleggingen OVR op basis van deze artikelen zijn daarom niet meegenomen in de gebruikte bandbreedte (zie ook paragraaf 3.1). Hierdoor is de impact van deze artikelen en de daarmee samenhangende kosten evenmin meegenomen in de kostenberekening. De verwachting is dat met name door amendement nr. 52 de extra aantallen opgelegde OVR – en daarmee de kosten – zich aan de bovenkant van of boven de gebruikte bandbreedte bevinden.

- Aangenomen wordt dat het aantal vreemdelingen mét een OVR in de loop van de tijd zal cumuleren, waardoor de totale impact op de organisaties groter wordt. Dit cumulatieve effect van het aantal vreemdelingen mét een OVR is lastig te kwantificeren en is niet berekend in deze uitvoeringstoets.
- Niet alle kosten konden berekend worden omdat een inschatting van de aantallen niet mogelijk was. Dit geldt voor:
 - de eventuele extra tolkenkosten (voor gehoren en hoorzittingen);
 - de proceskosten die vergoed moeten worden door de IND als beroepen gegrond zullen gaan;
 - de eventuele uitbetaling van (rechtelijke en bestuurlijke) dwangsommen door de IND inzake het overschrijden beslistermijnen bij het oplopen van de doorlooptijden;
 - de verwachte extra binnenkomende telefoongesprekken en informatieverzoeken van ketenpartners, vreemdelingen en advocatuur met betrekking tot de verblijfsstatus van de vreemdeling.

4.4 **Gevolgen voor de vreemdeling**

De wijziging heeft voor de vreemdeling als gevolg dat die in aanmerking kan komen voor een OVR op grond van strafrechtelijke antecedenten (openbare orde feiten: oo), ook als de vreemdeling onder de Terugkeerrichtlijn valt. In algemene zin wordt met de uitbreiding OVR de doelgroep die een zware maatregel kan krijgen, vergroot. Meer vreemdelingen komen in aanmerking voor een OVR dan voor een zwaar IRV, met alle rechtsgevolgen van dien. Met de toevoeging van amendement nr. 52 wordt de initiële doelgroep die in aanmerking kan komen voor een OVR nog groter.

4.4.1 *Doelgroep geraakt door de wijziging*

De categorieën vreemdelingen die naar verwachting geraakt worden door de wijziging zijn weergegeven in onderstaande tabel 4.10. Bepaalde categorieën vreemdelingen kunnen onder de huidige regelgeving reeds in aanmerking komen voor een OVR. Ook deze vreemdelingen worden geraakt omdat met het wetsvoorstel een bepaalde duur aan de OVR wordt gekoppeld waar de OVR nu voor onbepaalde duur wordt opgelegd.

Tabel 4.10: Categorieën vreemdelingen die naar verwachting geraakt worden door de uitbreiding OVR.

Categorie	Wanneer geraakt?	Wat kunnen ze nu van NL krijgen?	Wat kunnen ze straks van NL krijgen?
Derdelanders zonder NL/EU verblijfsrecht op NLS grondgebied	Direct	TKB + IRV en/of BtS (in SIS)	TKB/IRV + OVR (in SIS)
Aangetroffen door AVIM/KMar:			
1) grensgeweigerden		1) OVR	1) OVR
2) op straat		2) TKB + licht IRV	2) TKB + licht IRV
3) bij uitreis		3) TKB + licht IRV	3) TKB + licht IRV
4) VRIS		4) TKB + licht IRV	4) TKB + licht IRV
		Bij 2,3,4 openbare orde feiten (EU oo): zwaar IRV+ BtS	Bij EU oo: voor 2,3,4: zwaar IRV + OVR
Derdelanders zonder NL/EU verblijfsrecht verblijvend buiten EU		OVR (in SIS via E&S)	OVR (in SIS via E&S)
Derdelanders met rechtmatig verblijf in NL:	Na afwijzing of intrekking		
- Regulier (incl in procedure) verblijvend in NL/EU		TKB + licht/zwaar IRV en/of BtS (in SIS)	TKB + licht/zwaar IRV + OVR (in SIS)
- Regulier (incl in procedure) verblijvend buiten de EU		OVR en/of BtS (in SIS via E&S)	OVR (in SIS via E&S)
- Asiel (incl in procedure)			
1) zonder oo		1) TKB + licht IRV	1) TKB + licht IRV
2) met oo		2) TKB + IRV + BtS	2) TKB + licht/zwaar IRV + OVR
3) afwijzing/intrekking ogv oo maar terugkeerbeletsel		3) BtS (in SIS via E&S)	3) OVR (in SIS via E&S)
Derdelanders op grond van gemeenschapsrecht in NL		OVR op grond van EU criterium (in E&S)	OVR op grond van EU criterium (in E&S)
Derdelanders met rechtmatig verblijf in andere lidstaat EU			
- op nationale gronden niet-asiel	Na bevel tot terugkeer	TKB + IRV en/of BtS (in E&S) ⁷⁸	TKB + IRV + OVR (in E&S) ⁷⁹
- op asielgronden	Na bevel tot terugkeer ⁸⁰	BtS (bij verblijf in NL) of OVR (bij verblijf buiten NL) (in E&S)	OVR op nationale gronden (in E&S)
- op grond van gemeenschapsrecht uitgeoefend in NL	Na bevel tot terugkeer ⁸¹	OVR op grond van EU criterium (in E&S)	OVR op grond van EU criterium (in E&S)

78 Vanwege TKB en IRV moet de andere lidstaat worden geraadpleegd. Als dat niets oplevert, moeten het TKB/IRV worden opgeheven omdat een IRV alleen in SIS kan; BtS blijft dan over in E&S, want signalering in SIS is niet mogelijk bij verblijfsrecht.

79 Vanwege TKB en IRV moet de andere lidstaat worden geraadpleegd. Als dat niets oplevert, moeten het TKB/IRV worden opgeheven omdat een IRV alleen in SIS kan; OVR blijft dan over in E&S, want signalering in SIS is niet mogelijk bij verblijfsrecht.

80 Deze categorie vreemdelingen krijgt geen TKB/IRV, dus bij openbare orde is een bevel tot terugkeer niet eerst nodig.

81 Deze categorie vreemdelingen krijgt geen TKB/IRV, dus bij openbare orde is een bevel tot terugkeer niet eerst nodig.

-op grond van gemeenschapsrecht niet uitgeoefend in NL	Na bevel tot terugkeer ⁸²	TKB + IRV en/of BtS (in E&S) ⁸³	TKB + IRV + OVR (in E&S) ⁸⁴
Derdelanders (Dublin)claim akkoord in EU		OVR (in SIS via E&S, of E&S bij verblijfsrecht in EU)	OVR (in SIS via E&S, of E&S bij verblijfsrecht in EU)
EU onderdanen		OVR op grond van EU criterium (in E&S)	OVR op grond van EU criterium (in E&S)

4.4.2 Gevolgen van de uitbreiding OVR

Een OVR heeft op hoofdlijnen de volgende (verstreckende) gevolgen voor de vreemdeling:

- Anders dan een zwaar IRV, staat een OVR in de weg van het doen van een aanvraag voor een verblijfsvergunning (behalve het doen van een asielaanvraag) vanwege de directe werking van de OVR, waardoor er geen (procedureel) rechtmatig verblijf meer kan zijn (artikel 67 lid 3, Vw).
- De vreemdeling kan strafrechtelijk vervolgd worden met detentie tot gevolg. Dit geldt niet voor vreemdelingen met een terugkeerbevel dat buiten hun toedoen niet kunnen terugkeren. Door toevoeging van het amendement nr. 47 kan de vreemdeling met een OVR en/of zwaar IRV een langere gevangenisstraf krijgen (namelijk 12 maanden) dan voorheen (6 maanden).
- De veroordeling op grond van artikel 197 Sr kan mogelijk nadelige gevolgen voor toekomstig regulier verblijfsrecht hebben, na opheffing van de OVR. Strafbaarstelling voor een misdrijf heeft immers grote impact op de veroordeelde en is van invloed op de beoordeling van aanvragen bij de IND.
- De vreemdeling wordt gesignaleerd, wat de inreis in Nederland of andere EU-landen belemmert afhankelijk van het signaleringssysteem waarin de vreemdeling gesignaleerd staat.
- De mogelijkheid tot het indienen van bezwaar vervalt in veel gevallen. De vreemdeling die onder de Tri valt kan met het wetsvoorstel tegen een los opgelegde OVR in de meeste gevallen enkel een beroepschrift indienen bij de rechtbank. Unieburgers en hun familieleden, Dublinclaimanten en grensgeweigerden zijn hiervan uitgezonderd.
- De (identiteits)gegevens van de vreemdeling met een OVR wordt gepubliceerd in de Staatscourant. Als de vreemdeling vervolgens verblijfsrecht krijgt, kan deze openbare publicatie problemen opleveren in het dagelijks leven.

Zoals in bovenstaande tabel te zien is, worden alle categorieën vreemdelingen potentieel geraakt door de wijziging. Met zo'n gevarieerde potentiële doelgroep is het van belang dat de beleidskaders helder en duidelijk zijn. Elke zaak wordt individueel beoordeeld waarbij alle individuele omstandigheden en belangen moeten worden meegenomen. Hiervoor geldt dat hoe breder het beleidskader, hoe groter de inhoudelijke complexiteit en het risico op onduidelijkheden bij de beoordeling of de OVR opgelegd kan/moet worden. Dit kan het risico op willekeur voor de vreemdeling tot gevolg hebben.

Naast het risico op willekeur kunnen de complexiteit (inhoudelijk en technisch) en onduidelijke beleidskaders nog meer dan in de huidige situatie tot gevolg hebben dat onjuiste verblijfs- en/of verwijderbaarheidstitels aan de vreemdeling worden toegekend. Dit kan verstreckende gevolgen hebben voor de vreemdeling: verschillende rechten en plichten zijn gekoppeld aan de verschillende

⁸² Bij TKB 0-dgn en zwaar IRV op grond van openbare orde is eerst een bevel tot terugkeer niet nodig.

⁸³ Vanwege TKB en IRV moet de andere lidstaat worden geraadpleegd. Als dat niets oplevert, moeten het TKB/IRV worden opgeheven omdat een IRV alleen in SIS kan; BtS blijft dan over in E&S, want signalering in SIS is niet mogelijk bij verblijfsrecht.

⁸⁴ Vanwege TKB en IRV moet de andere lidstaat worden geraadpleegd. Als dat niets oplevert, moeten het TKB/IRV worden opgeheven omdat een IRV alleen in SIS kan; OVR blijft dan over in E&S, want signalering in SIS is niet mogelijk bij verblijfsrecht.

titels, zoals het recht op opvang, financiële bijstand (uitkeringen en toeslagen) alsook of een vreemdeling uitzetbaar is of niet (zie ook paragraaf 3.1.1).

Bovengenoemde gevolgen voor de vreemdeling houden in dat de beleidskaders óók voor de vreemdeling duidelijk moeten zijn. Dit raakt aan het doenvermogen van de vreemdeling.

4.4.3

Doenvermogen

Onder doenvermogen verstaan we in deze Uitvoeringstoets het vermogen van de vreemdeling om de regelgeving uit te kunnen voeren of na te kunnen leven.

Voor de vreemdeling is het van belang dat hij/zij goed geïnformeerd wordt over wat een OVR inhoudt (inclusief plichten inzake toepassing artikel 108 Vw en meewerken aan terugkeer), wat de gevolgen zijn (zoals een signalering in E&S en/of SIS), en wat hij/zij geacht wordt om te doen. Deze informatie moet op een adequate manier verstrekt worden in persoon (tijdens een gehoor) en schriftelijk in het uiteindelijke besluit. Daarnaast is van belang dat uitleg over de OVR en de gevolgen zo duidelijk mogelijk vermeld staan op de IND- en DTenV-website en in de betreffende folder(s).

Ook voor de vreemdeling neemt de complexiteit toe. Door de wijziging moet er aan de vreemdeling uitgelegd worden dat die met hetzelfde feit een overtreding én een misdrijf pleegt. De politie (AVIM) geeft aan dat de vreemdelingen het nu al vaak moeilijk vinden om te begrijpen wat er is opgelegd en wat dit voor hen betekent, en dat dit door de wijziging alleen maar zal toenemen.

Het is de verwachting dat de samenloop van de maatregelen OVR en IRV, en de gevolgen hiervan, moeilijk uitlegbaar zullen zijn aan de vreemdeling. De toegenomen inhoudelijke complexiteit in de samenloop van de maatregelen en in de keuze tussen vervolgen op grond van een overtreding of misdrijf zal een negatieve impact hebben op het begrip van de vreemdeling van de eigen situatie. De politie (AVIM) geeft aan dat de gehoren momenteel soms moeizaam verlopen, tijdrovend kunnen zijn en een vreemdeling nu al een beperkt begrip kan hebben van wat het opleggen van een OVR of IRV betekent. Een wijziging die niet goed uitlegbaar te maken is aan de vreemdeling die hiermee te maken krijgt, levert risico's op in het kader van de menselijke maat.⁸⁵

Na het opleggen van een OVR wordt de vreemdeling verondersteld te weten dat die de EU of Nederland moet verlaten en dat die de IND dient te informeren wanneer die vertrokken is. Hoe die de IND dient te informeren, moet zo laagdrempelig (doenbaar) mogelijk ingericht worden. Daarnaast moet voor de vreemdeling duidelijk zijn wat die kan doen in het geval die het niet eens is met de OVR. Ook moet de vreemdeling weten hoe die een verzoek tot opheffing OVR kan indienen en wanneer diens gegevens uit E&S en/of SIS verwijderd worden. Ook deze procedures moeten doenbaar zijn voor de vreemdeling. Het is niet alleen zaak dat de vreemdeling weet wat die moet doen, maar ook dat dat wat die moet doen daadwerkelijk "te doen" is.

Een specifiek aandachtspunt hierbij is de groep derdelanders die onder de Tri valt, maar geen TKB/IRV kan krijgen (bijvoorbeeld vanwege een terugkeerbeletsel) en straks wel een OVR kan krijgen. Om invulling te geven aan de OVR moet de derdelander voor een bepaalde duur buiten Nederland verblijven. Echter, anders dan de huidige doelgroep die een OVR kan krijgen (EU onderdanen en hun familieleden, Dublinclaimanten en grensgeweigerden), is er een kans dat zij zonder rechtmatig verblijf in een andere lidstaat zullen verblijven. Om vervolgens de OVR op te kunnen laten heffen na het verstrijken van de duur, ligt de bewijslast voor het aantonen van verblijf buiten Nederland bij de vreemdeling. Het is voorstelbaar dat het erg lastig is om verblijf buiten Nederland aan te tonen, met name in het geval iemand onrechtmatig ergens anders verblijft. Bij uitwerking van de lagere

⁸⁵ De Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties heeft het begrip de menselijke maat geoperationaliseerd. Een centraal begrip in deze operationalisering is o.a.: "de burgers snappen de regels omdat ze uitlegbaar zijn." Als er geen sprake is van uitlegbare regels, kan dit betekenen dat de overheid onvoldoende recht doet aan de belangen van burgers (in dit geval vreemdelingen) in de totstandkoming en uitvoering van beleid, wet- en regelgeving. Zie Rapport – Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties 'Klem tussen balie en beleid' (2021), p. 179.

regelgeving dient er zorg voor gedragen te worden dat het beleid rondom het opheffen van de OVR ook doenbaar is voor deze groep vreemdelingen, die zich in een kwetsbare positie bevinden.

Tot slot, is eerder genoemd dat de OVR voor onbepaalde duur komt te vervallen en ook een losse OVR voortaan voor bepaalde duur opgelegd zal worden. Deze wijziging geldt voor de huidige en nieuwe doelgroep. Desalniettemin, zal met de voorwaarde dat de vreemdeling Nederland moet verlaten, in de praktijk de ongewenst verklaarde vreemdeling na het verlopen van de duur van de OVR zelf een opheffingsverzoek in moeten dienen. Het is niet mogelijk om vertrek uit Nederland te registreren, waardoor de termijn niet automatisch kan gaan lopen. Het is belangrijk dat het voor de vreemdeling zo duidelijk mogelijk is wanneer die in actie moet komen om diens OVR op te laten heffen. Dit is des te belangrijker nu het verzoek tot opheffen van de losse OVR contra-intuïtief lijkt te zijn aan het opleggen van de OVR voor een bepaalde duur. Dit vraagt meer mentale inspanning van de vreemdeling om in de gaten te houden dat die op het juiste moment in actie komt.

5 Randvoorwaarden, risico's, knelpunten en kansen

In dit hoofdstuk worden achtereenvolgens de randvoorwaarden, risico's, knelpunten en kansen van de wetswijziging toegelicht.

5.1 Randvoorwaarden

Onderstaande paragraaf beschrijft de algemene randvoorwaarden voor uitvoering van het wetsvoorstel.

- *Vaststaan van de wet- en regelgeving*, inclusief het beleid en uitvoeringswijze. **Vóór de start van het implementatietraject** moet duidelijk moet zijn wat in de Vw, Vb, VV en Vc wordt opgenomen.
De zeven beleidsmatige punten die genoemd zijn in paragraaf 2.3.2 moeten beantwoord zijn en uitgewerkt in lagere regelgeving in afstemming met de uitvoeringsorganisaties. De vraagstukken zien hoofdzakelijk toe op de: duur van de OVR; (vertrek)termijnen; opschorting en samengaan met andere procedures.
- *De financiële dekking* voor de implementatie en uitvoer van de wijziging moet **vóór de start van het implementatietraject** rond zijn.
- *Voldoende beschikbare capaciteit*. Er dient voldoende personeel beschikbaar te zijn voor alle afdelingen binnen de organisaties waarbij impact verwacht wordt.
 - Daarbij moeten medewerkers tijdig opgeleid en ingewerkt zijn. *Vóór de interne en/of externe werving* moet er daarom ook voldoende ervaren personeel beschikbaar zijn om de nieuwe medewerkers op te leiden en in te werken. **Een update van de relevante cursussen/modules is voor de IND noodzakelijk.**
 - Voor het COA moet er voldoende capaciteit zijn bij de ketenpartners DJI en DTenV om het vertrek van de vreemdeling uit de opvang en Nederland zo snel mogelijk te organiseren.
 - Voor de DJI is randvoorwaardelijk dat zij *voldoende detentiecapaciteit* heeft om de toename van vreemdelingen in het VRIS te plaatsen. Dit is ook van belang voor de politie (AVIM) en de KMar. Als er niet voldoende capaciteit is om deze personen te plaatsen in een PI, is dit een risico.
 - De politie (AVIM) moet voldoende capaciteit (opgeleid personeel) hebben om de werkzaamheden die voorkomen uit deze wetswijziging uit te kunnen voeren.
 - Het OM moet voldoende capaciteit hebben om over te kunnen gaan tot vervolging.
 - De Rvdr moet voldoende capaciteit hebben om de zittingen in te plannen. Het OM dagvaart iemand pas als de zaak op zitting kan komen.
- *Tijdige aanpassing van de IV-systemen* waarbij voldoende medewerkers beschikbaar zijn met de juiste kennis en vaardigheden om de IV-werkzaamheden (beheer en vernieuwing) uit te voeren. De wijziging vindt voor de IND gelijktijdig plaats met andere, complexe, wijziging aan wet- en regelgeving die eveneens complexe wijzigingen aan de IV-systemen tot gevolg hebben. Bij prioritering van de wijziging OVR, duren de meerdere complexe aanpassingen bij de IND minimaal één jaar. Als de wijziging OVR niet geprioriteerd wordt, zal dit oplopen.
 - *Juiste titelbepaling*: De opgelegde maatregelen (TKB/IRV en OVR) moeten (thans in INDiGO en straks daarnaast ook in het rechtenregister in TIV) de juiste verblijfs- en/of

verwijderbaarheidstitelbepaling bij de vreemdeling genereren. In verband met het grote risico bij onjuiste registratie, dat mitigerende maatregelen nodig zijn voor de implementatie.

- *Tijdige aanpassingen interne en externe communicatie* waaronder websites, systeem- en procesbeschrijvingen en werkinstructies.
- *Tijdig procesafspraken maken tussen ketenpartners.* De aanpassingen in de ketenprocesbeschrijving VRIS en het maken van kwaliteitsafspraken over het proces van het opleggen van de OVR zijn noodzakelijk (zie paragraaf 4.1.1).

Door de toename van de aantallen en complexiteit is toegang tot de juiste procesverwijzingen met betrekking tot de status van verblijfs- en verwijderbaarheidstitels des te meer van belang voor de ketenpartners. Er loopt reeds en traject tot aanpassing van de procesverwijzingen.

- *Voor de IND en DTenV is het randvoorwaardelijk dat de politie (AVIM) en KMar de TKB/lichte IRV's aan illegaal verblijvende vreemdelingen blijven opleggen.* Voor de DTenV is dit noodzakelijk zodat direct gestart kan worden met de terugkeerprocedure na aantreffen van een onrechtmatig verblijvende vreemdeling, zonder dat eerst gewacht hoeft te worden op het opleggen van een (zware) maatregel vanuit de IND. Voor de IND is dit noodzakelijk omdat anders de werklast voor het opleggen van de lichte IRV's zich zou verplaatsen naar de IND.
- *De uitvoering is conform de AVG, WPG en de voorwaarden voor wat betreft informatiebeveiliging.*
- *De wijziging is uitlegbaar te maken aan en doenbaar voor de vreemdeling.* Dit is nu op onderdelen (mogelijk) niet het geval.

5.2 Risico's en knelpunten

In deze paragraaf wordt ingegaan op de gesignaleerde risico's en knelpunten die worden verwacht.

Risico's aantallen

- *Aantallen kunnen afwijken.* De aantallen verwachte extra opgelegde OVR in deze uitvoeringstoets zijn gebaseerd op huidige aantallen en aantallen uit het verleden. De daadwerkelijke aantallen zijn afhankelijk van de instroom bij de IND. De instroom fluctueert en is niet altijd op voorhand in te schatten. Daarnaast zijn de aantallen afhankelijk van de capaciteit van alle betrokken organisaties. Ook zijn de aantallen afhankelijk van de beslissingen die vreemdelingen maken. Ten slotte, spelen andere beleidswijzigingen (Migratiepact, regeerprogramma) en mondiale gebeurtenissen een rol betreffende de instroom en rechtmatig verblijf van vreemdelingen in Nederland.
- *Toename verwachte extra opgelegde OVR naar aanleiding van de amendementen.* Het is op dit moment niet mogelijk om een inschatting te maken van de verwachte toename van het aantal extra opgelegde OVR als gevolg van de amendementen nr. 44, 47 en 52. De verwachting is dat de amendementen zullen leiden tot een toename van het aantal op te leggen OVR. Het is een risico dat onbekend is hoe groot deze toename is en wat de daarbij komende werklastverzwaring is voor de organisaties.
- *Verhoogd aantal verzoeken tot opheffen OVR.* Als met de wijziging de OVR voor onbepaalde duur wordt afgeschaft, is het mogelijk dat er na inwerkingtreding van de wijziging extra veel verzoeken tot opheffen van reeds bestaande OVR gedaan zullen worden door personen die zich zullen beroepen op deze wijziging. Deze personen hebben immers een OVR voor onbepaalde duur opgelegd gekregen in het verleden. Ondanks dat deze wijziging niet met terugwerkende kracht zal gelden, is de verwachting dat personen zich desalniettemin op het gelijkheidsbeginsel kunnen gaan beroepen. Dit zal met name impact hebben op de IND

(klantgroep Handhaving/RVN). Mogelijk is dit risico (gedeeltelijk) te ondervangen door het instellen van overgangsrecht.

Risico's complexiteit

- *Inhoudelijke en technische complexiteit.* Doordat er verschillende combinaties TKB, IRV en OVR⁸⁶ denkbaar zijn, wordt de inhoudelijke beoordeling en werkzaamheden voor de IND, COA, AVIM, DTenV, KMar, OM, en de Rvdr meer complex. De verschillende maatregelen kunnen daarbij in verschillende juridische procedures zitten, waardoor de complexiteit in de IV-systemen toeneemt.
 - *Dit leidt tot risico's in het kader van de menselijke maat.* De combinaties tussen de maatregelen zijn zeer lastig uit te leggen aan de vreemdeling, met gevolg dat die de regels mogelijk niet zal begrijpen. Wanneer het beleid niet uitlegbaar te maken is aan een vreemdeling, is er het risico dat er onvoldoende rekening gehouden wordt met de belangen van de vreemdeling in de totstandkoming en uitvoering van het beleid.
- *Complexiteit voor de uitvoering en IV is afhankelijk van keuzes in lagere regelgeving.* Afhankelijk van de keuzes die gemaakt worden in de lagere regelgeving, kan de uitvoering van de wijziging meer of minder complex worden. Voor bijvoorbeeld het opheffen van de OVR is het afhankelijk van de lagere regelgeving of er verschillende beoordelingskaders zullen komen. Wanneer er verschillende toetsingskaders komen voor eenzelfde maatregel (de OVR) brengt dit risico's met zich mee voor de beslisprijktijk en het inregelen van de wijziging in de IV-systemen. Zie ook paragraaf 2.3.2.
- *Nieuwe argumenten en gegrondverklaring in beroep tegen het opleggen van de OVR.* Omdat de bezwaarmogelijkheid ontbreekt bij een los opgelegde OVR, bestaat het risico dat in de beroepsfase nieuwe argumenten naar voren komen. Dit verhoogt de complexiteit van het werk voor de procesvertegenwoordigers van de IND en kan leiden tot onnodige gegrondverklaring. De kwaliteit van het primaire besluit en de kwaliteit van het gehoor dat eraan ten grondslag ligt is daarom des te belangrijker.
- *Vragen vanuit rechtbanken en uitprocederen wetswijziging tot aan de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS).* De verwachting is dat rechtbanken veel vragen zullen hebben over de toepassing van het nieuwe beleid. Daarbij is de verwachting dat de wetswijziging, specifiek wat betreft de samenloop van de OVR en het IRV, uitgeprocedeerd zal worden tot aan de ABRvS en er prejudiciële vragen gesteld kunnen worden aan het Hof van Justitie van de EU (HvJ-EU). Het risico is dat er na inwerkingtreding van de wijziging (meerdere malen) wijzigingen gedaan zullen moeten worden aan de regelgeving en/of het proces, afhankelijk van uitsprak(en) van de ABRvS. Dit zorgt voor (extra) complexiteit. Het is afhankelijk van de juridische houdbaarheid van de wetswijziging hoe vaak/fundamenteel dit zal zijn en hoe groot dit risico is.
 - Dit risico geldt in het bijzonder voor de kwetsbaarheid dat een OVR zonder IRV met een bepaalde duur, de facto in de meeste gevallen een onbepaalde duur heeft tot er een verzoek tot opheffen wordt ingediend door de ongewenst verklaarde vreemdeling. Onzeker is of dit standhoudt bij de rechtbank. Zie ook paragraaf 2.3.2 en bijlage VI.
- *De mogelijkheid tot gecombineerde dagvaarding (zwaar IRV en OVR) is een groot knelpunt voor het OM.* Het OM is hierin afhankelijk van het oordeel van zowel de bestuursrechtspraak als de strafrechtspraak over de samenloop van de OVR en het IRV. Daarbovenop is het OM afhankelijk van voor welk feit de vreemdeling wordt ge verbaliseerd door de politie (AVIM)/KMar.

⁸⁶ Hoewel de BtS zal blijven bestaan, zal deze enkel in zeer bijzondere omstandigheden worden toegepast, als een OVR niet oppoortuun wordt geacht. De insteek is dat de BtS niet samen met een OVR wordt opgelegd (zie paragraaf 2.3).

- *Risico vertraging/opstapelen zaken artikel 197 Sr.* Als de strafrechter eerst de beoordeling van de bestuursrechter over de juistheid van het opleggen van de OVR in combinatie met een IRV afwacht, kunnen art. 197 Sr zaken blijven liggen en opstapelen. Dit is zeker het geval als er prejudiciële vragen gesteld gaan worden aan het HvJ-EU. Dit geeft vervolgens het risico dat na duidelijkheid in de bestuursrechtspraak een achterstand in de strafrechtspraak moet worden weggewerkt. Dit is in het verleden eerder gebeurd met artikel 197 Sr zaken.⁸⁷

Risico's op willekeur en niet bereiken doel

- *Bij onduidelijke criteria.* Hoe breder en onduidelijker het nader vast te stellen beleidskader, hoe groter de inhoudelijke complexiteit en het risico op onduidelijkheden bij de beoordeling of de OVR opgelegd kan worden. Dit kan het risico op willekeur voor de vreemdeling tot gevolg hebben, hetgeen met zich mee kan brengen dat de vreemdeling zich zal gaan beroepen op het gelijkheidsbeginsel. Dit zal de motivering van de OVR complexer maken voor de IND.
- *Door keuze boete of vervolging misdrijf.* De politie (AVIM)/KMar kan een vreemdeling aantreffen met een licht IRV én een OVR en deze afdoen als:
 - een overtreding van art. 108 Vw en afdoen met een boete,
 - en/óf de vreemdeling aanhouden op grond van artikel 197 Sr.

Het maakt het voor de politie (AVIM)/KMar complex of er een keuze gemaakt moet worden (bon of aanhouding) of dat beide signaleringen afgehandeld moeten worden (bon én aanhouding). Bij een hoge werkdruk of gebrek aan resultaat van verdere vervolging, zal wellicht eerder gekozen worden voor een boete wat veel minder tijdrovend is. Deze keuze kan, zeker indien er onduidelijke werkafspraken zijn, leiden tot willekeur en een spanning met het gelijkheidsbeginsel. Bovendien moet er in het kader van proportionaliteit altijd gekozen worden voor de minst ingrijpende manier om een overtreding te doen stoppen. Aangezien de aanhouding voor een overtreding of misdrijf allebei hetzelfde effect hebben, zal er waarschijnlijk voor de overtreding gekozen worden. De keuze is ook afhankelijk van de keuze die het OM maakt. Want ook het OM heeft bij vreemdelingen met TKB/IRV én OVR de keuze om te vervolgen op grond van een overtreding of misdrijf. Zij zijn op hun beurt weer afhankelijk voor welk feit de vreemdeling wordt ge verbaliseerd door de politie (AVIM)/KMar. Als de vreemdeling voldoet aan de voorwaarden van artikel 197 Sr, ligt het in de rede dat er voor dit misdrijf wordt ge verbaliseerd in plaats van voor een overtreding van art. 108 Vw.

- *Rechtbanken kunnen verschillend gaan oordelen* bij een dubbele dagvaarding voor hetzelfde strafbare feit.
- *Effect van de uitbreiding OVR.* Er bestaat onduidelijkheid of de uitbreiding van de OVR zal leiden tot een toename van vertrek uit Nederland door de vreemdeling. Daarmee bestaat er het risico dat de werklastverzwaring (ketenbreed) niet in verhouding zal staan tot het te verwachten resultaat van de wijziging. Complicerende factor is hierbij dat het succesvol vervolgen van een vreemdeling met OVR het terugkeerproces juist in de weg staat, wat een reden kan zijn om juist niet over te gaan tot vervolging. Bij geen vervolging bestaat het risico dat de OVR als maatregel zeggingskracht verliest. Hoewel de doelmatigheid en doeltreffendheid van het wetsvoorstel buiten de scope van de uitvoeringstoets vallen, vormt dit wel een risico voor (het draagvlak van) de uitvoering.
 - Zo signaleren de politie (AVIM) en KMar dat het risico bestaat van gebrek aan draagvlak, indien blijkt dat het verdere proces van strafrechtelijke vervolging op grond van artikel 197 Sr niets oplevert. De balans tussen de inspanning en het effect is dan niet in verhouding, met als mogelijk gevolg dat politie (AVIM) en KMar minder zullen

⁸⁷ Sinds 2 november 2018 sprake was van terughoudendheid in de vervolging van art. 197 Sr. Pas na een uitspraak van de Hoge Raad van 1 december 2020 is de vervolging weer opgestart. Zie HR 1 december 2020, ECLI:NL:HR:2020:1893.

overgaan tot voorstel OVR en aanhouding OVR, met name als ook sprake is van een licht IRV.

Naast bovenstaande, zijn er meerdere bestaande knelpunten naar voren gekomen. Deze zullen blijven bestaan, of uitvergroot worden, naarmate het aantal extra opgelegde OVR gaat toenemen naar aanleiding van de wijziging:

Toename doorlooptijden

- *Door toename aantallen voorstellen tot opleggen OVR door politie (AVIM)/KMar aan de IND (RVN HH), indien er niet op tijd voldoende extra fte beschikbaar is. Hierdoor worden de werkprocessen van de politie (AVIM), KMar, COA, DTenV en DJI negatief beïnvloed omdat een beschikking vanuit de IND randvoorwaardelijk is voor de opvolgende processtappen.⁸⁸*
 - *Onvoldoende voorbereidingstijd DJI.* Momenteel beëindigt de IND vaak vlak voor ommekomst van de straf van een veroordeelde vreemdeling het rechtmatig verblijf en legt een maatregel (OVR/IRV) op. Dit is niet wenselijk voor de DJI, omdat het plannen van de vervolgstappen tijd kost, zoals vervoer van vreemdelingen voor gehoren en overdracht plaatsing in IBS.
- *Door uitstellen van de (asiel)beslissing door de IND tot de straf onherroepelijk is, of dat er überhaupt een straf is uitgesproken, zodat het opleggen van een (zware) maatregel gemotiveerd kan worden en tegelijkertijd kan worden opgelegd met het besluit. Dit gebeurt in voorkomende gevallen, en kan vaker voor gaan komen als gevolg van de wijziging. Het is belangrijk dat er procesafspraken cq. beleidskeuzes gemaakt worden om dit knelpunt te ondervangen.*
- *Door opvragen vonnis in het buitenland door de IND.* Het komt momenteel voor dat een vonnis van een veroordeling uit het buitenland noodzakelijk is voor de beoordeling en motivering van het opleggen van een zware maatregel. Door de wijziging kan dit vaker voor gaan komen. Dit is een zeer tijdrovend proces en kan de beoordeling van een (asiel)aanvraag vertragen. Het is belangrijk dat er procesafspraken cq. beleidskeuzes gemaakt worden om dit knelpunt te ondervangen.
- *Risico verdere toename onjuiste titelbepaling door combinatie OVR/TKB/IRV.* Het komt voor dat een onjuiste verblijfs- of verwijderbaarheidstitel gegenereerd wordt. Verwarring over en/of onjuiste registratie van deze titels kunnen grote gevolgen hebben voor de vreemdeling. Afhankelijk van deze titels wordt namelijk bepaald of de vreemdeling verblijfsrecht heeft of juist uitzetbaar is; maar ook of de vreemdeling bijvoorbeeld recht heeft op opvang, op een uitkering van de gemeente of toeslagen van de belastingdienst, en wel of niet terecht wordt aangehouden door de politie en KMar. Door de koppeling van deze titels met de systemen van o.a. de politie, KMar en de gemeentes, maken deze ketenpartners hun eigen beslissingen met betrekking tot de rechten en plichten van de vreemdeling. Onjuiste titelbepaling kan daarom naast grote gevolgen voor de vreemdeling ook grote gevolgen hebben voor de betrokken organisaties.

Knelpunten uitvoeringsproces

- *Ketenafhankelijkheid.* Het handelen of vertraging bij de ene organisatie in de keten, beïnvloedt het werkproces en de werklust van de anderen. Hoe groter de aantallen vreemdelingen die in aanmerking komen voor een OVR, des te meer de ketenafhankelijkheid kan zorgen voor knelpunten.

⁸⁸ Momenteel wordt vanwege de grote voorraad de werkvoorraad van de IND van verzoeken tot het opleggen van een OVR/zwaar IRV (op voorstel van de politie (AVIM)/KMar) geprioriteerd op basis van einddatum detentie van de vreemdeling, en niet op basis van datum binnenkomst verzoek. Hierdoor wordt er in sommige zaken momenteel te laat beslist op het verzoek een OVR/zwaar IRV op te leggen, namelijk als de betreffende persoon reeds uit detentie is of is teruggekeerd naar land van herkomst.

- Zo hangt de impact op de DTenV ook af van in hoeveel zaken de politie (AVIM)/KMar/OM op basis van hun capaciteit en prioritering verwachten over te kunnen gaan tot aanhouding, verbalisatie, en vervolging op grond van artikel 197 Sr.
 - Daarnaast is de DTenV afhankelijk van de politie (AVIM) en de KMar voor het terugkeerproces. Als deze ketenpartners veel extra werklast krijgen en daarvoor onvoldoende extra capaciteit kunnen realiseren, zal dat een verdringend effect hebben op de werkzaamheden met betrekking tot de terugkeerprocedure. Dit heeft dat nadelige effecten op het werk van de DTenV, de inzet op terugkeer van vreemdelingen en daaruit voortvloeiend het COA (mits de vreemdeling recht heeft op opvang), door een eventueel voortdurend verblijf in de opvang wat effect heeft op de capaciteit, leefbaarheid, veiligheid en beheersbaarheid.
 - Als de doorlooptijden bij de IND oplopen, dan heeft dat ook nadelige gevolgen voor werkprocessen bij het COA en de DTenV: als beslissingen langer duren, raken vreemdelingen meer geworteld in Nederland en wordt het terugkeerproces lastiger. Het COA en de DTenV is gebaat bij een snel proces.
 - De politie (AVIM) en de KMar zijn afhankelijk van het OM omdat zij verantwoordelijk zijn om input te leveren aan het OM in het kader van de vervolging op grond van artikel 197 Sr.
 - Het OM is voor de vervolging (overtreding of misdrijf) afhankelijk van voor welk feit de vreemdeling wordt geverbaliseerd door de politie (AVIM)/KMar.
 - Het OM is (indirect) afhankelijk van de bestuursrechtspraak (betreffende het opleggen van het IRV en/of de OVR) én de strafrechtspraak (betreffende het vervolgen op grond van artikel 197 Sr) voor haar uitvoering van de wijziging.
- *De kwetsbaarheid van het VRIS-proces.* Door de Inspectie JenV is het proces rondom VRIS doorgelicht en is in voorkomende gevallen niet toereikend bevonden. Ook is de ketenprocesbeschrijving VRIS niet altijd helder, eenduidig en in overeenstemming met de werkelijke situatie en worden de werkafspraken niet altijd opgevolgd.⁸⁹ Als de aantallen personen in het VRIS gaan toenemen als gevolg van de uitbreiding OVR, dan is dit een risico. Er zal goed gekeken moeten worden naar het VRIS-proces en de IV-ondersteuning.
 - *Doorreizigers met een OVR en gemengde signalen aan vreemdeling.* De KMar kan EU-burgers, hun familieleden, en derdelanders met verblijfsrecht in een andere lidstaat tegenkomen die een OVR hebben en via Schiphol op doorreis zijn naar hun lidstaat van verblijf. De KMar moet dan beslissen of ze de toegang weigeren of niet. Vanuit de OVR zou de KMar deze personen toegang moeten weigeren. Maar door de Schengengrenscore is Nederland verplicht hen doorgang te verlenen naar de lidstaat waar zij verblijfsrecht hebben. Deze personen worden door de KMar niet naar het vliegtuig begeleid om te controleren of zij ook daadwerkelijk het vliegtuig nemen naar de lidstaat van verblijf. Feitelijk wordt er dus toegang verleend, ook al is het verblijf van de vreemdeling onrechtmatig en begaat die hierdoor in principe al een strafbaar feit. Dit geeft gemengde signalen af aan de vreemdeling. Het gebeurt regelmatig dat een vreemdeling bijvoorbeeld toch een paar dagen Amsterdam in gaat en door de politie wordt aangehouden. Aan de ene kant begaan zij een strafbaar feit door hun verblijf, aan de andere kant hebben zij toegang gekregen van de KMar. Dit knelpunt in het proces zal bij grotere aantallen personen met een OVR toenemen.

Bereiken doel

- *Effectiviteit vervolgen van vreemdelingen die niet vastzitten.* Het kan langer duren voordat de zaken van personen die niet vastzitten op zitting worden behandeld. Dit is afhankelijk van de capaciteit bij de rechtspraak. Wegens het niet hebben van een vaste woon- of verblijfplaats is het lastig om deze mensen binnen te krijgen. De vreemdeling kan dan wel veroordeeld worden, ook bij verstek, maar voor de uitvoering van de straf is het eigenlijk wachten tot

iemand opnieuw in beeld komt. Hierdoor komt het voor dat vreemdelingen meerdere dagvaardingen hebben. Verstekvonnissen werken momenteel niet bij deze doelgroep.

5.3

Kansen

In dit onderzoek zijn ook enkele kansen die deze verandering biedt naar voren gebracht

- De uitbreiding van de OVR biedt een kans om *criminele vreemdelingen effectiever te weren*.
 - Door de uitbreiding van de OVR vallen ook vreemdelingen op wie de Terugkeerrichtlijn van toepassing is, straks onder de OVR. Dit biedt meer handelingsperspectief op het gebied van handhaving en toezicht ten aanzien van vreemdelingen die strafbare feiten plegen, dan wel bij wie openbare orde of nationale veiligheidsaspecten spelen. Dit biedt meer kansen en ruimte om te handelen dan nu voor:
 - vreemdelingen voor wie een terugkeerbeletsel geldt en aan wie geen TKB en dus ook geen IRV opgelegd kan worden. Zij kunnen nu enkel een BtS krijgen waaraan geen rechtsgevolgen, behalve een signalering, zijn verbonden en waarvoor geen strafbaarheid geldt.
 - vreemdelingen met verblijfsrecht op asielgronden in een andere lidstaat. Aan hen kan nu ook geen TKB worden opgelegd en dus geen IRV. Zij vallen wel onder de Terugkeerrichtlijn en kunnen nu dus ook geen OVR krijgen, behalve als zij zich feitelijk buiten NL bevinden, maar enkel een BtS zonder rechtsgevolgen of strafbaarheid.
 - vreemdelingen met andersoortig verblijfsrecht in een andere lidstaat. Als de raadplegingsprocedure niets oplevert, kan een IRV niet worden gehandhaafd en blijft enkel een BtS over zonder rechtsgevolgen, behalve een signalering, en zonder strafbaarheid.
 - De openbare orde lat voor de OVR ligt lager dan voor het zware IRV of BtS, dus de verwachting is dat deze maatregel vaker ingezet kan worden dan het zware IRV of de BtS nu. Dit betekent ook dat beslismedewerkers een OVR hopelijk beter kunnen motiveren en een dergelijk besluit hopelijk een hoger slagingspercentage zal hebben in beroep bij de rechtbanken, al zal de praktijk dit uiteindelijk moeten uitwijzen.
 - Het opleggen van een OVR voorkomt (procedureel) rechtmatig verblijf bij indienen van een reguliere nieuwe verblijfsaanvraag voor de nieuwe doelgroep, waardoor de voordelen van het stapelen van procedures niet (meer) aanwezig zijn. Dat is nu niet het geval bij een IRV of BtS. Het is onbekend in welke mate verblijfsaanvragen worden 'gestapeld' door de beoogde doelgroep van de wijziging en daarmee hoe groot dit positieve effect zal zijn.
 - Hoewel e.e.a. waarschijnlijk eerst moet worden uitgeprocedeerd tot en met de Afdeling is dit niet alleen een risico, maar ook een kans op positieve jurisprudentie van het hoogste rechtsorgaan in Nederland waardoor de OVR vaker gebruikt zal kunnen worden. Het is ook niet ongebruikelijk dat de toepassing van nieuwe wettelijke bepalingen eerst tot en met de Afdeling uitgeprocedeerd moeten worden.
 - De uitbreiding van de OVR betekent dat meer vreemdelingen strafbaar zullen zijn op grond van een misdrijf zoals bedoeld in artikel 197 Sr. De hoop is dat de wetenschap dat dit vreemdelingen mogelijk boven het hoofd hangt, een stimulans zal blijken om zelf te vertrekken uit Nederland en dit risico niet af te wachten. Voor zover de wijziging het beoogde doel zal behalen, biedt dit kansen.

- De hoop is dat de uitbreiding van de OVR het draagvlak voor de overige facetten van het vreemdelingenrecht kan verhogen.⁹⁰ Het wordt als van belang gezien om toonbaar te maken dat tegen vreemdelingen die strafbare feiten plegen, overlast veroorzaken of bij wie openbare orde of nationale veiligheid speelt, maatregelen worden genomen.
- *Het vervangen van de BtS.* De BtS wordt als verwarrend en complex ervaren, alleen al in naamgeving. Dat deze maatregel (nagenoeg) verdwijnt is positief voor alle partijen, inclusief de vreemdeling.
- De wijziging geeft een kans om *meer uniforme werkwijzen* te ontwikkelen en werkprocessen (o.a. de ketenprocesbeschrijving VRIS) tussen ketenpartners goed en efficiënt op elkaar af te stemmen. Dit heeft naar verwachting onder meer een positief effect op de gehoren.

⁹⁰ In de wetenschappelijke literatuur zijn geen aanwijzingen gevonden dat een dergelijke wetswijziging een positieve invloed kan hebben op het maatschappelijk draagvlak voor migratiebeleid. Zie bijvoorbeeld 'Draagvlak migratiebeleid', Rijksuniversiteit Groningen, in opdracht van het WODC (2017).

6 Conclusie

Op basis van de in hoofdstuk 2 t/m 5 in kaart gebrachte wijzigingen en gevolgen daarvan voor de IND, politie (AVIM), COA, DJI, DTenV, KMar, OM en Rvdr concluderen we dat de uitbreiding van de wetgeving OVR (onderdeel van de Asielnoodmaatregelenwet) **uitvoerbaar** is voor nagenoeg alle betrokken organisaties, **mits** aan de randvoorwaarden (opgesomd in paragraaf 5.1) wordt voldaan. Uitzondering hierop is de DJI. Voor hen is de uitbreiding OVR **niet uitvoerbaar, tenzij** zij voldoende en tijdig personele en detentiecapaciteit verkrijgen.

Uitvoeringstechnische en personele gevolgen: toename aantallen en complexiteit

De uitbreiding van de OVR, inclusief de amendementen, heeft tot gevolg dat meer vreemdelingen in aanmerking komen voor een zware maatregel. Alle organisaties betrokken bij deze uitvoeringstoets krijgen te maken met een werklustverzwaring naar aanleiding van deze toename. Uitgaande van de ca. 800 – 1.200 extra opgelegde OVR per jaar, is voor de IND, politie (AVIM), DTenV, KMar en Rvdr de benodigde capaciteit en aantal fte beperkt, respectievelijk ca. 14-21 fte voor de IND, 10-15 fte voor de politie (AVIM), 4 fte voor de DTenV, 6-9 fte voor de KMar, en extra personele kosten van €1,1 mln. voor de Rvdr. De DJI heeft met deze aantallen extra opgelegde OVR per jaar echter zeer veel extra (detentie)capaciteit nodig, namelijk voldoende voor ca. 42 – 127 extra detentiejaren. Het COA en het OM verwachten dat zij de verwachte werklustverzwaring kunnen opvangen binnen hun huidige capaciteit.

Er zijn binnen de aangesloten organisaties aandachtspunten wat betreft de werklustverzwaring. Bij de IND, politie (AVIM), DTenV en KMar zal de werklustverzwaring voornamelijk terecht komen bij een aantal (kleine) teams. Hierdoor is de impact van de wijziging op deze teams aanzienlijk. Voor de IND zijn dit de teams RVN HH en AenB Schiphol, bij de politie de AVIM, bij de DTenV de senior regievoerders en bij de KMar de afdeling rechtshandhaving.

Daarbovenop levert de mogelijkheid om een OVR naast een IRV te kunnen opleggen zowel inhoudelijke als technische complexiteit op, doordat verschillende combinaties denkbaar zijn. Zo neemt de inhoudelijke complexiteit van de werkzaamheden toe voor de meeste betrokken organisaties, wat eveneens een werklustverzwaring inhoudt. De complexiteit neemt op verschillende stappen in het proces toe:

- Het opleggen van de OVR: het gehoor met de vreemdeling wordt complexer wanneer deze tegelijkertijd gehoord moet worden voor meerdere zware maatregelen. Ook wordt het opleggen van de OVR complexer in samenloop met het IRV, bijv. voor het vaststellen van de duur en de einddatum van de OVR. Dit geldt voor de IND, politie (AVIM) en KMar.
- Het aantreffen/aanhouden/dagvaarden/veroordelen van personen met een OVR: hierin dient in elke situatie een keuze gemaakt te worden of de vreemdeling een boete krijgt of wordt vervolgd, en op basis van welk artikel. Dit geldt voor de politie (AVIM), KMar, OM en Rvdr.
- Verzoek tot opheffen OVR: bij een verzoek tot opheffen van de OVR krijgen de beslismedewerkers mogelijk te maken met verschillende beleidskaders voor een OVR wel of niet in combinatie met een IRV. Bovendien, maakt een beroep op het gelijkheidsbeginsel in een verzoek tot opheffing de motivering van het besluit complexer. Dit geldt voor de IND.

Kans en risico's

Doordat met de uitbreiding van de OVR vaker een zware maatregel opgelegd kan worden aan vreemdelingen met strafrechtelijke antecedenten, biedt de uitbreiding van de OVR een kans om criminele vreemdelingen effectiever te weren.

Door de verwachte toename van de aantallen, treedt er bij alle organisaties een verdringingseffect op van kerntaken indien niet aan de randvoorwaarden van voldoende tijdige (financiële en personele) capaciteit wordt voldaan. Bij alle organisaties zullen bij gebrek aan capaciteit keuzes gevraagd worden om dit te bewerkstelligen, zoals het niet uitvoeren andere werkzaamheden het laten oplopen van

doorlooptijden. De uitbreiding van de OVR is daarmee een risico op de huidige compliancy verplichting van de organisaties. Dit geldt het sterkst voor de DJI vanwege het huidige grote tekort aan personele en detentiecapaciteit.

De wederzijdse afhankelijkheid tussen alle organisaties komt met de uitbreiding OVR des te meer op de voorgrond. De organisaties zijn van elkaar afhankelijk wat betreft doorlooptijden, volgorde van processtappen en (inhoudelijke) beslissingen betreffende vreemdelingen die strafbare feiten hebben gepleegd. Hierdoor is het herzien en vastleggen van gemaakte werkafspraken noodzakelijk. Het op de hoogte zijn van de juiste status en bijbehorende rechten (en plichten) van de vreemdeling moet goed toegankelijk zijn voor alle relevante partners in de keten.

Daarnaast is er het risico dat na inwerkingtreding van de wijziging (meerdere malen) wijzigingen gedaan zullen moeten worden aan de regelgeving en/of het proces, afhankelijk van uitspraak(en) van de ABRvS. In het bijzonder, wordt het als juridisch risico gezien dat de losse OVR, die in beginsel wordt opgelegd met een bepaalde duur, de facto een onbepaalde duur heeft totdat de ongewenst verklaarde vreemdeling een verzoek tot opheffen indient.

Randvoorwaarden

De randvoorwaarden zien met name op het vaststaan van wet- en regelgeving en beleid vóórdat het implementatietraject start. Pas als dit duidelijk is, kan het implementatietraject van het nieuwe OVR-beleid beginnen, waarbij de OVR juridisch wordt losgekoppeld van het IRV.

Verder zijn er inhoudelijk verschillende beleidsmatige punten tijdens deze uitvoeringstoets in kaart gebracht die beantwoord c.q. opgelost moeten worden. Deze staan opgesomd in paragraaf 2.3.3 en zien met name op de duur van de OVR en vertrektermijnen in combinatie met of zonder IRV. Inhoudelijk is het van belang om de beleidskaders zo helder mogelijk te maken ter voorkoming van onduidelijkheden in de uitvoering, bij ketenpartners en de vreemdeling én ter voorkoming van willekeur. Technisch ligt de uitdaging om de combinatie IRV en OVR sluitend te maken in de IV-systemen van de IND (INDiGO/TIV) en de daarmee samenhangende signalering in SIS en/of E&S. De gevolgen bij een onjuiste registratie in INDiGO zijn groot, voor de uitvoerende diensten én voor de vreemdeling.

Implementatie

Na vaststelling van de lagere regelgeving moet rekening worden gehouden met een totaal implementatietraject van 12 maanden voor de benodigde IV-aanpassingen. De benodigde communicatie-aanpassingen kunnen plaatsvinden in deze periode.

Daarnaast moet de capaciteit bij de IND, politie (AVIM), DTenV, KMar en DJI uitgebreid worden. Hoewel er sprake is van krapte op de arbeidsmarkt, wordt de werving van de ingeschatte benodigde capaciteit haalbaar geacht door de IND, DTenV en de politie (AVIM). Wel hebben deze organisaties een verschillend tijdspad voor de (externe)werving, opleiding en inwerktijd van de benodigde medewerkers. Voor de politie (AVIM) duurt het opleidings- en inwerkingstraject vijf à zes jaar. Voor de IND duurt dit traject voor nieuwe medewerkers gemiddeld 18 maanden en voor de DTenV duurt dit drie tot zes maanden. Voor de KMar wordt de werving van de benodigde capaciteit momenteel niet haalbaar geacht. Ook de benodigde capaciteit voor de DJI wordt in ieder geval de komende jaren niet haalbaar geacht, aangezien bij de DJI al een aantal jaar sprake is van tekorten. **Totdat het totaal benodigde aantal nieuwe fte is beschikbaar is gemaakt, treedt er verdringing op van de (kern)taken bij deze organisaties.**

Kosten

De totale structurele kosten worden ingeschat op ca. **€13,1 tot €29,6 mln. per jaar** en bestaan voornamelijk uit personele kosten en de ingeschatte detentiedagen. De totale incidentele kosten bestaan voornamelijk uit IV-aanpassingen en worden ingeschat op ca. **€2,2 mln.**

Onzekere aantallen en uitwerking

Voor het bepalen van de impact is uitgegaan van inschattingen van aantallen en normtijden. Ook kon de kwantitatieve impact van met name artikel 67, eerste lid onder a, en amendement nr. 52 niet bepaald worden wegens gebrek aan gegevens over de grootte van de daadwerkelijke doelgroep. De bandbreedte van 800 tot 1.200 extra opgelegde OVR naar aanleiding van de uitbreiding OVR die in dit onderzoek als uitgangspunt diende, is daarom naar verwachting een conservatieve inschatting.

De daadwerkelijke impact op de organisaties is afhankelijk van een verscheidenheid van factoren, zoals:

- het aantal vreemdelingen dat is veroordeeld voor de relevante misdrijven;
- het aantal vreemdelingen dat wordt aangetroffen (met of zonder antecedenten) door de politie en de KMar;
- de keuzes die de politie (AVIM), KMar, IND, OM en Rvdr maken in het voorstellen, opleggen, beboeten dan wel vervolgen, opleggen strafmaat e.a.;
- het aantal vreemdelingen dat wel/niet meewerkt aan terugkeer (voor vervolging op grond van artikel 197 Sr); en
- uiteraard van de beschikbare capaciteit van alle organisaties.

Door deze onzekere aantallen en nog onduidelijke nadere uitwerking van het wetsvoorstel, is er een verhoogd risico dat de impact op de organisaties zal afwijken van de resultaten in het rapport. Doordat een gedeelte van de doelgroep niet kwantificeerbaar was, zal deze naar inschatting groter zijn. Desalniettemin menen de betrokken organisaties dat met deze uitvoeringstoets op basis van de gehanteerde aantallen en input wel een goede indicatie is gegeven van waar en hoe de gevolgen liggen en aan welke kosten men moet denken.

Het is daarom **raadzaam om ca. één jaar na inwerkingtreding middels een invoeringstoets eventuele knelpunten in de uitvoering te identificeren**. Daarnaast wordt het aanbevolen om na inwerkingtreding van de wetwijziging een evaluatie uit te (laten) voeren, vanwege de onzekerheden omtrent de aantallen, de nog onduidelijke nadere uitwerking van het wetsvoorstel, en het risico dat de werklastverzwaring (ketenbreed) niet in verhouding lijkt te staan tot het te verwachten resultaat van de wijziging.

Gevolgen voor de vreemdeling

Met de uitbreiding van de OVR wordt de doelgroep die een zware maatregel kan krijgen immers vergroot. Een zware maatregel heeft verstrekkende gevolgen voor de vreemdeling in kwestie, welke zijn benoemd in paragraaf 4.4.2.

In het bijzonder zijn enkele risico's gesignaleerd in het kader van de menselijke maat en het doenvermogen van de vreemdeling. Ten eerste, is de uitlegbaarheid van regelgeving één van de pijlers van de menselijke maat en beleid waarin rekening wordt gehouden met de belangen van de burger. Het is de verwachting dat de samenloop van de maatregelen OVR en IRV, en de gevolgen hiervan, moeilijk uitlegbaar zullen zijn aan de vreemdeling. De toegenomen inhoudelijke complexiteit heeft een negatieve impact op het begrip van de vreemdeling van de eigen situatie en daarmee een nadelig effect op de menselijke maat. Ten tweede, moet de vreemdeling zelf bijhouden wanneer die een verzoek tot opheffen van een losse OVR moet indienen, terwijl in het besluit staat dat de OVR voor een bepaalde duur wordt opgelegd. Dit is contra-intuïtief voor de vreemdeling, en het is daarom extra belangrijk er aandacht aan te besteden bij het inrichten van de lagere regelgeving hoe dit zo doenlijk mogelijk ingericht kan worden. In het kader van doenlijk beleid is het bovendien niet voldoende om aan te nemen dat de vreemdeling zelf bijhoudt wanneer de duur verstreken is en die in actie moet komen.

Bijlage I: Wetsvoorstel wijziging OVR (Asielnoodmaatregelenwet)



Wetsvoorstel
Asielnoodmaatregel



Amendement 44
illegaliteit strafbaar



Amendement 47
197 Sr 1 jaar



Amendement 52
OVR bij 2 jaar straf

Bijlage II: Opdrachtbrief Uitvoeringstoets uitbreiding OVR



Opdrachtbrief
Uitvoeringstoets uitbr

Bijlage III: Overzicht geïnterviewde organisatieonderdelen

De gegevens zijn hoofdzakelijk verzameld tijdens de twee Startbijeenkomsten (IND en ketenpartners/organisaties) en (groeps)interviews van ongeveer één à anderhalf uur met de deelnemers. Tijdens de interviews is gesproken over mogelijke uitvoeringsgevolgen voor het betreffende organisatieonderdeel, wat de personele gevolgen zijn, wat nodig is voor de implementatie, en waar mogelijke risico's en knelpunten zitten. In sommige gevallen zijn schriftelijk (aanvullende) vragen uitgezet. De meeste deelnemers hebben na afloop van een interview een interviewverslag ontvangen en konden hier correcties en/of aanvullingen op maken. Enkele geïnterviewden hebben de gevolgen voor hun afdeling na het interview rechtstreeks aangeleverd.

Tabel III.1: Overzicht van deelnemers per organisatie, directie en organisatieonderdeel.

Organisatie	Directie	Organisatieonderdeel & gesproken personen
Min AenM	DGM	DMB DRM
IND	Directie Juridische Zaken (JZ)	Specialistische Teams (ST)
	Directie Strategie en Uitvoeringsadvies (SUA)	Afdeling Advies Asiel en Bescherming (A A&B) Afdeling Advies Regulier Verblijf en Nederlanderschap (ARVN)
	Directie Asiel en Bescherming (A&B)	1F Interventieteam & A&B Ter Apel A&B Schiphol Team Herbeoordelingen Team Speciale Zaken (SZ)
	Directie Regulier Verblijf en Nederlanderschap (RVN)	Business Innovation & Support (BIS) Klantgroep Handhaving
	Directie Bedrijfsvoering (BV)	Afdeling Financiën en Business Informatie (FBI) -Team Business Control (BC) -Team Concern Control (CC) -Team Business Informatie Centrum (BIC) Afdeling HR -HR advies (HRA) -HR werving, selectie en opleiding (WSO)
	Directie Dienstverlening (DV)	Afdeling Digitaal Registreren en Voorbereiden (DRV) Afdeling Handhaving -Grenskantoor -Handhavings informatieknooppunt (HIK) Afdeling PZ/KCOM Team Titels en Identiteit (TT&I)
	Directie Informatievoorziening (IV)	Afdeling Productiehuis: -Team Business Analyse (BA)
AVIM		
COA		
DJI		
DTenV		
KMar		
OM	Parket-Generaal (PAG)	
Rvdr		

Bijlage IV: Aantallen OVR

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen is een kwantitatieve analyse gedaan. Hiervoor zijn databestanden afkomstig uit het datawarehouse van de IND opgevraagd bij het Business Informatie Centrum (BIC) en jaarverslagen van de IND.

De uitgangspunten voor de kwantitatieve analyse zijn:

- de in- en uitstroomgegevens op zaakniveau van opleggingen en opheffingen OVR, IRV en BtS in de periode 1 januari 2022 tot 1 januari 2025, inclusief bezwaar en beroep. Deze databestanden zijn afkomstig van BIC.
- Het aantal opleggingen OVR voor de implementatie Tri, in de periode 2007 – 2011. Deze data zijn afkomstig van de jaarverslagen IND.

In het onderzoek is gebruik gemaakt van gegevens die met een query rechtstreeks op de database van het systeem INDiGO zijn verkregen, zodat de onderzoeksvragen zo volledig mogelijk beantwoord kunnen worden. Vóór 2012 zijn geen data uit INDiGO mogelijk aangezien dit systeem pas in 2012 beschikbaar was. Daarom is gekozen om voor de data vóór 2012 gebruik te maken van de IND jaarverslagen.

Een query op INDiGO levert gegevens op die niet per definitie reproduceerbaar zijn, omdat deze afhankelijk zijn van het peilmoment. Gegevens die met een query zijn gegenereerd zijn minder betrouwbaar dan standaard geleverde gegevens uit het datawarehouse van de IND. Het gaat bij een query om gegevens die op een complexe manier afgeleid moeten worden, waarbij rekening gehouden moet worden met de ingewikkelde opbouw van de INDiGO-database. Toekomstige cijferleveringen met betrekking tot deze gegevens kunnen, indien deze in het datawarehouse van de IND worden ontsloten, derhalve afwijken van wat door middel van een query is aangeleverd.

De data hebben tot doel om een beeld te krijgen van de opleggingen en opheffingen van de maatregelen. De data dienen primair als ondersteuning voor een inschatting van de extra verwachte OVR en daaraan gerelateerde opheffingen, bezwaar en beroepsprocedures, en daarmee als onderbouwing van de impact van de wijziging. Deze Uitvoeringstoets is daarom geen volledige analyse met duiding van de aantallen van de OVR.

Aantal extra opgelegde OVR

Formule aantal extra opgelegde OVR naar aanleiding van het wetsvoorstel Asielnoodmaatregelenwet: 'Aantal verwachte extra OVR aan derdelanders die onder de Tri vallen' = 'aantal opgelegde OVR pre implementatie Tri' – 'aantal opgelegde OVR + opgelegde zwaar IRV post implementatie Tri'

aantal opgelegde OVR pre implementatie Tri (gemiddelde 2007-2011) ⁹¹	1.450	
<i>min</i>		
aantal opgelegde OVR post implementatie Tri (gemiddelde 2022-2024) ⁹²	304	Opgeteld: 435
aantal opgelegde zwaar IRV aan derdelanders post implementatie Tri (gemiddelde 2022-2024) ⁹³	131	
<i>uitkomst</i>		
Aantal verwachte extra OVR aan derdelanders die onder de Tri vallen	1.015, afgerond: 1000	

91 O.b.v. jaarverslagen IND: [IND rapportages](#)

92 O.b.v. METIS/INDiGO; peildatum 12/2/2025

93 idem

Aantal verwachte extra OVR aan derdelanders die onder de Tri vallen = $1.450 - 435 = 1.015$

Afgerond komt dit neer op 1.000 extra OVR per jaar.

Aannames:

- De instroom voor personen die in aanmerking komen voor een OVR bestaat uit vier verschillende 'stromen'. Het is van elk van deze stromen moeilijk in te schatten hoe groot de doelgroep is die straks OVR verklaard kan worden. We weten wel dat deze stromen er ook waren voor de implementatie van de Tri. Omdat het niet mogelijk is om een nauwkeurige inschatting te maken van elk van deze stromen, zijn al deze stromen vertegenwoordigd in de bandbreedte.
 1. Voorstellen tot opleggen OVR/zwaar IRV van politie/KMar aan IND
 2. Intrekkingen van reguliere verblijfsvergunning waarbij OO-aspecten spelen
 3. Intrekkingen van asielstatus waarbij OO-aspecten spelen
 4. Opleggen van OVR/IRV in lopende procedures asiel en regulier
- Het is niet mogelijk om de impact van de volgende gewijzigde omstandigheden te berekenen op het aantal verwachte extra opgelegde OVR. Dit wordt ondervangen door de impact te berekenen voor een laag (800) en een hoog scenario (1.200).
 - o Migratie naar Nederland is toegenomen sinds de implementatie van de Tri. Als gevolg hiervan verblijven meer derdelanders in Nederland (de doelgroep van de wetswijziging).
 - o De behandelduur van (asiel)aanvragen zijn gestegen sinds 2011.
 - o Er zijn meerdere beleidswijzigingen en rechterlijke uitspraken geweest, o.a. over het meenemen van openbare orde feiten in procedures.
 - o De capaciteit van de politie en KMar is gedaald.
- Aangenomen wordt dat vreemdelingen niet meer of minder crimineel zijn geworden sinds de implementatie van de Tri.
- Aangenomen wordt dat de data afkomstig uit de jaarverslagen IND op een zorgvuldige wijze tot stand zijn gekomen.
- De aantallen OVR afkomstig uit de jaarverslagen IND zijn het aantal opgelegde OVR aan derdelanders en EU-onderdanen.

Berekening bandbreedte:

- Voor de implementatie van de Tri werden er OVR opgelegd aan derdelanders en Gemeenschapsonderdanen.
- Na implementatie van de Tri werden er OVR opgelegd aan personen die niet onder de Tri vallen, dit zijn voornamelijk gemeenschapsonderdanen.
- Na implementatie van de Tri kunnen personen die onder de Tri vallen (derdelanders) een zwaar IRV krijgen. Deze maatregel lijkt het meest op de OVR en is ook strafrechtelijk te vervolgen onder art. 197 Sr.
- Naar aanleiding van de wijziging kunnen personen die onder de Tri vallen, straks wel weer een OVR opgelegd krijgen.
- Om te berekenen hoe groot de doelgroep is van het aantal personen dat straks extra OVR verklaard zal worden, kijken wij naar het verschil tussen het aantal opgelegde OVR **pre** implementatie Tri en het aantal opgelegde OVR en opgelegde zware IRV **post** implementatie Tri. Er is ervoor gekozen om hierin ook de personen die momenteel een zwaar IRV krijgen mee te nemen, omdat deze personen momenteel ook al strafrechtelijk vervolgd kunnen worden voor hun verblijf in Nederland. Bovendien is het veel werk om een zwaar IRV te motiveren, daarom zal het nauwelijks extra werk zijn om aan deze groep ook een OVR op te leggen.
- Tot slot is ervoor gekozen om de opgelegde Besluiten tot Signalering (BtS) buiten beschouwing te laten bij de berekening omdat het een relatief nieuwe maatregel is die pas sinds kort vastgelegd kan worden in INDiGO en het meenemen van deze nieuwe maatregel daarom een vertekend beeld geeft. Verder kan een BtS worden opgelegd naast een zwaar IRV, waardoor

dezelfde personen dubbel meegeteld zouden worden in de berekening. Dit geldt voor zover bekend in ongeveer de helft van de BtS'en.

- De bandbreedte betreft enkel het aantal extra opgelegde OVR.
- Daarnaast is gebleken dat in ca. 70% van de huidige zaken een OVR wordt opgelegd. Dit percentage geldt ook als alleen naar de zaken van RVN, klantgroep Handhaving (HH) wordt gekeken. Bekend is dat in het generieke proces vaak enkel een zaak wordt opgevoerd in het systeem (INDiGo) als is beoordeeld dat een zware maatregel wordt opgelegd. Hierdoor zal het daadwerkelijke percentage opleggingen waarschijnlijk lager liggen – en het percentage zaken (i.e. werkzaamheden/beoordelingen) die uiteindelijk niet leiden tot een oplegging hoger liggen. Om toch een indicatie te kunnen geven en enigszins recht te doen aan het werk van de beslismedewerkers, alsook het werk van de politie (AVIM) en Kmar, is er voor gekozen om dit percentage te hanteren voor het extra werk die de IND, AVIM en KMar hebben aan het voorstellen, overwegen en beslissen op zaken waarin uiteindelijk geen OVR opgelegd wordt.

Tabel IV.1: Aantal opleggingen OVR voor implementatie Tri aan zowel derdelanders als Unieburgers⁹⁴

	2007	2008	2009	2010	2011	Gemiddeld
Aantal beslissingen OVR	1.700	2.100	2.300	2.000	2.100	2.040
Aantal OVR verklaard (van aantal beslissingen)	1.300	1.500	1.650	1.400	1.400	1.450

Tabel IV.2: Aantal opleggingen OVR en zwaar IRV 2022-2024⁹⁵

Uitstroom zaken	2022			2023			2024			Gemiddeld per jaar			
	wel opl	niet opl	Totaal	wel opl	niet opl	Totaal	wel opl	niet opl	Totaal	wel opl	% wel opl	niet opl	Totaal
OVR (incl NV)	352	197	549	258	92	350	301	107	408	304	70%	132	436
Zwaar IRV	146	133	279	110	89	199	138	104	242	131	55%	109	240
Totaal	498	330	828	368	181	549	439	211	650	435	64%	241	676

Aantallen vervolgpcedures en teams

Op basis van de data van BIC is gebleken dat:

- de instroom van het aantal verzoeken tot opheffing OVR/zwaar IRV op jaarbasis nagenoeg gelijk is aan het aantal opleggingen OVR/zwaar IRV;
- ca. 25% van het aantal opleggingen OVR en zware IRV in bezwaar gaat;
- ca. 30% van het aantal verzoeken tot opheffing afgewezen worden;
- ca 30% van het aantal afgewezen verzoeken tot opheffing OVR/zwaar IRV in bezwaar gaat;
- ca. 25% van het aantal opleggingen in beroep gaat;
- ca. 33% van het aantal afgewezen verzoeken tot opheffing in beroep gaat.

Deze percentages zijn gebruikt om het aantal verwachte vervolgpcedures bij de bandbreedte van 800-1.200 extra opgelegde OVR te berekenen.

Hieruit volgt het volgende overzicht:

94 Bron: Jaarverslagen IND, vanaf 2008.

95 Bron: cijfers BIC/IND

Tabel IV.3: Inschatting aantallen extra zaken voor de IND per jaar o.b.v. de bandbreedte van 800-1200 extra opgelegde OVR per jaar

Aantallen extra zaken per jaar:	Laag scenario	hoog scenario
Extra opleggingen OVR	800	1.200
Extra beoordelingen die niet leiden tot een oplegging	340	510
Extra verzoeken opheffing	800	1.200
Extra bezwaar (OVR + opheffingen)	270	400
Extra beroep (OVR + opheffingen)	280	420
Totaal extra zaken	2.490	3.730

Om inzicht te krijgen waar de impact binnen de IND merkbaar zal zijn, is ook gekeken naar de verdeling over de teams. Hieruit volgt dat verreweg de meeste opleggingen en verzoeken tot opheffing worden gedaan door RVN, klantgroep HH: resp. 77% en 73%. De overige opleggingen en opheffingen OVR worden behandeld door de overige teams RVN en A&B.

Uitgangspunten aantallen politie (AVIM) en KMar

De opgelegde OVR'en komen voort uit drie stromen: de politie (AVIM), de KMar en de IND zelf. Om te berekenen hoeveel extra werklast iedere organisatie naar aanleiding van de wijziging krijgt, is het nodig om te weten wat de verhouding zal zijn tussen deze drie stromen na de wijziging. Deze verhouding is echter niet bekend, te berekenen of af te leiden. Het is ook niet mogelijk om de huidige verhouding te gebruiken als indicatie, omdat de huidige verhouding ten eerste ook niet bekend is, en ten tweede ook weinig zegt over de verhouding na de wijziging.

Om toch een indicatie te geven en recht te doen aan de extra werklast die wordt verwacht is dat bij de berekening van de extra werklast er vanuit gegaan wordt dat het aantal opgelegde OVR'en per organisatie 100% is: m.a.w. in de berekening voor de politie (AVIM) c.q. KMar c.q. IND wordt ervanuit gegaan dat alle voorstellen tot OVR van hen afkomstig zijn. Dit betekent dat dit de maximale extra werklast is per organisatie. Een onderbouwd minimum van de extra werklast kan niet gegeven worden.

Om tot deze maximale extra werklast voor de politie (AVIM) en KMar te komen, is gerekend met de volgende aantallen:

- **1.100-1.700 extra voorstellen OVR per jaar**
Door de wijziging verwachten wij dat er 800-1200 extra OVR per jaar bijkomen. Op basis van de huidige gegevens hebben wij kunnen berekenen dat ongeveer 70% van de voorstellen OVR tot een daadwerkelijke oplegging OVR leidt. Dat betekent dat iedere organisatie 1.143-1.715 (800 of 1.200/70*100) extra voorstellen per jaar doet. Deze aantallen ronden wij af naar 1.100-1.700, om recht te doen aan het feit dat het om schattingen gaat.
- **800-1.200 extra aangetroffen vreemdelingen met OVR per jaar**
Hierbij is de aanname dat alle vreemdelingen met een OVR ook daadwerkelijk aangetroffen worden.
- **In totaal betreft dit maximaal ca. 2.000 – 3.000 extra zaken OVR/Sr197**, op basis van de gehanteerde bandbreedte.

Er bestaat een cumulatief effect van het aantal vreemdeling dat een OVR heeft. De cumulatie van het aantal vreemdelingen met een OVR per jaar die daadwerkelijk zullen worden aangetroffen door de politie (AVIM) en de KMar laat zich lastig kwantificeren door gebrek aan gegevens.

Aantal zaken 197 Sr

Bij het OM stromen momenteel gemiddeld zo'n 200 zaken per jaar in op grond van artikel 197 Sr. Dit aantal is voor OVR en zwaar IRV gecombineerd. Afgezet tegen het huidige aantal opleggingen van

zware maatregelen van 435 gemiddeld per jaar (zie eerder in deze bijlage V), betekent dat ca. 50% van de opleggingen op enig moment instroomt bij het OM als een 197 Sr zaak. Verder is gebleken dat in ca 73% van de instroom van artikel 197 Sr zaken een dagvaarding uitgaat.

Voor de berekening van het extra aantal zaken en de daarmee gepaard gaande extra werklast bij de bandbreedte van 800 – 1.200 extra opleggingen OVR per jaar is uitgegaan van deze percentages. Zie ook de tabel hieronder.

De verwachting is dat er ongeveer 400 tot 600 extra zaken zullen instromen bij het OM. In 73% van deze zaken volgt een dagvaarding, oftewel 290 tot 440 extra dagvaardingen naar aanleiding van de wijziging. In ongeveer 75% van de dagvaardingen volgt een veroordeling, wat leidt tot 220 tot 330 extra veroordelingen per jaar. De gemiddelde detentieperiode voor een veroordeling op grond van artikel 197 Sr is 70 dagen. Dit is hetzelfde voor een enkelvoudige veroordeling en wanneer de veroordeling gecombineerd is met andere strafbare feiten.

Tabel IV.4: Inschatting aantallen extra zaken voor het OM per jaar o.b.v. de bandbreedte van 800-1.200 extra opgelegde OVR per jaar

Aantallen zaken 197 Sr en dagvaardingen per jaar	
Gemiddeld aantal opleggingen Zw IRV/OVR 2022-2024	435
Gemiddeld aantal instroom OM 2022-2024:	210
Gemiddeld aantal dagvaarding OM 2022-2024	150
% instroom OM tov oplegging ca	50%
% dagvaarden tov instroom OM ca	73%
Bandbreedte extra OVR	800 – 1.200
Gemiddeld extra instroom OM	400 - 600
Gemiddeld extra dagvaarding OM	292 - 438
Afgerond	290 - 440

Totale aantallen

Hieronder staat een overzicht van alle aantallen zaken OVR **per processtap**, die als uitgangspunt zijn genomen voor de kwantitatieve berekening van de impact.

Tabel IV.5: Inschatting aantallen extra zaken per jaar o.b.v. de bandbreedte van 800-1.200 extra opgelegde OVR per jaar

Extra zaken per jaar	Aantallen zaken	Betrokken organisaties
extra voorstellen tot OVR	ca. 1.100 – 1.700	Politie (AVIM), KMar, IND
extra opgelegde OVR	ca. 800 – 1.200	IND
extra aangetroffen personen met een OVR	ca. 800 – 1.200	Politie (AVIM), KMar
extra verzoeken tot opheffing OVR	ca. 800 – 1.200	IND
extra bezwaarzaken	ca. 270 – 400	IND
extra beroepszaken (IND)	ca. 280 – 420	IND
extra zaken instroom bij het OM	ca. 400 – 600	OM, politie (AVIM), KMar, DTenV
extra dagvaardingen	ca. 290 – 440	OM
extra beroepszaken (RdvR)	Ca. 570 – 860	RdvR
extra veroordelingen	ca. 220 – 330	RvdR
extra detentiejaren	ca. 42 – 63	DJI

Bijlage V: Uitgangspunten kosten

IND

Structurele kosten

Omdat er een verschuiving wordt verwacht van de huidige verdeling van de werkzaamheden en omdat de toekomstige aantallen en verhouding binnen de instroom (voorstellen AVIM/KMar, intrekkingen en generieke procedures) onbekend is, is besloten om voor dit onderzoek geen onderscheid te maken in de personele gevolgen voor beide beslisdirecties (RVN en AenB). De gehanteerde normtijden zijn gebaseerd op de huidige normtijden en met RVN en AenB afgestemd.

Bij de berekeningen zijn verder de volgende uitgangspunten gebruikt:

- Uitgangspunten aantallen:
 - Bij de personele gevolgen is uitgegaan van de aantallen zoals weergegeven in tabel 3.1 in paragraaf 3.1.1. Zie bijlage IV voor de verantwoording van de aantallen.
- Uitgangspunten normtijden:
 - Voor het opleggen van een OVR door RVN en AenB is gebruik gemaakt van de normtijd van 5 uur (300 minuten) per zaak; voor het beoordelen van de zaken die niet hebben geleid tot een oplegging OVR is eveneens een normtijd van 5 uur (300 minuten) gehanteerd.
 - De gehanteerde normtijd voor het verwerken van een verzoek tot opheffing OVR door RVN en AenB is 6,6 uur (400 minuten).
 - Voor het behandelen van bezwaarschriften OVR is de normtijd van 14 uur (840 minuten) gehanteerd.
 - Voor het behandelen van beroepszaken OVR door JZ GT/IND is gebruik gemaakt van een inschatting van 8 uur (485 minuten) per zaak.
- Uitgangspunten aantal fte en kosten:
 - Het aantal fte's en de daarbij horende kosten zijn berekend conform de vaste afspraken met de afdeling FBI/Concern Control van de IND.
 - De IND gemiddelde directe loonkosten 2025 zijn inclusief sociale lasten, pensioenlasten en IKB, maar exclusief overhead.
 - De IND overhead bevat: huisvesting (inclusief facilitair), kantoorautomatisering, reiskosten, overige personele kosten, opleiding en overige kosten.
 - De beoordelingen (opleggingen, opheffingen, bezwaarschriften en beroepszaken) worden primair behandeld door medewerkers schaal 10 en 11. Omdat niet duidelijk is hoe de verdeling S10/S11 zal zijn, is het gemiddelde van de jaartarieven voor S10 en S11 gebruikt.

In bovenstaande is uitgegaan van de gegevens die ten tijde van uitvoeringstoets bekend zijn, waarbij de toekomstige aantallen en normtijden zijn geschat. Op moment van inwerkingtreding van het gewijzigde OVR-beleid kunnen de uitkomsten anders liggen.

Tabel V.1 toont het aantal geschatte extra uren, fte's en personele kosten voor de IND op jaarbasis.

Tabel V.1: Ingeschatte extra uren, fte en kosten per jaar voor de IND (afgerond).

IND Directie	Extra uren	Schaal medewerker	Extra fte	Extra kosten
RVN / AenB	14.800 - 22.200	S10/11	12-18	€1,1 - 1,7 mln.
JZ	2.300 - 3.400	S11	2 - 3	€0,2 - 0,3 mln.
Overhead (14-21 fte)				€0,4 - 0,5 mln.
TOTAAL IND	17.100 - 26.000	S10/S11	14 - 21	€1,7 - 2,5 mln.

N.B:

-De aantallen betreffen een inschatting van een toekomstige gebeurtenis. Hierdoor kunnen de daadwerkelijke aantallen afwijken.

-De inschatting van het aantal extra fte is gebaseerd op normtijden die wellicht moeten worden aangepast naar aanleiding van de uitbreiding OVR.

-Niet alle verwachte extra structurele werkzaamheden konden gekwantificeerd worden.

-Niet alle kosten konden berekend worden omdat een inschatting van de aantallen niet mogelijk was: de eventuele extra tolkenkosten (ivm hoorzittingen) en proceskosten die vergoed moeten worden door de IND als beroepen gegrond zullen gaan.

-Hierdoor kunnen de daadwerkelijke extra werklast en daarmee gerelateerde fte en kosten afwijken.

Incidentele kosten

De incidentele kosten van de IND staan in de tabel hieronder en bestaan uit IV-kosten naar aanleiding van de ICT-wijzigingen die in INDiGO en/of TIV moeten plaatsvinden en de implementatiekosten van de uitbreiding OVR.

- Uitgangspunten IV-kosten:
 - De benodigde IV-wijziging betreft een grote en complexe wijziging die ca. 12 maanden in beslag neemt. De kosten zijn berekend conform vaste afspraken met FBI/Concern Control van de IND.
- Uitgangspunten implementatiekosten:
 - Voor de implementatiekosten is uitgegaan van de inrichting van een Projectorganisatie voor de duur van 1,5 jaar.
 - De projectorganisatie is onder leiding van een projectmanager, inclusief projectsecretaris, business analist en tijdelijke ondersteuning vanuit het Expertise Centrum Lean van de IND, communicatie, functioneel beheer e.a.
 - De implementatiekosten zijn inclusief aanpassingen in interne en externe communicatie en werkprocessen.⁹⁶
 - Voor de implementatiekosten is uitgegaan van de inschatting dat deze ca. 30% van de incidentele kosten bedragen.

Tabel V.2: incidentele kosten door uitbreiding OVR (afgerond)

IND	Extra kosten
IV kosten	€1,5 mln.
Implementatiekosten	€450.000
Totale incidentele kosten	€2 mln.

⁹⁶ Aanpassingen in de interne en externe communicatie: aanpassingen op ind.nl en interne sites; formulieren, werkinstructies, informatieberichten, format beschikkingen, procesbeschrijvingen.

Politie (AVIM)

De structurele kosten van de politie (AVIM) bestaan uit personele kosten die volgen uit de extra werklust naar aanleiding van 1) het indienen van verzoeken om een OVR op te leggen bij de IND, en 2) het proces van de strafrechtelijke opvolging van artikel 197 Sr.

- Uitgangspunten aantallen:
 - De politie (AVIM) zal door de uitbreiding OVR meer vreemdelingen aantreffen die hiervoor in aanmerking komen en meer vreemdelingen aantreffen die al een OVR hebben.
 - Het is zeer lastig om een inschatting te maken van het aantal vreemdelingen dat de politie (AVIM) zal aantreffen zónder OVR en die hiervoor in aanmerking komen, waardoor de politie (AVIM) een verzoek zal indienen bij de IND. Ook is het zeer lastig om een inschatting te maken van het aantal vreemdelingen dat de politie (AVIM) zal aantreffen mét OVR en die in aanmerking komen voor strafrechtelijke opvolging artikel 197 Sr.
 - Om toch recht te doen aan de extra verwachte structurele werklust en hiertoe een indicatie te geven, is voor deze uitvoeringstoets uitgegaan dat de politie (AVIM):
 - maximaal de in dit onderzoek gehanteerde bandbreedte van 800-1.200 opgelegde OVR aantreft voor strafrechtelijke opvolging, én
 - 100% van de OVR-zaken aantreft die potentieel in aanmerking komen voor een OVR. 100% van de OVR-zaken is de in dit onderzoek gebruikte bandbreedte van 800-1.200 opgelegde OVR + de 340-510 OVR-zaken die uiteindelijk niet hebben geleid tot een oplegging. Samen betreffen dit afgerond ca. 1.100 – 1.700 zaken.⁹⁷
 - Een minimale inschatting van de extra aantallen is niet mogelijk gebleken
 - De kosten zijn berekend inclusief overhead.

Tabel V.3: Extra werklust politie (AVIM) naar aanleiding van de uitbreiding OVR, afgerond per jaar (bron: politie (AVIM))

Scenario	Aantal politie	extra fte	Extra kosten
<i>Indienen verzoek opleggen OVR</i>			
Laag	1.100	ca. 4	ca. €694.000
Hoog	1.700	ca. 7	ca. €1.073.000
<i>Strafrechtelijk proces aantreffen</i>			
Laag	800	ca. 6	ca. €894.000
Hoog	1.200	ca. 8	ca. €1.341.000
Totaal extra werklust	ca. 2.000-3.000	ca. 10 – 15 fte	ca. €1.588.000 – 2.414.000

COA

Het COA verwacht geen structurele kosten naar aanleiding van de uitbreiding OVR. De incidentele kunnen nog niet worden bepaald.

DJI

De structurele kosten van de DJI bestaan uit de kostprijs voor de gevangenisplaatsen die aanvullend nodig zijn naar aanleiding van de uitbreiding OVR.

- Uitgangspunten aantallen
 - Op basis van de in dit onderzoek gehanteerde bandbreedte van 800 – 1.200 extra opleggingen OVR per jaar, verwacht de DJI een toename van 220 tot 330 vreemdelingen in detentie per jaar⁹⁸, voor de duur van gemiddeld 70 dagen.

⁹⁷ Zie ook bijlage IV: aantallen OVR

⁹⁸ Zie ook bijlage IV: aantallen OVR

- Uitgangspunten kosten
 - De kostprijs voor een gevangenisplaats is €463,- per dag.

DTenV

De structurele kosten van de DTenV bestaan uit de personele kosten die volgen uit de extra werklust naar aanleiding van het behandelen van de extra verzoeken van het OM, de politie (AVIM) en KMar in het kader van het strafvervolgingsproces artikel 197 Sr.

- Uitgangspunten aantallen:
 - Op basis van de in dit onderzoek gehanteerde bandbreedte van 800 – 1.200 extra opgelegde OVR, komen naar verwachting 400 – 600 zaken gemiddeld per jaar binnen bij het OM.⁹⁹
 - Om een indicatie te geven van de extra werklust wordt uitgegaan dat de DTenV in alle 400 tot 600 zaken gevraagd wordt om input (gemiddeld 33-50 per maand).
 - Benadrukt wordt dat de bandbreedte geen rekening houdt met de cumulatie van het aantal vreemdelingen met een extra opgelegde OVR. Daarom zal na verloop van tijd de verwachte werklust voor de DTenV toenemen.
- Uitgangspunten normtijden
 - Voor de medewerkers van de DTenV (directies DOVT en DTM) is gebruik gemaakt van de huidige normtijd van 4 uur voor het behandelen van verzoeken vanuit het OM.
 - De normtijd voor het behandelen van de extra instroom en langere duur van VRIS-zaken door een regievoerder is 7-11 uur, bij 220 – 330 extra veroordelingen met een gemiddelde strafduur van 70 dagen.
- Uitgangspunten fte en kosten
 - Het aantal fte's is berekend op basis van de directe uren conform de Handleiding Overheidstarieven (HOT) 2025¹⁰⁰, waarin 1 fte (36 uur) gelijk staat aan 1.355 directe productieve uren per jaar. De kosten per fte zijn eveneens gebaseerd op de HOT 2025.
 - De werkzaamheden worden uitgevoerd door DOVT-DTM//DTenV medewerkers schaal 10 (regievoerder); het gebruikte jaartarief komt uit op €88.000.

KMar

De structurele kosten van de KMar bestaan uit personele kosten die volgen uit de extra werklust naar aanleiding van 1) het indienen van verzoeken om een OVR op te leggen bij de IND, en 2) het proces van de strafrechtelijke opvolging van artikel 197 Sr.

- Uitgangspunten aantallen:
 - De KMar zal door de uitbreiding OVR meer vreemdelingen aantreffen die hiervoor in aanmerking komen en meer vreemdelingen aantreffen die al een OVR hebben.
 - Het is zeer lastig om een inschatting te maken van het aantal vreemdelingen dat de KMar zal aantreffen zónder OVR en die hiervoor in aanmerking komen, waardoor de KMar een verzoek zal indienen bij de IND. Ook is het zeer lastig om een inschatting te maken van het aantal vreemdelingen dat de KMar zal aantreffen mét OVR en die in aanmerking komen voor strafrechtelijke opvolging artikel 197 Sr.
 - Om toch recht te doen aan de extra verwachte structurele werklust en hiertoe een indicatie te geven, is voor deze uitvoeringstoets uitgegaan dat de politie KMar:
 - maximaal de in dit onderzoek gehanteerde bandbreedte van 800-1.200 opgelegde OVR aantreft voor strafrechtelijke opvolging, én
 - 100% van de OVR-zaken aantreft die potentieel in aanmerking komen voor een OVR. 100% van de OVR-zaken is de in dit onderzoek gebruikte bandbreedte van 800-1.200

⁹⁹ Zie ook bijlage IV: aantallen OVR

¹⁰⁰ [Handleiding Overheidstarieven 2025 | Kennisbank Openbaar Bestuur](#)

opgelegde OVR + de 340-510 OVR-zaken die uiteindelijk niet hebben geleid tot een oplegging. Samen betreffen dit afgerond ca. 1.100 – 1.700 zaken.¹⁰¹

- Uitgangspunten normtijden:
 - Voor het opstellen van een voorstel tot OVR richting de IND (incl. voorbereiding, horen, contact IND en opmaak formulieren) wordt uitgegaan van de huidige normtijd van 3 uur per voorstel.
 - Voor het proces van aanhouding en strafvervolgung art 197 Sr wordt uitgegaan van de huidige normtijd van 6-8 uur per zaak. In de berekening is gerekend met een normtijd van 7 uur. De hieronder weergegeven kosten kunnen daardoor iets hoger uitvallen.
- Uitgangspunten fte en kosten
 - De onderstaande taken worden uitgevoerd door een wachtmeester van de KMar.
 - Het aantal fte's is berekend conform het calculatiemodel 2025-2026 september 2024 en september 2025; o.b.v. 1.450 werkbare uren per jaar.
 - De weergegeven kosten zijn inclusief toelagen en 2^e/3^e orde effecten (overhead Defensie).

Tabel V.4: Extra werklust Kmar naar aanleiding van de uitbreiding OVR per jaar (bron: KMar)

Scenario	Aantal KMar	extra fte	Extra kosten
<i>Indienen verzoek opleggen OVR</i>			
Laag	1.100	2,3	€405.229
Hoog	1.700	3,5	€626.266
<i>Strafrechtelijke opvolging 197 Sr</i>			
Laag	800	3,9	€687.661
Hoog	1.200	5,8	€1.031.497
Totaal extra werklust	ca. 2.000-3.000	ca. 6 – 9 fte	€1.092.890 – 1.657.763

OM

Het OM verwacht vooralsnog geen extra structurele personele kosten naar aanleiding van de uitbreiding OVR en op basis van de in dit onderzoek gehanteerde aantallen (400-600 extra artikel 197 Sr zaken per jaar).¹⁰² Het OM streeft ernaar om bij deze instroom op jaarbasis de toename in werklust binnen de huidige personele capaciteit op te vangen.

- Uitgangspunten normtijden:
 - Voor het behandelen van een zaak wordt uitgegaan van de huidige normtijd van 2 – 4 uur per zaak (inclusief beoordeling en zitting). Bij een instroom van 400 tot 600 extra zaken op jaarbasis, betekent dit voor het OM een toename in werklust van minimaal 800 uur en maximaal 2.400 uur bovenop de huidige werkzaamheden van de VRIS-officieren.

Rdvr

De structurele kosten bestaan uit personele kosten die volgen uit de extra werklust naar aanleiding van 1) behandelen van beroepszaken OVR (Vreemdelingenrecht) en 2) het behandelen van beroepszaken artikel 197 Sr (Strafrecht).¹⁰³

- Uitgangspunten aantallen en kosten:
 - Op basis van de in dit onderzoek gehanteerde bandbreedte van 800 – 1.200 extra opgelegde OVR, verwacht de Rdvr:

¹⁰¹ Zie ook bijlage IV: aantallen OVR

¹⁰² Zie ook bijlage IV: aantallen OVR

¹⁰³ De kosten zijn conform het besluit financiering Rechtspraak gebaseerd op aantallen zaken tegen vaste prijzen per rechtsgebied.

- 280 tot 420 extra vreemdelingrechtelijke beroepszaken te behandelen, en
 - 290 tot 440 extra strafrechtelijke beroepszaken te behandelen.
- In totaal: 570 tot 860 extra beroepszaken naar aanleiding van de uitbreiding OVR.
- Voor de berekening is uitgegaan van het gemiddelde van de bandbreedte, namelijk 715 extra beroepszaken.
 - Voor de berekening van de kosten is uitgegaan van het gemiddelde aantal extra te verwachten beroepszaken. Door toevoeging van de amendementen aan het wetsvoorstel is de verwachting dat het daadwerkelijke aantal zaken in de bovenkant van de bandbreedte zal zitten. De kosten voor het aantal beroepszaken aan de bovenkant van de bandbreedte bedragen voor de Rvdr €1,32 mln. per jaar.

Bijlage VI: IND Gevolgen voor de uitvoering

Directie RVN

De verwachting is dat een aanzienlijk deel van de extra werklast naar aanleiding van de wijziging terecht zal komen bij RVN, met name bij de twee teams Handhaving. Dit komt omdat zij alle losse IRV/OVR (op voorstel van de AVIM en de KMar), alle losse verzoeken tot opheffing en alle reguliere intrekkingzaken op grond van openbare orde behandelen, inclusief de bijbehorende bezwaarschriften. De impact op de overige beslisafdelingen van RVN is klein. Als in voorkomende gevallen openbare orde feiten bekend zijn, moet nu al bij de beoordeling van de aanvragen afgewogen worden of een maatregel opgelegd kan worden. Met de wijziging zal casuïstisch vaker voorkomen dat een OVR opgelegd, dan wel opgeheven kan worden. Omdat deze beoordeling in slechts een klein deel van de reguliere zaken gedaan hoeft te worden (enkel als een vreemdeling strafbare feiten heeft gepleegd) is op het moment van de uitvoeringstoets onwaarschijnlijk dat dit leidt tot gemiddeld meer werk per zaak. Hieronder staan de gevolgen, die met name gelden voor de twee teams Handhaving RVN.

Het werkproces bij RVN wijzigt niet door de uitbreiding van de OVR.

De wijziging verzwart de werklast voor RVN Handhaving. Dit komt vooral door een toename in het aantal op te leggen OVR in die zaken waarin eerst geen maatregel of alleen een TKB en licht IRV opgelegd kon worden, en die nu wel in aanmerking komen voor een OVR. Voor de zaken waarin reeds een zwaar IRV opgelegd kan worden, zal het weinig werk zijn om ook een OVR op te leggen. Eveneens neemt de inhoudelijke complexiteit (en daarmee verzwaring van de werklast) toe, met name door de samenloop van de verschillende maatregelen. Dit geldt zowel voor het opleggen van een OVR, als het beoordelen van een verzoek tot opheffen van de OVR.

Daarbij is de complexiteit afhankelijk van hoe het opheffen van de OVR (in samenloop met het IRV) wordt ingeregeld. Als de OVR van rechtswege vervalt, tegelijkertijd met het aflopen van de termijn van het IRV, dan zal dat voor RVN minder werk zijn. Het wordt ingewikkelder op het moment dat de toetsingskaders voor het opheffen van de OVR in de toekomst uiteen gaan lopen, voor de verschillende doelgroepen (EU-onderdanen, derdelanders zonder verblijfsrecht, of met verblijfsrecht in de EU) en voor wanneer de OVR wel/niet in combinatie met een IRV wordt opgelegd. Bovendien, in de situatie dat een OVR wel langer blijft bestaan na het vervallen van een IRV, maakt dat er aan twee verschillende kaders getoetst moet worden binnen één opheffingsverzoek. Daarnaast vervalt de OVR voor onbepaalde duur.¹⁰⁴ Voor de huidige en de nieuwe doelgroep zal de OVR opgelegd worden voor een bepaalde duur. Het is systeemtechnisch niet mogelijk om de losse OVR van rechtswege te laten vervallen na het verstrijken van de duur.¹⁰⁵ Dit betekent dat er, ondanks dat er een bepaalde duur gekoppeld wordt aan de losse OVR, er nog steeds (gelijk aan de huidige situatie) een verzoek tot opheffen ingediend moet worden. Er dient daarbij ook te worden voldaan aan de overige voorwaarden die nu gelden voor het opheffen van de OVR (zie art. 6.6 Vb). Tot slot, is de verwachting dat mensen zich zullen gaan beroepen op het gelijkheidsbeginsel, wat het behandelen van verzoeken tot opheffen complexer maakt en tot uitgebreidere motivering (in geval van een afwijzing) zal leiden (risico).

De teams Handhaving RVN verwachten ook extra werklast om de voorgestelde wetswijziging toe te lichten en vragen te beantwoorden van de politie (AVIM) en KMar. Daarnaast wordt tijdens de implementatiefase input vanuit RVN HH en Herbeoordelingen Asiel verwacht bij het opstellen van werkinstructies, de proces- en systeembeschrijving en het aanpassen van de correspondentie in INDiGO.

¹⁰⁴ Momenteel is de OVR voor onbepaalde tijd geldig, tot deze wordt opgeheven naar aanleiding van een opheffingsverzoek.

¹⁰⁵ Omdat er geen registratie in een systeem plaatsvindt van vertrek uit Nederland, kan er geen start van de loop van de duur van de OVR bepaald worden door INDiGO en kan deze niet automatisch vervallen.

Mits de benodigde fte niet tijdig beschikbaar is, zal de wijziging zal als gevolg hebben dat de werkvoorraad van de teams Handhaving RVN toeneemt en de doorlooptijden zullen oplopen. Het lukt de IND momenteel niet om te beslissen binnen de termijn afgesproken in de ketenprocesbeschrijving VRIS.

De werklast naar aanleiding van het aantal beroepszaken zal toenemen, omdat het grootste gedeelte van de nieuwe doelgroep OVR direct in beroep moet gaan in plaats van eerst in bezwaar te kunnen gaan. Binnen deze lichte stijging zit een bepaalde onzekerheidsmarge, omdat het niet bekend is of de nieuwe doelgroep meer of minder geneigd is om bezwaar in te dienen dan de huidige doelgroep.

Directie AenB

De extra werklast voor AenB ligt, zoals bij RVN, met name in de extra verwachte aantallen en de toename van de complexiteit.

De verwachting is dat met de uitbreiding van de OVR de verdeling van de werklast binnen de IND gaat verschuiven. Het zwaartepunt van de werklast ligt momenteel bij RVN Handhaving. Het zwaartepunt van de werklast kan nog steeds bij RVN Handhaving blijven liggen, maar ook andere beslistteams bij RVN en AenB zullen vaker een OVR kunnen opleggen.

Van de teams die vaker asielzaken beoordelen waarin OO-aspecten spelen, verwacht AenB Schiphol de meeste impact. AenB Schiphol behandelt namelijk asielaanvragen vanuit het VRIS, ongeveer 40 per maand. In een aanzienlijk deel van deze zaken zal straks bij afwijzing een OVR opgelegd kunnen worden. Bezien moet worden of de normtijden hierop moeten worden aangepast.

Voor de overige beslistteams van AenB (inclusief de teams Herbeoordeling asiel) wordt minder impact verwacht naar aanleiding van de wijziging. Deze zaken zullen, gelijk de huidige situatie, waar mogelijk leiden tot een zwaar IRV, of in het geval van een terugkeerbeletsel, waar mogelijk een BtS. In plaats van de BtS zal dan nu een OVR opgelegd worden. In de zaken waar nu wel een zwaar IRV opgelegd kan worden, zal straks ook een OVR opgelegd kunnen worden, wat weinig extra werk is. De teams Herbeoordeling asiel verwachten niet dat het gemiddeld tot meer werk per zaak zal leiden. Een deel van de zaken die het interventieteam (IVT) screent voor versnelde afdoening kunnen in aanmerking komen voor een OVR. Het IVT ziet deze zaken echter vroeg in het strafrechtelijk proces, hierdoor zou het een uitdaging kunnen zijn om de OVR / gevaar voor de openbare orde te kunnen motiveren. Deze zaken zullen, gelijk de huidige situatie, generiek verspreid worden voor versnelde afdoening. Verder zijn er veel asielzaken die al lang wachten op behandeling, waar ook sprake kan zijn van strafrechtelijke antecedenten. Beslissers van de overige afdelingen van AenB zullen, afhankelijk van de locatie waar zij werken en de samenstelling van de voorraad, zaken tegenkomen waarin mogelijk een OVR opgelegd kan worden. Het is niet de verwachting dat dat het gemiddeld tot meer werk per asielzaak zal leiden.

De inhoud van het werk zal wel complexer worden. De toegenomen complexiteit wordt vooral verwacht op de samenloop van de maatregelen OVR en IRV en hoe dit gemotiveerd en gecommuniceerd kan worden naar de vreemdeling en diens advocaat. Het is de verwachting dat de toegenomen complexiteit niet zal leiden tot gemiddeld meer werk per zaak.

Directie JZ

De wijziging zal leiden tot extra werklast bij de Generieke Teams van JZ (JZ GT).

Met de verwachte bandbreedte van 800-1200 extra opgelegde OVR per jaar, zullen er naar inschatting jaarlijks 280-420 extra beroepszaken OVR volgen.¹⁰⁶ De verwachting is dat een gedeelte van deze beroepen OVR geen extra losse procedures zullen zijn bij JZ, maar onderdeel zullen zijn van een meeromvattende beschikking. Dit kan in combinatie met een TKB/IRV zijn, in een zaak waar nu al een BtS wordt opgelegd (de OVR komt hiervoor in de plaats), of gelijktijdig met een verblijfsrechtelijk

¹⁰⁶ 30% beroep tegen opleggen plus 20% tegen afgewezen verzoek tot opheffen van het totaal aantal opgelegde OVR 800-1200.

besluit. De werklast bij een meeromvattende beschikking is naar inschatting mogelijk lager dan bij losse OVR aangezien deze gelijktijdig met de verblijfsrechtelijke procedure kan worden behandeld en dit geen aparte zelfstandige beroepsprocedure op zal leveren.

De toegenomen werklast ziet voornamelijk op de toegenomen complexiteit van de inhoud door de (combinatie van) verschillende maatregelen en minder op de toegenomen aantallen beroepszaken. Daarnaast zullen rechtbanken zeker in de beginfase mogelijk veel vragen hebben en zullen standpunten uitgeprocedeerd en uitgezocht moeten worden door procesvertegenwoordigers. Het is niet ondenkbaar dat er eerst geprocedeerd zal moeten worden tot en met de Afdeling aan toe voor er meer duidelijkheid komt over bepaalde kwesties. Hoe groot die werklast zal zijn, valt nog niet te voorzien. Bovendien, zal er door de nieuwe doelgroep voornamelijk direct beroep ingesteld kunnen tegen het opleggen van een OVR en het afwijzen van een verzoek tot opheffing OVR. Dit betekent dat er vaker nieuwe feiten en omstandigheden naar voren kunnen komen tijdens de beroepsfase, die nog niet eerder zijn beoordeeld, wat de complexiteit van het werk verhoogt voor de pleiters van JZ. Deze toegenomen inhoudelijke complexiteit geldt voor zowel de meeromvattende beroepszaken als bij een losse OVR.

Ook zal voor elke OVR beroepszaak de administratieve last toenemen voor JZ GT. De OVR zal bij een verblijfsrechtelijke procedure apart opgevoerd worden, dat betekent voor de pleiters en ondersteuners van JZ dat ze extra stappen moeten zetten in INDiGO.

Tenslotte wordt ook impact verwacht op de specialistische teams (ST). De dossierhouders openbare orde zullen naar verwachting meer vragen binnenkrijgen over de OVR, van zowel pleiters als andere onderdelen van de IND, ook los van het aantal zaken dat bij de rechtbank zal dienen. Om hoeveel vragen en extra werklast het gaat, is onbekend en moeilijk in te schatten. Daarnaast, wordt er direct na de wijziging eenmalig extra werklast verwacht voor JZ ST in het maken van en het meelesen met de Werkinstructies.

Directie DV

Team Titels en Identiteit (T&I)

De impact op T&I is beperkt. De signalering voor een OVR moet handmatig in E&S en/of SIS verwerkt worden. Hiervoor geldt een normtijd van 10 minuten. Als T&I 800-1200 keer per jaar een signalering moet opvoeren, is dat uitvoerbaar met de huidige bezetting. Kanttekening hierbij is dat het enkel uitvoerbaar is zolang zaken niet worden opgespaard en bijvoorbeeld eens per week worden doorgezet voor signalering.

Verder beantwoordt T&I vragen van lidstaten naar aanleiding van de signalering en verlengt de T&I de signaleringen elke 5 jaar middels een semiautomatische check. Het is niet in te schatten hoeveel extra vragen T&I zal krijgen van de lidstaten als gevolg van de wijziging. De impact van de wijziging op de verlenging van de signalering is afhankelijk van of en hoe de duur voor de OVR ingeregeld wordt. Hoe de koppeling van de duur van de OVR aan het IRV ingeregeld wordt is bepalend voor de impact op T&I.

DRV

De wijziging heeft nauwelijks impact op DRV en valt goed op te vangen met de huidige bezetting. Als DRV 2.150-3.220 extra zaken per jaar op moet voeren, is dat gemiddeld 6-9 zaken per dag. Verder wordt er nauwelijks impact verwacht voor de verwerking van berichten.

Bijlage VII: IND Gevolgen voor IV

Naar aanleiding van de wijziging moeten er meerdere aanpassingen gedaan worden in INDiGO. Het betreft een complexe aanpassing in INDiGO. Ook bestaat er de wens van ketenpartners om de procesverwijzingen aan te passen ten behoeve van (meer) efficiënte informatie-uitwisseling. Dit is een lopend verbetervoorstel (zie paragraaf 4.1.1). Daarnaast is de IND momenteel bezig met het bouwen van een nieuw IV-systeem, de werknaam voor dit nieuwe systeem is TIV. Een gedeelte van de hieronder genoemde aanpassingen zal mogelijk enkel in TIV verwerkt hoeven worden, afhankelijk van de gewenste datum van inwerkingtreding en de voortgang van de overstap van INDiGO naar TIV.

1. Einddatum OVR

Na de wijziging zijn er verschillende combinaties van de OVR met een TKB/IRV denkbaar (zie figuur 2.2 in paragraaf 2.3.1). Bij elk van deze verschillende mogelijke combinaties verschilt zowel de registratie in E&S en SIS van de OVR en het TKB/IRV, als de einddatum van de maatregelen. In INDiGO is de einddatum van het IRV de vertrekdatum + de duur van het IRV. De OVR is momenteel vanaf het moment van oplegging voor onbepaalde tijd geldig.

De einddatum voor de OVR verandert op twee manieren.

1) Ten eerste verdwijnt de OVR voor onbepaalde tijd en zal bij het opleggen van een OVR zonder TKB/IRV altijd een duur gekoppeld worden. De duur van deze OVR zou dan moeten gaan lopen vanaf het moment dat iemand Nederland heeft verlaten. Het is niet mogelijk om deze datum als startdatum van de opgelegde duur van de OVR te nemen, omdat er niet wordt geregistreerd of iemand Nederland verlaat, tenzij de vreemdeling gedwongen wordt uitgezet.¹⁰⁷ **Het is daarom in de meeste gevallen technisch niet mogelijk om een OVR automatisch te laten vervallen na de bepaalde duur, indien er geen IRV aan gekoppeld is.** Daarom zal in de praktijk altijd nog een verzoek tot opheffing plaats moeten vinden. Op deze manier blijft de bewijslast voor het aantonen van een daadwerkelijk verblijf buiten Nederland voor de duur van de OVR bij de ongewenst verklaarde vreemdeling. Een oplossing kan zijn om ook in die gevallen (OVR zonder IRV) de termijn pas te laten ingaan bij vertrek uit de EU. Dan wordt het vertrek wél automatisch geregistreerd en kan de OVR na het verlopen van de duur automatisch vervallen. Nader onderzocht moet worden of dit juridisch mogelijk en wenselijk is en hoe dit vervolgens in te richten voor EU-onderdanen en voor derdelanders met verblijfsrecht in een andere lidstaat. Daarnaast moet onderzocht worden of het technisch mogelijk is om de OVR automatisch te laten vervallen na de bepaalde duur.

2) Ten tweede zal de OVR de einddatum van het IRV volgen, als de OVR in combinatie met een IRV wordt opgelegd. Met andere woorden, wanneer de OVR wordt opgelegd in combinatie met een IRV wordt de OVR opgelegd voor dezelfde duur én begint de duur idem pas te lopen bij vertrek uit de EU. Dat betekent dat de einddatum van de OVR nog niet geregistreerd kan worden bij het opleggen, omdat de einddatum van het IRV (en dus OVR) pas bekend wordt op het moment dat er een uitreisdatum is. Vervolgens dient de OVR automatisch te vervallen samen met het vervallen van het IRV. **Dit is een zeer complexe wijziging in INDiGO**, omdat de einddatum van het IRV pas bekend is als de vreemdeling aantoonbaar de EU heeft verlaten (onder voorbehoud dat de vreemdeling tussentijds niet inreist) én omdat beide maatregelen op verschillende momenten kunnen worden opgelegd.

In INDiGO kan (in de tussentijd) hiervoor ook een notificatie worden ingebouwd. Het IRV vervalt automatisch als de einddatum is bereikt en de signalering in SIS wordt automatisch opgeheven. Op dat moment kan dan een notificatie in INDiGO afgegeven worden om de OVR handmatig te laten opheffen (waardoor de indicatie OVR vervalt) en de signalering in E&S te wissen. Dit laatste betreft

¹⁰⁷ Er is een meldplicht voor het melden van vertrek uit Nederland voor personen met een OVR. Deze meldplicht werkt echter niet goed en is daarom geen betrouwbare databron voor het registreren van vertrek uit Nederland.

een standaardproces waarbij niets nieuws in INDiGO gebouwd hoeft te worden. Het risico is hierbij wel dat het opheffen van de OVR niet op dezelfde dag gebeurt als het vervallen van het IRV.

De IV-aanpassing wordt zeer complex als er drie verschillende soorten OVR komen wat betreft einddatum (risico). Ten eerste, een gecombineerde OVR die automatisch vervalt tegelijkertijd met het IRV. Ten tweede, een losse OVR die enkel kan vervallen na een opheffingsverzoek met aangeleverd bewijs van verblijf buiten Nederland. Ten derde, een gecombineerde OVR waarbij het IRV eerder opgeheven wordt omdat betrokkene verblijf krijgt in een andere lidstaat en de OVR wel blijft voortbestaan.

Het is, los van voorstaande niet mogelijke of zeer complexe IV-aanpassingen, een gemiddeld grote aanpassing om een IRV te onderscheiden welke eerder wordt opgeheven, bijv. omdat betrokkene verblijf krijgt in een andere lidstaat, en de OVR wel blijft voortbestaan

2. Signalering in E&S en SIS

Momenteel wordt een persoon vanwege OVR via een registratie in het E&S gesignaleerd in SIS. Bij een TKB/IRV wordt momenteel eerst het TKB gesignaleerd in SIS en na uitreis uit het Schengengebied wordt de signalering in SIS omgeklapt naar een signalering vanwege het IRV.

Er moet een aanpassing in INDiGO plaatsvinden om mogelijk te maken dat een persoon in E&S en SIS tegelijkertijd gesignaleerd kan worden. **Dit is een kleine wijziging.** Het signalering van personen vanwege een maatregel wordt met deze wijziging wel foutgevoeliger. De validering in INDiGO die verwijderd moet worden om de wijziging mogelijk te maken bestaat namelijk om fouten met (dubbele) registratie te voorkomen.

Bij de combinatie enkel een TKB (geen IRV) en een OVR, wordt de vreemdeling met een TKB in SIS gesignaleerd en vanwege de OVR in E&S. Er kan worden ingeregeld dat de signalering vanwege de OVR voorgaat in SIS op de signalering inzake terugkeer (TKB). Dit is een kleine wijziging.

3. Titelbepaling

Voor de verblijfs- en verwijderbaarheidstitelbepaling in INDiGO wordt impact verwacht. Het is wel mogelijk dat een vreemdeling met OVR procedureel rechtmatig verblijf kan hebben, als een asielaanvraag is ingediend. Met de huidige systematiek is enkel het procedureel rechtmatig verblijf zichtbaar, zonder vermelding van de OVR. Momenteel geldt deze zelfde verwijderbaarheidstitel bij een asielaanvraag en daaruit voortvloeiend rechtmatig verblijf bij een zwaar IRV. Noodzakelijk wordt geacht om te kunnen zien dat naast procedureel rechtmatig verblijf sprake is van een OVR. Dit zou een **zeer complexe aanpassing** in INDiGO zijn.

Op termijn wordt de titelbepaling in INDiGO overgenomen door het rechtenregister in TIV. Het is randvoorwaardelijk dat in dit nieuwe systeem de titelbepaling met betrekking tot de combinaties OVR en IRV juist zijn ingebouwd, voordat dit systeem de titelbepaling overneemt van INDiGO.

Op het moment dat een beslismedewerker een OVR en een TKB met IRV oplegt, wordt het TKB automatisch gesignaleerd en wordt de OVR middels een BS86 aan T&I verzonden. T&I registreert de OVR in E&S dan wel in SIS.

4. Vertrektermijn

De combinatie TKB/IRV en OVR maakt het bepalen van de vertrektermijn systeemtechnisch lastig. Een OVR treedt direct in werking, en een vreemdeling is direct verwijderbaar. Daarentegen kan een TKB (wel of niet in combinatie met en licht IRV en bij uitzondering met een zwaar IRV) een vertrektermijn van 28 dagen geven aan dezelfde vreemdeling. Binnen een vertrektermijn is een vreemdeling niet verwijderbaar. In de huidige systematiek gaat de verwijderbaarheidstitel van de OVR vóór alle andere titels. In INDiGO moet aangepast worden dat als ook sprake is van een TKB/IRV, de vertrektermijn en daarmee de verwijderbaarheidstitel van het IRV leidend is. Daarnaast moet de OVR wel gaan lopen, enkel de verwijderbaarheidstitel moet niet zichtbaar zijn. Andere rechtsgevolgen, zoals geen

mogelijkheid voor procedureel rechtmatig verblijf bij vervolgprocedures (anders dan asiel), moeten wel direct in werking treden. De oplossing om de OVR voor de duur van de vertrektermijn op te schorten zou dit niet bereiken, dus het zal anders ingeregeld moeten worden. Waarschijnlijk is hiertoe een nieuwe verwijderbaarheidstitel nodig. Dit zou een **zeer complexe aanpassing** in INDiGO zijn. Hiertoe moet eerst de lagere regelgeving duidelijk zijn (zie ook paragraaf 2.2.3).

5. Indicatiebepaling

Het doel van de indicatiebepaling is om aan een INDiGO-gebruiker actuele informatie over een klant te verstrekken. Daarnaast levert de indicatiebepaling input voor de titelbepaling. Er bestaan in INDiGO acht verschillende indicatietypes, waaronder licht IRV, zwaar IRV en OVR. De indicatiebepaling OVR in INDiGO moet rekening houden met verschillende situaties. De indicatiebepaling houdt ook rekening met andere gebeurtenissen, bijvoorbeeld wanneer er alsnog ingewilligd wordt of na een uitspraak van de rechtbank. Er zijn aanpassingen nodig aan de indicatiebepaling, **dit is een kleine aanpassing in INDiGO**.

6. Rechtsmiddelen

Er zijn ook gevolgen voor de digitale uitwisseling met de Raad voor de rechtspraak omdat met de wetwijziging nieuwe combinaties tussen TKB/IRV en OVR ontstaan. De rechtbanken geven digitaal aan de IND door welke beroepszaken bij hen zijn aangemeld. In INDiGO wordt dan digitaal de beroepszaak opgevoerd. Het is afhankelijk van de Rvdr of er een nieuwe typering wordt gecreëerd voor deze combinatie. Als dit het geval is, is het **een kleine aanpassing in INDiGO** om deze typering te herkennen.

7. Validaties

Voor de verruiming van de OVR moeten een aantal validaties verwijderd worden uit INDiGO. **Dit betreft een kleine aanpassing.**

Update financiële impact wijzigingen geldigheidsduur Verblijfsvergunningen Asiel (VVA)

Inleiding

Afgelopen zomer heeft O&A in een kort tijdsbestek meerdere impactanalyses uitgevoerd naar de plannen uit het Hoofdlijnenakkoord (HLA), waaronder de Impactanalyse geldigheidsduur Verblijfsvergunningen Asiel (VVA). Het rapport is op 10 oktober 2024 vastgesteld door Plv DG IND SUJ. In de impactanalyse is een inschatting gemaakt van de financiële impact van het afschaffen van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd (VVA ONBEP), het verkorten van de duur van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd (VVA BEP) en het overgaan op een inhoudelijke herbeoordeling van een verlengingsaanvraag voor de VVA BEP, in vier verschillende scenario's.

Inmiddels is in het Regeerprogramma verder uitgewerkt hoe het kabinet de verschillende VVA wil wijzigen. Daarnaast waren vanwege de korte doorlooptijd van de impactanalyse de verwachte kosten niet volledig in beeld gebracht. Tenslotte is ten tijde van schrijven van deze update, de Minister AenM akkoord gegaan met het voortzetten van de huidige beoordeling van de verlengingsaanvragen asiel (via de behandelautomaat). Naar aanleiding hiervan worden in deze update de verwachte kosten uit de impactanalyse geactualiseerd en aangevuld. Deze update ziet **enkel** toe op de personele (aantal fte) en financiële impact van de voorgenomen wijzigingen, inclusief aanvullende risico's. De overige impact op de uitvoering, IV-voorzieningen, implementatietermijn, risico's en randvoorwaarden uit het rapport staan onveranderd.

Naar aanleiding van het Regeerakkoord en akkoord van de Minister t.a.v. de beoordeling, bevat deze update de personele en financiële impact van het volgende scenario uit de impactanalyse:

Wijzigingen VVA	Scenario 1 ¹
VVA ONBEP	Afschaffen
Geldigheidsduur VVA BEP	3 jaar (A+B status) i.p.v. 5 jaar
Geldigheidsduur VVA Verlenging	3 jaar (A+B status) i.p.v. 5 jaar
Beoordeling VVA Verlenging	Huidige beoordeling door RVN (behandelautomaat) ²

Uitgangspunten

Gelijk het eerdere rapport **betreft deze update een hoog-over analyse**. Wel is met deze update geprobeerd een meer volledig beeld te geven van de ingeschatte personele en financiële impact over de periode van tien jaar. Qua aantallen verwachte verschuiving in aanvragen en de daarmee samenhangende kosten zijn we daarom uitgegaan van het volgende:

- De ingeschatte instroom van aanvragen VVA ONBEP, VVA BEP (incl. HASA), VVA Verlenging en Naturalisatie (na VVA BEP) gedurende de komende tien jaar (t/m 2034) bij ongewijzigd beleid en bij gewijzigd beleid per scenario, op basis van:
 - instroom aanvragen 2015 t/m 2019 (bron: BIC en jaarverslagen IND)
 - verwachte instroom 1^e aanvragen VVA BEP en HASA 2024 t/m 2028 (bron MPP 2024-2)
 - instroom na 2028: op basis van de MPP voor 2028
- De verwachting dat statushouders gedurende tien jaar VVA Verlenging zullen aanvragen in plaats van Naturalisatie of VVA ONBEP, nu dit niet langer mogelijk zal zijn.

Zie de bijlage voor alle uitgangspunten.

De daadwerkelijke aantallen en kosten zullen afwijken van deze berekening, met name na 2028, omdat de aantallen en de daarmee samenhangende kosten mede zijn gebaseerd op verwachte aantallen aanvragen in de toekomst. Evenmin wordt in de berekening rekening gehouden met andere wijzigingen die volgen uit het HLA en Migratiepact. De doorrekening in deze update geeft wel, naast een globaal inzicht in de verwachte personele en financiële impact in de komende aantal jaar, ook een globaal inzicht in het cumulatieve effect van de aantallen aanvragen en kosten over een langere periode op basis van gelijkblijvende instroom. **Mogelijke waterbedeften zijn niet meegenomen** in deze update, waardoor ingeschatte kosten hoger kunnen uitvallen (*risico*).

¹ In het rapport is dit scenario 2.1.

² Huidige beoordeling: De eerste aanvraag VVA Bep wordt beoordeeld door A&B; de aanvragen om verlenging van de VVA Bep (en aanvragen VVA Onbep) worden afgehandeld door RVN middels de behandelautomaat.

Bevindingen

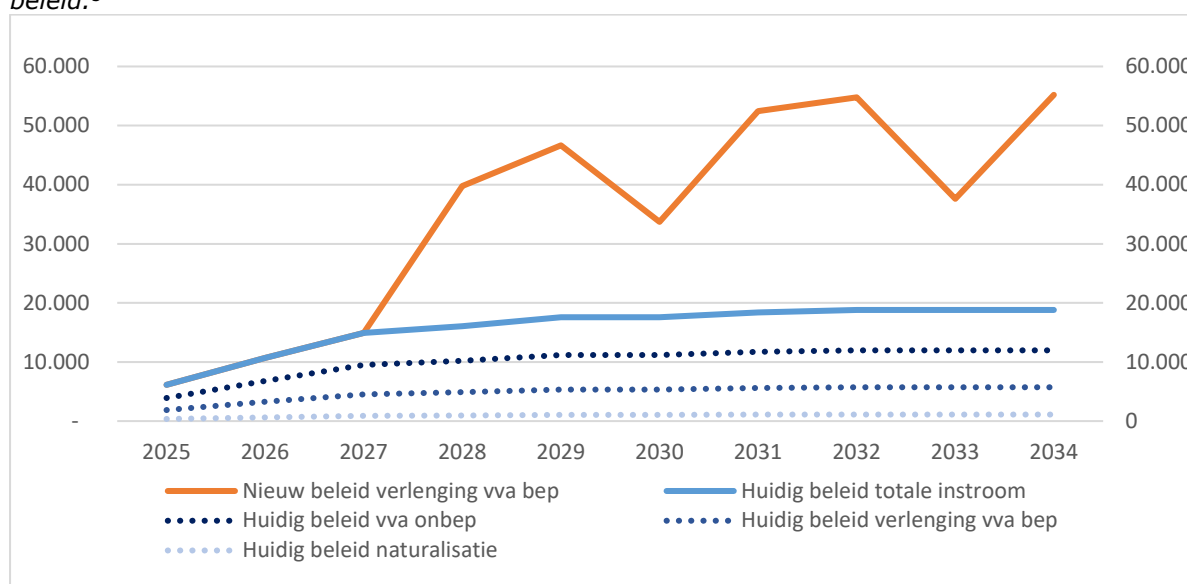
Aantal zaken

Onderstaand figuur laat het aantal ingeschatte VVA verlengingsaanvragen zien met het huidige beleid en met het gewijzigde nieuwe beleid. De stippellijnen geven het type (verlengings)aanvraag weer waaruit het aantal verlengingen zou bestaan bij voortzetting van het huidige beleid. De ononderbroken lijn geeft het totaal aantal verlengingsaanvragen weer bij voortzetting van het huidige beleid. In de toekomstige situatie zullen alle aanvragen een VVA verlengingsaanvraag zijn.

De belangrijkste bevindingen zijn:

- Het aantal VVA verlengingsaanvragen zal oplopen naar aanleiding van het afschaffen van de VVA ONBEP en het verkorten van de duur van de VVA BEP.
- Het aantal VVA verlengingsaanvragen dat per jaar behandeld moet worden, zal na verloop van tijd stabiliseren op het behandelen van de verlengingsaanvragen van 3 groepen statushouders per jaar. Oftewel, in een jaar moeten de verlengingsaanvragen van de groep statushouders die 9 jaar geleden, 6 jaar geleden en 3 jaar geleden een asielstatus hebben verkregen behandeld worden.
- Er is tweemaal een dip in het aantal VVA verlengingsaanvragen zichtbaar, in 2030 en 2033. Dit komt door de groep aanvragers die hun initiële VVA BEP voor 5 jaar hebben gekregen in 2020 t/m 2024, en daarna tweemaal een VVA verlenging voor de duur van 3 jaar aanvragen. Na 9 jaar stabiliseert het aantal verlengingsaanvragen op minstens drie groepen statushouders per jaar, zoals hiervoor beschreven.
- Dit scenario gaat er vanuit dat statushouders na 10 jaar kunnen en zullen naturaliseren, of een andere lang-verblijf/onbepaalde tijd status aanvragen. Als statushouders dit niet doen, dan zal de IND nog meer VVA verlengingsaanvragen moeten behandelen/ontvangen.

Figuur 1.1 - Instroom van het aantal aanvragen VVA Verlenging per jaar huidig beleid vs nieuw beleid.³



Aanvullende structurele kosten

De totale aanvullende structurele kosten lopen op van **ca. €0,5 naar ca. €2,7 miljoen**. Zoals hierboven omschreven, stabiliseert het aantal verlengingsaanvragen na 10 jaar, op dat moment is er **ca. €2,7 miljoen** extra nodig. Ingeschat is dat **in 2025** in totaal **ca. 4 fte** aanvullend nodig is ten opzichte van het aantal fte dat nodig zou zijn bij de uitvoering van het huidige (ongewijzigd) beleid. **In 2028** is er al totaal **ca. 12 fte** extra nodig. Uiteindelijk is **in 2034** totaal **ca. 19 fte** aanvullend nodig. Zie de tabel hieronder voor een overzicht van de structurele kosten en benodigde fte. Het aantal benodigde fte is niet cumulatief. Oftewel, als voor de directie DV in 2027 8 fte nodig is en in 2028 14 fte, dan moet er in 2028 ten opzichte van 2027 nog 6 extra fte aangenomen worden. Er is in het benodigde personeel en kosten een dip te zien in de jaren 2030 en 2033, gelijk aan de dip in het aantal verlengingsaanvragen veroorzaakt door het uitfaseren van de groep statushouders met een initiële VVA BEP met een geldigheidsduur van vijf jaar.

³ Er is in 2030 en 2033 een dip in het aantal verlengingsaanvragen, dit komt doordat er een groep statushouders is die eerst een VVA BEP voor vijf jaar heeft gekregen. Vanaf 2034 stabiliseert de situatie zoals in de hoofdtekst beschreven.

Scenario 1: Totale aanvullende structurele kosten en fte per jaar in miljoenen Euro (afgerond)

Scenario 1: behandelautomaat	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
Extra personele kosten RVN (incl overhead)	-€ 0,3 -3 fte	-€ 0,5 -5 fte	-€ 0,7 -8 fte	-€ 0,2 -2 fte	-€ 0,1 -1 fte	-€ 0,4 -5 fte	-€ 0,02 -<1 fte	€ 0,01 <1 fte	-€ 0,4 -4 fte	€ 0,02 <1 fte
Extra personele kosten DV (incl overhead)	€ 0,8 7 fte	€ 0,8 7 fte	€ 1,0 8 fte	€ 1,5 14 fte	€ 1,6 15 fte	€ 1,5 13 fte	€ 1,9 17 fte	€ 1,9 18 fte	€ 1,6 15 fte	€ 2,0 19 fte
Totale extra personele kosten, incl overhead	€ 0,5 4 fte	€ 0,3 2 fte	€ 0,3 -<1 fte	€ 1,3 12 fte	€ 1,5 14 fte	€ 1,0 8 fte	€ 1,8 17 fte	€ 1,9 18 fte	€ 1,2 10 fte	€ 2,1 19 fte
Extra kosten verblijfsdocument	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0,4	€ 0,5	€ 0,3	€ 0,6	€ 0,6	€ 0,3	€ 0,6
Totaal extra structurele kosten Scenario 1	€ 0,5	€ 0,3	€ 0,3	€ 1,7	€ 2,0	€ 1,3	€ 2,4	€ 2,5	€ 1,5	€ 2,7

RVN

Voor **RVN** is er – op basis van de uitgangspunten – in eerste instantie **minder fte** nodig, omdat er na vijf jaar niet langer beslist hoeft te worden op de aanvragen VVA ONBEP en naturalisatie na VVA BEP. Verklaring hiervoor is dat de normtijden voor het beslissen op een VVA ONBEP (70 minuten) en naturalisatie (120 minuten) hoger zijn dan de normtijd voor het beslissen op een verlenging VVA BEP (20 minuten) bij de huidige werkwijze. Doordat er in eerste instantie werk wegvalt omdat statushouders na hun eerste VVA BEP geen VVA ONBEP en geen naturalisatie kunnen aanvragen, is er een tijdswinst te zien. De ingeschatte verminderde werklust (ten opzichte van het aantal fte dat nodig zou zijn bij de uitvoering van het huidige (ongewijzigd) beleid) bedraagt **3 fte in 2025** en **1 fte in 2034**.

Risico's

- *Waterbedeffect na 5 jaar:* het is mogelijk dat statushouders, na 5 jaar in het bezit te zijn geweest van een VVA BEP, ervoor kiezen om een VVR ONBEP of LTR aan te vragen, ondanks de aanvullende voorwaarden voor deze type verblijfsvergunningen (leges, middelen- en inburgeringsvereiste). Dit brengt aanvullende kosten voor RVN met zich mee, die nu niet zijn meegenomen in deze update nu dit buiten de scope valt van dit onderzoek. Hierdoor kunnen naar inschatting van RVN **de ingeschatte baten met ca. 5 fte per jaar lager uitvallen**.
- *Waterbedeffect na 10 jaar:* Ook hierbij is het mogelijk dat statushouders na 10 jaar (alsnog) een naturalisatieaanvraag indienen. De kosten die gemaakt zouden zijn indien naturalisatie na 5 jaar nog mogelijk was, worden dan alsnog gemaakt. Deze impact valt eveneens buiten de scope van dit onderzoek.
- *Piek VVA ONBEP:* zodra bekend wordt wanneer de wijzigingen ingaan, zou dit kunnen zorgen voor een eventuele *run* op de VVA ONBEP. Dit heeft een **tijdelijke verzwaring** van de werklust, en daarmee benodigde fte en kosten, voor RVN tot gevolg. Dit is niet meegenomen in de berekening.

DV

Bij **DV** is met deze aantallen zaken extra personeel nodig. Ingeschat is dat **in 2025** in totaal **ca. 7 fte** aanvullend nodig is ten opzichte van het aantal fte dat nodig zou zijn bij de uitvoering van het huidige (ongewijzigd) beleid. **In 2028** is totaal **ca. 14 fte** aanvullend nodig, oplopend tot totaal **ca. 19 fte in 2034**. Dit bestaat uit personeel voor het verwerken van de extra verlengingsaanvragen door DRV, het uitreiken van extra verblijfsdocumenten aan de loketten, verhoogde inzet op telefonie en extra inzet van TOELT voor het leveren van de landeninformatie en risicoprofielen voor de behandelautomaat. Tot slot, nemen ook de kosten voor het produceren van het verblijfsdocument (pasje) na 2028 toe, oplopend tot **ca. €0,6** miljoen per jaar.

DV verwacht deze (geleidelijke) toename aan extra fte op te kunnen vangen en de benodigde fte tijdig te kunnen werven en inzetbaar te krijgen, mits zij in de begroting worden opgenomen. De inschatting is dat voor deze wijzigingen VVA geen nieuwe IND-loketten nodig zijn.

A&B en JZ

Bij de beoordeling via de behandelautomaat zijn er **geen aanvullende structurele kosten** voor de directies **A&B en JZ**. De directie A&B heeft geen rol in het huidige proces voor de verlenging van een VVA BEP. Wel is door experts het risico benoemd dat, in geval er eerder en vaker verlengd wordt, dit ertoe leidt dat signalen die kunnen leiden tot een herbeoordeling van de VVA BEP door A&B vaker en eerder opgepikt zullen worden. Verder verwachten experts van JZ geen dusdanig aanvullende werklast bij de huidige wijze van beoordeling dat er extra fte personeel nodig zou zijn.⁴

Het risico op aanvullende dwangsommen, beroepen niet tijdig beslissen (BNTB's) en HASA's wordt eveneens verwaarloosbaar geacht in dit scenario, nu met de huidige werkwijze voor de beoordeling geen daling van het inwilligingspercentage van de verlengingen VVA BEP wordt verwacht. Zelfs met de verhoogde aantallen aanvragen verlengingen, betekent dit geen significante toename van de werklast voor JZ. Uiteraard is dit wel afhankelijk van het geldende landenbeleid, echter dat is niet anders dan in het geval met het huidige beleid.

Incidentele kosten

De incidentele kosten bestaan uit de kosten voor IV en de implementatiekosten. De kosten voor IV worden ingeschat op **ca. €1 miljoen**. Echter, als de kosten voor de IV implementatie meegenomen kunnen worden in de IV implementatie van het Migratiepact (TIV) dan zal deze impact minder groot zijn.

De inschatting van BIS is dat de implementatie uitgevoerd kan worden door een BIS implementatiecoördinator. Dit traject zal **ca. €0,3 miljoen** kosten.

Totale incidentele kosten in miljoenen Euro

Totale Incidentele kosten	Scenario 1
IV kosten	€ 1
Implementatiekosten	€0,3
Totale incidentele kosten	€1,3

Conclusie update kosten

De impactanalyse concludeerde afgelopen zomer dat het afschaffen van de VVA ONBEP en het verkorten van de duur van de VVA BEP naar 3 jaar (voor A- en B-statushouders) uitvoerbaar is, mits wordt voldaan aan de algemene randvoorwaarden en de benodigde elementen verder worden uitgewerkt, die uit het onderzoek naar voren kwamen.

Aan de hand van deze update kan nog steeds geconcludeerd worden dat de eerste twee wijzigingen (afschaffen VVA ONBEP en verkorten duur VVA BEP), indien de beoordeling via de behandelautomaat plaatsvindt, **uitvoerbaar** zijn voor de IND. De randvoorwaarden benoemd in het rapport zijn van toepassing. De kosten zullen wel toenemen naar mate het aantal VVA verlengingsaanvragen oploopt. Voor RVN zijn een aantal risico's gesignaleerd met betrekking tot de aantallen (alternatieve) aanvragen en daarmee samenhangende kosten (waterbedeffect) die nu niet zijn meegenomen. Eveneens zullen de vrijgekomen fte elders worden ingezet binnen RVN/IND. De ingeschatte baten kunnen daardoor lager uitvallen.

Aanbevelingen

- Een EAUT is aangewezen indien de voorgenomen wijzigingen VVA ONBEP/BEP uit het regeerakkoord leiden tot een wetsvoorstel dat naar de Tweede Kamer wordt gebracht. Hierin kunnen (o.a.) het ingeschatte waterbedeffect, verwachte impact van eventueel overgangsrecht, implementatiedatum en samenloop met andere wijzigingen meer concreet worden meegenomen.
- Daarnaast wordt aanbevolen om de berekening na 5 jaar te herhalen om inzicht te behouden op het cumulatieve effect en de daarbij behorende kosten.

⁴ Deze conclusie is gebaseerd op de huidige aantallen beroep n.a.v. aanvragen VVA ONBEP en verlenging VVA BEP.

Bijlage 1 Uitgangspunten berekening update financiële impact

In deze bijlage worden de uitgangspunten toegelicht achter de berekeningen van het benodigde personeel en de kosten van het afschaffen van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd (VVA ONBEP) en het verkorten van de duur van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd (VVA BEP).

Algemene uitgangspunten

- Deze update gaat er vanuit dat de onderzochte wijzigingen het resultaat zijn van een normaal wetgevingstraject, en er overgangsrecht van toepassing zal zijn op de groep statushouders die reeds in het bezit is van een VVA ONBEP vergunning of reeds een (ontvankelijke/geldige) heeft ingediend voor een VVA ONBEP.
- Aangenomen is dat de onderzochte wijzigingen in werking treden in 2025.
- In deze update wordt uitgegaan van de huidige toetsingskaders voor een VVA BEP. Op het moment van schrijven is onbekend of het toetsingskader voor VVA verlengingen aangepast zal worden, en zo ja, hoe dit aangepast wordt.
- Uitgangspunt in de berekening is dat er geen verschil is de benodigde normtijd voor het beslissen op een verlenging VVA BEP voor A- of B-statushouders. Bij de data-analyse (instroom 2015 t/m 2019) is gebleken dat het totale percentage van de A- en B-statushouders die VVA ONBEP, VVA Verlenging en Naturalisatie aanvragen nagenoeg gelijk is.
- In de berekening van de verwachte financiële impact wordt 10 jaar vooruit gekeken. Er is gekozen voor een periode van tien jaar, omdat volgens het HLA statushouders na 10 jaar naturalisatie kunnen aanvragen. Omdat ook de mogelijkheid van de VVA ONBEP vervalt, wordt aangenomen dat statushouders gedurende de periode van 10 jaar grotendeels hun VVA BEP zullen verlengen.
- Uitgangspunt is dat – ingevolge het Regeerprogramma – het pas mogelijk is om na 10 jaar naturalisatie aan te vragen, in plaats van na 5 jaar.

Uitgangspunten aantallen

- de in- en uitstroomgegevens op zaakniveau van aanvragen VVA Verlenging, VVA ONBEP en naturalisatie na VVA BEP in de periode 1 januari 2015 tot en met 31 december 2019 (bron: BIC)
- aantal aanvragen (instroom) asiel en HASA's in per jaar met ingang van 2015 tot en met 2023 (bron: jaarverslagen IND)
- de verwachte instroom 1^e aanvragen VVA BEP en HASA 2024 t/m 2028 (bron MPP 2024-2)

Instroom MPP 2024-2	2024	2025	2026	2027	2028
Eerste asielaanvragen	42.000	42.000	44.000	45.000	45.000
HASA	1.600	1.600	1.600	1.600	1.600
Totaal	43.600	43.600	45.600	46.600	46.600

Berekening

- Met ingang van 2025 t/m 2034 is per jaar berekend hoeveel VVA verlengingen in dat jaar naar verwachting worden aangevraagd. Het aantal groepen van aanvragers (cohorten⁵) dat een VVA verlenging aan moet vragen in een specifiek jaar kan oplopen tot maximaal drie cohorten per jaar.
- Het aantal verwachte VVA verlengingsaanvragen is berekend aan de hand van:
 - o het percentage statushouders dat (een vorm van) verlenging van diens VVA BEP aanvraagt te projecteren op de instroomcijfers uit het MPP 2024-2.
 - o Dit percentage bestaat uit het gemiddelde aandeel statushouders dat als eerstvolgende aanvraag na verlening van hun eerste VVA BEP in 2015 t/m 2019 een VVA verlenging, een VVA ONBEP of naturalisatie aanvraagt, afgezet tegen het totaal aan instroom van eerste asielaanvragen en herhaalde asielaanvragen (HASA) in 2015 t/m 2019.
 - 12% heeft een VVA Verlenging aangevraagd
 - 26% heeft een VVA ONBEP aangevraagd
 - 2% heeft naturalisatie aangevraagd
 - Totaal: 40%
 - o Dit percentage is vervolgens genomen van het verwachte aantal eerste asielaanvragen en HASA uit de MPP 2024-2 voor de jaren 2024 t/m 2028.
- Voor de jaren 2029 t/m 2034 is het geschatte aantal aanvragen voor 2028 gebruikt op basis van de MPP voor 2028.

⁵ Cohort: groep personen die gedurende een bepaalde periode eenzelfde gebeurtenis heeft meegemaakt.

- Bovenstaande berekening is toegepast voor de verwachte aantallen VVA Verlenging bij het gewijzigde beleid en voor de verwachte aantallen VVA Verlenging, VVA ONBEP en Naturalisatie (na VVA BEP) onder het huidige beleid – voor de periode van 2025 t/m 2034.
- De Minister van Asiel en Migratie verwacht een daling in het aantal asielaanvragen vanaf 2027. Dit zou een impact hebben op het aantal verlengingsaanvragen VVA vanaf 2030. Deze verwachting is nog niet doorberekend door het MPP. Daarom is het niet mogelijk om met deze aanname te rekenen op dit moment en is er voor gekozen om het meest recente MPP (2024-2) aan te houden. Hiermee is deze berekening ook in lijn met de andere financiële berekeningen van O&A naar aanleiding van het HLA en Regeerprogramma.
- Om een zo reëel mogelijk beeld te geven van het aantal te verwachten verlengingsaanvragen zijn ook de cohortjaren die in 2020 t/m 2024 hun eerste VVA BEP hebben aangevraagd meegenomen. De eerste VVA BEP van deze groep is vijf jaar geldig, waarna de VVA verlenging telkens drie jaar geldig zal zijn, volgens de nieuwe wetgeving.
- Er is voor gekozen om ook HASA mee te nemen in de berekening, omdat dit type aanvraag ook leidt tot verlenging van een VVA BEP.
- Er is voor gekozen om het verwachte nieuwe percentage VVA verlengingsaanvragen te berekenen op basis van de huidige aanvragen VVA ONBEP, VVA verlenging en naturalisatie van statushouders.
 - o De statushouders die onder het huidige beleid een VVA ONBEP hebben aangevraagd na aflopen van hun eerste VVA BEP vergunning, kunnen met de wijziging deze aanvraag niet langer indienen.
 - o De aanname is dat statushouders die onder het huidige beleid na 5 jaar naturalisatie of VVA ONBEP aanvragen, in plaats daarvan een VVA verlenging aanvragen totdat zij na 10 jaar in het bezit te zijn geweest van een VVA BEP (en alsnog naturalisatie aanvragen).
 - o Aannee is dat de statushouders die minimaal 5 jaar in het bezit te zijn geweest van een VVA BEP, een VVA verlenging aanvragen in plaats van een andere langverblijfsstatus zoals de VVR ONBEP of LTR-status. Het risico op het zogenoemde waterbedeffect (naar andere typen aanvragen met een meer permanent karakter dan de VVA BEP) wordt in de berekening niet meegenomen en enkel kwalitatief benoemd.
 - o Aannee is dat de groep statushouders die na vijf jaar een VVA verlenging aanvraagt, dit in de nieuwe situatie ook zal blijven doen.
- Het uitgangspunt is dat het huidige percentage verleningsaanvragers gelijk blijft als het verlengingsmoment naar voren wordt gehaald door de verkorte duur van de VVA BEP naar drie jaar.
- Aangenomen is dat evenveel statushouders een verlenging aanvragen bij het eerste verlengmoment (drie jaar na verlening eerste VVA BEP), als het derde verlengmoment (9 jaar na verlening eerste VVA BEP). In andere woorden, er is aangenomen dat er gedurende de 10 jaar waarnaar de update kijkt geen verlengingsaanvragers worden afgewezen, een andere verblijfsvergunning aanvragen of niet langer verblijfsrecht wensen.

Totaal instroom VVA Verlenging bij gewijzigd beleid	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
Totaal VVA verlenging	6.138	10.673	14.922	39.781	46.665	33.725	52.447	54.795	37.606	55.199

Verwachte Instroom huidig beleid	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
verlenging onbep	3.907	6.794	9.499	10.218	11.199	11.199	11.713	11.970	11.970	11.970
verlenging va	1.869	3.249	4.543	4.887	5.356	5.356	5.602	5.725	5.725	5.725
naturalisatie	362	629	880	946	1.037	1.037	1.085	1.109	1.109	1.109
verlenging totaal	6.138	10.673	14.922	16.051	17.593	17.593	18.400	18.803	18.803	18.803

- Voor de berekening van de extra verwachte zaken zijn:
 - o de verwachte aantallen VVA Verlenging onder het huidige beleid afgetrokken van de (verwachte) totale instroom VVA Verlenging bij het nieuwe beleid, en
 - o de verwachte VVA ONBEP en Naturalisatie (na VVA BEP) onder het huidige beleid gebruikt.

Extra zaken instroom (tov huidige situatie)	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
VVA verlenging	4.269	7.424	10.379	34.894	41.309	28.369	46.845	49.071	31.881	49.474
VVA ONBEP	-3.907	-6.794	-9.499	-10.218	-11.199	-11.199	-11.713	-11.970	-11.970	-11.970
Naturalisatie (na VVA BEP)	-362	-629	-880	-946	-1.037	-1.037	-1.085	-1.109	-1.109	-1.109
Totaal	0	0	0	23.730	29.073	16.133	34.047	35.992	18.803	36.396

Uitgangspunten normtijden:

- Voor het beoordelen van een VVA verlengingsaanvraag door RVN via de behandelautomaat wordt uitgegaan van de normtijd van 20 minuten.
- Voor het beoordelen van een VVA ONBEP wordt uitgegaan van de normtijd van 70 minuten

- Voor het beoordelen van een aanvraag naturalisatie wordt uitgegaan van de normtijd van 120 minuten.
- Voor het uploaden van een aanvraag in INDiGO wordt uitgegaan van de normtijd van 6 minuten.
- Voor het uitreiken van een verblijfsdocument wordt uitgegaan van de normtijd van 12,66 minuten.

Uitgangspunten aantal fte en kosten:

- Het aantal fte's is berekend op basis van de IND gemiddeld directe uren 2025, waarvan 1 fte (36 uur) gelijk staat aan 1.249 direct productieve uren per jaar. De loonkosten per fte zijn eveneens gebaseerd op de IND tarieven 2025.
- De IND gemiddelde directe loonkosten 2025 zijn inclusief sociale lasten, pensioenlasten en IKB, maar exclusief overhead.
- De IND overhead bevat: standaard huisvesting, kantoorautomatisering, personeelsadministratie, reiskosten, opleiding, facilitair, HR-advies en bedrijfszorg, thuiswerkvergoeding, documentaire informatievoorziening en IMOC.
- De aanvragen VVA verlengingen, VVA ONBEP en naturalisatie worden primair behandeld door medewerkers RVN schaal 7; het gebruikte jaartarief per fte komt uit op: €67.330 (ex overhead).
- Het opvoeren van aanvragen in INDiGO wordt primair gedaan door medewerkers DV/DRV schaal 6; het gebruikte jaartarief per fte komt uit op: €62.622 (ex overhead).
- Het uitreiken van verblijfsdocumenten wordt primair gedaan door medewerkers DV/Klantkanalen schaal 6; het gebruikte jaartarief per fte komt uit op: €62.622 (ex overhead).
- DV/Klantkanalen (telefonie) heeft structureel 3 fte S7 nodig om de extra verwachte binnenkomende telefonische contacten te verwerken; het gebruikte jaartarief per fte komt uit op €65.779 (ex overhead).
- DV/TOELT heeft:
 - o structureel 2 S12 en 2 S11 aanvullend nodig met ingang van 2025;
 - o structureel 2 S12 en 3 S11 aanvullend nodig met ingang van 2027;
 - o structureel 2 S12 en 4 S11 aanvullend nodig met ingang van 2033.
 Het gebruikte jaartarief S11 komt uit op €106.580 per fte (ex overhead); het gebruikte jaartarief S12 komt uit op €121.495 per fte (ex overhead).
- Het gebruikte jaartarief overheadkosten is op basis van de HOT⁶ en komt uit op €26.000 per fte.

⁶ HOT: Handleiding overheidstarieven



uitvoeringstoets Wet tweestatusstelsel

resultaten uitvoeringstoets augustus 2025

Uitvoeringstoets op 'Wet invoering tweestatusstelsel' en de daaraan gerelateerde elementen uit het Asiel- en Migratiepact. Met de invoering van het tweestatusstelsel kan een duidelijker onderscheid gemaakt worden tussen de status van vluchtelingen en van subsidiair beschermden.

uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid



op randvoorwaarden (op termijn) uitvoerbaar op randvoorwaarden handhaafbaar



randvoorwaarden:

- Creëren nieuwe verblijfstitel in TIV en bij ketenpartners (6-9 maanden)
- Herijking puntenaantal rechtsbijstand (november 2026)
- Duidelijkheid over of tweestatusstelsel ook van toepassing wordt verklaard op huidige statushouders: grote impact verlengingen/beroepen

! risico's:

- Samenloop met andere (beleids)trajecten en het moment van implementatie
 - Werklastverzwaring leidt tot:
 - lagere productie A&B;
 - langere doorlooptijden;
 - bntb's en dwangsommen; en
 - JZ die niet altijd op zitting kan komen.
- tenzij** voldoende personeel wordt geworven en/of beschikbaar wordt gesteld



voordelen

- Harmonisatie met andere EU-lidstaten

uitvoerbaarheid aanvrager

op randvoorwaarden uitvoerbaar



- Voldoende advocaten om toegankelijkheid en de kwaliteit van rechtsbijstand in elke zaak te waarborgen



- Statushouder heeft altijd procesbelang



- Theoretisch uitlegbaar, maar lastig in praktijk toe te passen
- Bij implementatie extra aandacht voor amv's vereist

impact vreemdelingenketen



geen klein middelmatig groot

IND	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
Aanpassing IV-systemen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>
Rechtspraak	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
Rechtsbijstand	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
Aanvragers	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>

IND



Enmalig <€ 1 mln.
Structureel € 12-28 mln. p/j
Groot aantal niet-kwantificeerbare en/of niet berekende kosten



+ 84-225 fte



(licht) toegenomen inhoudelijke complexiteit

planning



Implementatietermijn gaat lopen nádat (lagere) wet- en regelgeving zijn vastgesteld.

- De IND heeft 6 – 9 maanden nodig.
- De rechtsbijstand kan op zijn vroegst in november 2026 het tweestatusstelsel uitvoeren. Bij eerdere implementatie zal de RvR de wijziging op andere wijze uitvoeren, waarvoor overleg nodig is.



Verwachte gevolgen nareisvoorstellen deel A

ketenbrede uitvoeringstoets voorstellen m.b.t. wijzigingen gezinsleden

Voorstellen om voor gezinshereniging van statushouders en een aantal gezinsleden geen verblijfskader meer te hebben en minderjarige broers/zussen voor nareis in aanmerking te kunnen laten komen. Aanneame afsluiten reguliere verblijfskaders voor gezinsmigratie voor deze aanvragers. Onderdeel van Asielnoodmaatregelenwet en wet Invoering Tweestatusstelsel.

uitvoerbaarheid (en handhaafbaarheid)



op randvoorwaarden uitvoerbaar



randvoorwaarden, o.a.: **!** risico's, o.a.:



voordelen:

- pilot om juridische houdbaarheid te toetsen
- extra werklust dragen*
- Vb aanpassen
- werkinstructies nieuwe belangenafwegingen

- !** juridische kwetsbaarheden, o.a.:
 - !** geen overgangsrecht
 - !** personen die in land van herkomst niet kunnen trouwen
- !** enkele fraudegevoeligheden

- ❖ efficiëntere behandeling aanvragen van minderjarige broers/zussen van amv's bij nareizende ouder(s)
- ❖ besparing opvangplekken COA

*zie en en/of (fors) oplopende doorlooptijden en werkvoorraden

impact op statushouders en gezinsleden

- kleinere kans op verblijfsvergunning voor gezinsleden waarvoor geen verblijfskader meer zal bestaan



- communicatie over nieuwe werkwijze
- begeleiding bij aanvragen waar nodig



- ❖ verblijfskader minderjarige broers/zussen van amv's bij nareizende ouder(s)



- !** te weinig rechtsbijstand beschikbaar

impact op ketenorganisaties

- IND, rechtsbijstand en rechtspraak: (forse) toename werklust en inhoudelijke complexiteit



werklast IND in fte:
ong. +37 fte structureel;
+137 fte werkvoorraad



werklast rechtspraak in €:
+0,5 mln. structureel;
+2 mln. werkvoorraad



toename inhoudelijke complexiteit

- COA : besparing opvangplekken, passende begeleiding van personen die met wijzigingen te maken krijgen
- Nidos : passende begeleiding van personen die met wijzigingen te maken krijgen

implementatie-termijnen



- enkele maanden voor Vb-wijziging;
- zes tot negen maanden na opdracht wijzigen toevoegingen rechtsbijstand;
- overige implementatie twee à tweeënhalve maand bij prioriteit na vaststelling lagere regelgeving



Verwachte gevolgen nareisvoorstellen deel B

ketenbrede uitvoeringstoets voorstellen m.b.t. wijzigingen gezinsleden & aanvullende voorwaarden

Naast wijzigingen m.b.t. gezinsleden (zie deel A) voorstel om aanvullende voorwaarden voor nareis bij b-statushouders te stellen: wachttermijn, inkomenseis (behalve bij amv's) en huisvestingseis (behalve bij amv's). Aanneame afsluiten reguliere verblijfskaders voor gezinsmigratie voor deze aanvragers. Onderdeel van wetsvoorstel Invoering Tweestatusstelsel.

uitvoerbaarheid (en handhaafbaarheid)



onuitvoerbaar, tenzij voldaan aan randvoorwaarden en acceptatie risico's



randvoorwaarden, o.a.:

- pilot om juridische houdbaarheid te toetsen
- extra werklast dragen*
- duidelijkheid uitwerking aanvullende voorwaarden
- tweestatusstelsel met b-statushouders buiten Gezinsherenigingsrichtlijn
- Vb aanpassen
- werkinstructie belangenafweging

*zie en en/of (fors) oplopende doorlooptijden en werkvoorraden

! risico's, o.a.:

- ! onbekende werkwijze en werklast na pilot
- ! ongeschikte huisvesting voor nareizende gezinsleden
- ! juridische kwetsbaarheden, o.a.:
 - ! geen overgangsrecht
 - ! huisvestingseis
 - ! geen vrijstellingen inkomenseis
 - ! combinatie aanvullende voorwaarden
 - ! startdatum wachttermijn
 - ! zie bovendien deel A
- ! enkele fraudegevoeligheden



voordelen

- ❖ (in principe) besparing opvangplekken COA (tenzij huisvesting van statushouder in gemeenten ongeschikt is voor nareizende gezinsleden en daardoor toch COA-opvang)

impact op statushouders en gezinsleden

- langer gescheiden van gezinsleden
- lastig haalbare voorwaarden;
- gemis, onbegrip, stress;
- zie deel A



- communicatie over nieuwe werkwijze
- begeleiding bij aanvragen waar nodig



- ! te weinig rechtsbijstand beschikbaar
- ! huisvesting ongeschikt voor ook gezinsleden

impact op ketenorganisaties

- IND, rechtsbijstand en rechtspraak: (forse) toename werklast en inhoudelijke complexiteit



werklast IND in fte:
eerst ong. +110 fte, later ong. +215 fte structureel;
+462 fte werkvoorraad



werklast rechtspraak in €:
eerst +6 mln., later +9 mln. structureel;
+24,7 mln. werkvoorraad



toename inhoudelijke complexiteit

- COA : (in principe) besparing opvangplekken, passende begeleiding van personen die met wijzigingen te maken krijgen
- Nidos : passende begeleiding van personen die met wijzigingen te maken krijgen
- gemeenten: inburgeringstrajecten i.c.m. werk, risico op ongeschikte huisvesting incl. bijbehorende handhaving

implementatietermijnen



- enkele maanden voor Vb-wijziging;
- zes tot negen maanden na opdracht wijzigen toevoegingen rechtsbijstand;
- afhankelijk van implementatie tweestatusstelsel; overige implementatie drie maanden bij prioriteit na vaststelling lagere regelgeving



t.a.v. Minister van Asiel en Migratie
Minister voor Asiel en Migratie

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20011
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

nota

Aanbiedingsbrief uitvoeringstoetsen invoeren
tweestatusstelsel en asielnoodmaatregelwet

Datum
16 september 2025

Onze referentie
6741083

Bijlage(n)
0

1. Aanleiding

Rapporten van uitgevoerde EAUT's (ex ante uitvoeringstoetsen) worden conform gemaakte afspraken gedeeld met de Eerste Kamer.

2. Geadviseerd besluit

U wordt verzocht de volgende rapporten, inclusief de oplegger van de IND met hun totaalbeeld van de toetsen met bijgevoegde aanbiedingsbrief te versturen aan de Eerste Kamer met afschrift aan de Tweede Kamer.

- Uitvoeringstoets Invoeren tweestatusstelsel
- Uitvoeringstoets Nareis
- Uitvoeringstoets Wijziging geldigheidsduur VVA
- Uitvoeringstoets Afschaffen voornemenprocedure
- Uitvoeringstoets Uitbreiding ongewenstverklaring
- Uitvoeringstoets Strafbaarstelling Illegaliteit

3. Toelichting

Reeds eerder zijn de volgende uitvoeringstoetsen/ verkenningen van de IND gedeeld met de Tweede Kamer in het kader van de onderhavige wetstrajecten, te weten:

- Uitvoeringstoets afschaffen voornemenprocedure
- Uitvoeringstoets Wijziging geldigheidsduur VVA
- Impactanalyse (en financiële update) extra nareisvoorwaarden
- Verkenning tweestatusstelsel en financiële update
- (Oude) verkenning ongewenstverklaring

De uitvoeringstoetsen afschaffen voornemenprocedure en wijziging geldigheidsduur VVA zijn onveranderd.

De overige drie door de IND uitgevoerde toetsen zijn gedaan in een vroeg stadium op basis van de op dat moment bekende informatie en geven een eerste beeld. Er is daarbij niet bezien in hoeverre de maatregelen op elkaar in kunnen werken. Dat is voor de IND reden geweest om de afgelopen maanden opnieuw

uitvoeringstoetsen uit te voeren ten aanzien van de maatregel ongewenstverklaring, tweestatusstelsel en nareis.

De uitvoeringstoets Strafbaarstelling illegaliteit is uitgevoerd onder coördinatie van DGM. Vanwege de beperkte beschikbare tijd is ervoor gekozen om in deze fase een verkennende analyse op te stellen in de vorm van een 'quickscan' in plaats van een volledige ex-ante uitvoeringstoets (EAUT). Deze aanpak stelt betrokken ketenpartners in staat om op korte termijn de belangrijkste aandachtspunten en knelpunten in kaart te brengen.

4. Nvt

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

5.1 Toelichting

De persoonsgegevens van de ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Datum
16 september 2025

Onze referentie
6741083