



Immigratie- en Naturalisatiedienst
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Verkenning tweestatusstelsel asiel

Datum	Juni 2023
Status	Definitief

Colofon

Titel	Verkenning tweestatusstelsel asiel
Status	Definitief
Auteurs	O&A/SUA/IND
Contact	INDOA@ind.nl Ministerie van Justitie en Veiligheid Immigratie- en Naturalisatiedienst Directie Strategie en Uitvoeringsadvies Afdeling Onderzoek en Analyse Rijnstraat 8 2515 XP Den Haag Postbus 16275 2500 BG Den Haag

Inhoud

1	Inleiding	10
1.1	Aanleiding onderzoek	10
1.2	Doelstelling en reikwijdte	10
1.3	Vraagstelling	10
1.4	Onderzoeksmethode en data	11
1.5	Afstemming	12
1.6	Opbouw van het rapport	12
2	De wijziging.....	13
2.1	Eénstatusstelsel vs. tweestatusstelsel.....	13
2.2	Wijzigingen bij afschaffen éénstatusstelsel	14
3	Impact van wijziging.....	18
3.1	Uitvoeringsgevolgen	18
3.1.1	Directie Asiel en Bescherming.....	18
3.1.2	Directie Juridische zaken.....	22
3.1.3	Directie RVN.....	23
3.1.4	Dienstverleners	24
3.1.5	Ketenpartners	26
3.2	Implementatie.....	28
3.2.1	Randvoorwaarden	28
3.2.2	Duur van implementatie	31
3.3	Financiële gevolgen.....	31
4	Conclusie	35
4.1.1	Uitvoeringsgevolgen	35
4.1.2	Implementatie.....	37
4.1.3	Aandachtspunten	39
5	Bijlage I: vergelijking lidstaten.....	43
6	Bijlage 2: uitgangspunten berekening	51

Managementsamenvatting

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). Europeesrechtelijk bestaan verschillen tussen de rechten die worden verleend op basis van deze twee statussen, in het bijzonder op het gebied van gezinshereniging, en in lichtere mate op het gebied van duur van de vergunning, integratievoorzieningen en sociale bijstand. In 2001 is in Nederland het éénstatusstelsel ingevoerd als onderdeel van de Vreemdelingenwet (Vw) 2000. Zowel vluchtelingen als subsidiair beschermden kregen hiermee dezelfde asielvergunning en rechten. Hiermee werd beoogd het doorprocederen van personen die een b-status kregen, maar een a-status wilden, te stoppen. Nederland is tot nu toe de enige EU-lidstaat die een éénstatusstelsel in de nationale wetgeving heeft verankerd. Verondersteld wordt dat dit mogelijk een aanzuigende werking kan hebben. In theorie kan het zo zijn dat asielzoekers eerder voor Nederland kiezen vanwege de meer gunstige rechten (met name gunstiger nareisbeleid voor de asielzoekers die in aanmerking komen voor een b-status t.o.v. de meeste lidstaten).

Met deze verkenning wordt getracht de gevolgen voor de IND van het invoeren van een tweestatusstelsel in kaart te brengen, zodat dit meegenomen kan worden in de afweging van het wel of niet afschaffen van het éénstatusstelsel. De volgende onderzoeksvragen zijn beantwoord in de verkenning:

1. *Wat zijn de personele gevolgen voor de IND?*
2. *Wat zijn hoogover de financiële gevolgen voor de IND?*
3. *Welke impact hebben de wijzigingen volgens betrokkenen binnen de IND op hoofdlijnen op de uitvoering van de IND?*
4. *Wat is nodig voor de implementatie van het tweestatusstelsel?*
5. *Op welke punten wijkt het Nederlandse beleid af van het beleid in andere EU-lidstaten?*

Het rapport heeft op verzoek van de opdrachtgever een zeer korte doorlooptijd. Ook is op het moment van de verkenning nog onduidelijk hoe het beleid van het tweestatusstelsel precies vorm krijgt en daarmee hoe de processen precies worden ingericht. Hierdoor is de impact enkel op hoofdlijnen onderzocht. Waarbij voornamelijk gekeken is naar de impact op het primaire proces en de impact voor de directies DV, BV en IV in beperkte mate zijn meegenomen. O&A is niet in de gelegenheid gesteld om meer diepgravend uit te zoeken in hoeverre de impact precies doorwerkt. Mocht in de toekomst daadwerkelijk een wijziging gaan plaatsvinden, kan op basis van concrete regelgeving de precieze impact in kaart worden gebracht middels een Ex-ante Uitvoeringstoets (EAUT).

Impact

Uit het onderzoek volgt dat de wijziging een grote impact zal hebben op de IND en ketenpartners, en dat de wijziging alleen uitvoerbaar is voor de IND als de IND een groot aantal extra FTE krijgt. Hoogover kan gerekend worden op *tenminste* 64 tot 149 extra FTE voor de primaire processen (zie tabel hieronder). Deze schatting bevat echter niet alle structurele kosten, ziet enkel toe op het primaire proces, en is op basis van uitgangspunten die nog kunnen wijzigen. Naast deze structurele kosten zullen er ook incidentele kosten zijn voor bijvoorbeeld de aanpassing van IV systemen. De maximaal beschikbare opleidingscapaciteit kan ervoor zorgen dat het niet haalbaar is voor de IND en rechtbanken om zich in te richten op de wijziging. In dat geval kunnen de doorlooptijden van rechtbanken en JZ, A&B en eventueel RVN

aanzienlijk oplopen. Hoe groot de impact is zal uiteindelijk afhangen van hoe de wijziging wordt ingericht. Zo kan de invoering van het tweestatusstelsel aanzienlijk meer werk opleveren voor de directies JZ, A&B en (afhankelijk van hoe gezinsherenigingsaanvragen belegd worden binnen de IND) ook RVN. Er valt ook een impact voor de directie DV te verwachten, echter is deze impact in deze verkenning vanwege de eerder benoemde beperking slechts in beperkte mate meegenomen.

- De wijziging heeft naar verwachting als gevolg dat er op grote schaal kan worden doorgeprocedeerd voor een gunstigere a-status, waardoor er een grote impact wordt verwacht bij JZ.
- Het uitbrengen van een beslissing zal extra werk met zich meebrengen voor de directie A&B. Ook de behandeling van zij-instroomzaken zal extra werk opleveren. Afhankelijk van de keuze in termijnen, zullen ook het aantal verlengingsaanvragen per jaar toenemen.
- Als besloten wordt om meer eisen te stellen aan de nareisvergunning van familieleden van b-statushouders, zal er voor het aanmeld- en behandelproces een grote impact zijn. Bezien zou moeten worden waar (directie A&B of RVN) de aanvragen van nareizende familieleden van b-statushouders belegd worden, en hoe deze vorm krijgen.
- De wijziging heeft ook impact op de ketenpartners. Voornamelijk voor rechtbanken en advocatuur zal in grote mate de druk toenemen.

Naast de te verwachtte impact op de IND en ketenpartners, zijn er ook mogelijke kansen gesignaleerd binnen het rapport;

- Het huidige éénstatusstelsel kan een van de pullfactoren zijn voor aanvragers om naar Nederland te komen in plaats van andere lidstaten. Mogelijk kan het afschaffen van het éénstatusstelsel dus voor een verlaagde instroom zorgen. Echter valt dit nog te bezien aangezien andere lidstaten met een tweestatusstelsel ook een hoge instroom hebben.
- Afhankelijk van de voorwaarden die gesteld worden zullen de meeste aanvragers niet direct aan de voorwaarden (zoals voldoende en duurzaam inkomen en woning) kunnen voldoen. De verwachting is dat iedereen die nu nareis aanvraagt straks alles in het werk stelt om het gezin over te laten komen, dit kan ervoor zorgen dat zij door de gestelde eisen aan nareis eventueel sneller participeren binnen de Nederlandse samenleving.
- Een van de voorwaarden die kan worden gesteld is het invoeren van een quotum voor de nareisaanvragen. Dit kan zorgen voor een geplande instroom van nareizigers per maand, waar de IND en migratieketen beter op kan inspelen.
- Als het beleid zo wordt ingericht dat nareizende familieleden van personen met een b-status niet hoeven worden opgevangen door het COA zal de wijziging voor het COA een positief effect met zich meebrengen. Dit zal immers betekenen dat de druk zal afnemen.

Tabel 1: grove schatting structurele kosten primair proces in geval van een hoog scenario (70% b-status) en een laag scenario (30% b-status)

Grove schatting structurele kosten primair proces ¹			
A&B	JZ	DV	RVN
<u>Hoog scenario</u> ca. 56 FTE voor inwillingen asiel + ca. 18 FTE voor behandelen zij-instroom zaken uit beroep + ca. 11 FTE als A&B de aanvragen voor nareizende familieleden van b-statushouders blijft behandelen <i>Exclusief toename zij-instroom beroepen op nareis, toename opvolgende aanvragen en toename ingebrekestellingen en beroepen niet tijdig beslist</i>	<u>Hoog scenario</u> ca. 65 FTE voor beroepszaken om verlening a-status <i>Exclusief toename beroepen op nareis en dwangsommen indien doorlooptijden oplopen en weigering verblijf gezinsleden op reguliere gronden</i>	<i>Wel extra kosten verwacht, maar niet berekend in deze verkenning.</i>	<u>Hoog scenario</u> 9.310 extra zaken als RVN de aanvragen voor nareizende familieleden van b-statushouders gaat behandelen <i>Exclusief bijkomende kosten voor verlengingsaanvragen als de termijnen van vergunningen worden aangepast</i>
<u>Laag scenario</u> ca. 24 FTE voor inwillingen asiel + ca. 8 FTE voor behandelen zij-instroom zaken uit beroep + ca. 5 FTE als A&B de aanvragen voor nareizende familieleden van b-statushouders blijft behandelen <i>Exclusief toename zij-instroom beroepen op nareis, toename opvolgende aanvragen en toename ingebrekestellingen en beroepen niet tijdig beslist</i>	<u>Laag scenario</u> ca. 28 FTE voor beroepszaken om verlening a-status <i>Exclusief toename beroepen op nareis en dwangsommen indien doorlooptijden oplopen en weigering verblijf gezinsleden op reguliere gronden</i>		<u>Laag scenario</u> 3.990 extra zaken als RVN de aanvragen voor nareizende familieleden van b-statushouders gaat behandelen <i>Exclusief bijkomende kosten voor verlengingsaanvragen als de termijnen van vergunningen worden aangepast</i>

Implementatie

Implementatie van de wijziging in de systemen, processen, correspondentie en communicatie zal de IND tenminste 6 maanden kosten, nádat de wetgeving is vastgesteld (hetgeen doorgaans 1 jaar duurt) en er een ketenbrede EAUT is uitgevoerd (hetgeen doorgaans 4 maanden duurt). Voor het opleiden van nieuw

¹ Om de financiële impact te berekenen is uitgegaan van twee scenario's waartoe tijdens de expertsessie is gekomen. In het lage scenario wordt van alle ingewilligde zaken 30% ingewilligd op een b-status, en in het hoge scenario is dat 70%. Voor de financiële analyse is gerekend met de integrale kostprijzen IND van 2023. Deze integrale kostprijzen zijn inclusief opslagen voor ondersteuning (zowel vanuit eigen directie als door directie DV), overhead, ICT, huisvesting, etc.. Zie voor de uitgebreide berekeningen en nadere toelichting paragraaf 3.3.

geworven personeel bij JZ dient daarnaast 14 maanden gerekend te worden. Voor andere directies is dit iets korter. Dit personeel dient daarvoor nog geworven te worden, hetgeen ook enkele maanden in beslag kan nemen. Daarbij is de IND afhankelijk van ketenpartners, de wijziging kan effect hebben op de systemen van ongeveer 1400 organisaties. Alvorens de implementatie van start kan dient de inrichting van de wijziging te zijn uitgewerkt, en dient de IND duidelijk te hebben bij welke directie binnen de IND (RVN of A&B) de taken voor de gezinsherenigingsaanvragen van b-statushouders belegd worden.

Aandachtspunten bij een eventuele invoering van een tweestatusstelsel zijn:

1. Bij de inrichting van het statusstelsel dient rekening gehouden te worden met de effecten van de keuze in voorwaarden, vooral als het aankomt op de rechten voor nareis en de termijnen van de verblijfsvergunningen.
2. Er moet bij de inrichting van het tweestatusstelsel aandacht zijn voor:
 - het overgangsrecht;
 - het beleid omtrent amv's vanwege de bijzondere status van deze groep; en
 - de inrichting van het stelsel voor rechtsbijstand.
3. Een gedegen afstemming met ketenpartners, en dan met name de Raad voor de Rechtspraak en Raad van de Rechtsbijstand is noodzakelijk, vanwege de verwachte toename in beroepen. Mogelijk worden, afhankelijk van de inrichting, ook andere departementen en uitvoeringsdiensten geraakt bij een invoering van een twee statusstelsel.
4. Geef voldoende tijd voor de implementatie, waarbij ook rekening gehouden wordt met de maximaal beschikbare opleidingscapaciteit.
5. Houdt daarbij ook rekening met de impact op de ketenpartners en diens systemen.
6. Bij invoering moet goed worden gezien wat voor de uitvoeringsdiensten een geschikt moment is om een dergelijke wijziging door te voeren. De vraag is of dat op het moment is dat er grote achterstanden zijn of dat het beter is te wachten totdat deze zijn weggewerkt. Ook moet worden gezien of er samenhang is met mogelijke andere grote wijzigingen die eraan komen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de mogelijke implementatie van het Migratiepact wanneer hierover overeenstemming wordt bereikt binnen de EU. Het absorptievermogen van de organisatie kent hierbij een grens, waarbij in één keer meerdere grote wijzigingen implementeren een te grote groei voor de organisatie zal betekenen, en dus niet mogelijk zal zijn.
7. Een ketenbrede EAUT is noodzakelijk voorafgaand aan de implementatie om de concrete impact op de IND en ook de ketenpartners van de IND in kaart te brengen.

Afkortingenlijst

A&B	Directie Asiel en Bescherming (IND)
AA&B	Advies Asiel en Bescherming (IND)
Amv	Alleenstaande minderjarige vreemdelingen
ARVN	Advies Regulier Verblijf en Nederlanderschap (IND)
A-status	Vluchtelingenstatus
B-status	Status van subsidiaire bescherming
Bdoc	Bureau Documenten (IND)
BIC	Business Informatie Centrum (IND)
BIS	Afdeling Business Innovation & Support (IND)
BRP	Basis Registratie Personen
BV	Directie Bedrijfsvoering (IND)
BVV	Basisvoorziening vreemdelingen
COA	Centraal Orgaan opvang asielzoekers
DG-IND	Directeur-Generaal Immigratie- en Naturalisatiedienst
DIV	Directie Informatievoorziening (IND)
DGM	Directeur-Generaal Migratie
DMB	Directie Migratiebeleid
DT&V	Dienst Terugkeer en Vertrek
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
DV	Directie Dienstverlening (IND)
EAUT	Ex-ante Uitvoeringstoets
EU	Europese Unie
EUAA	European Union Agency for Asylum
EVRM	Europees verdrag voor de Rechten van de Mens
FBI	Afdeling Financiën en Business Informatie (IND)
FTE	Fulltime-equivalent
HASA	Herhaalde asielaanvraag
ICT	Informatie- en communicatietechnologie
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
INDiGO	Het registratiesysteem van de IND
IDS	Information and Documentation System van EUAA
IV	Directie Informatievoorziening (IND)
JZ	Directie Juridische Zaken (IND)
KC	Team Klantcommunicatie (IND)
Mvv	Machtiging tot voorlopig verblijf
Nidos	Voogdijinstelling voor amv's
O&A	Afdeling Onderzoek & Analyse (IND)
RIC	Regionaal Informatie Centrum
RVN	Directie Regulier Verblijf en Nederlanderschap (IND)
STA	Strategisch Thematisch Advies (IND)
SUA	Directie Strategie & Uitvoeringsadvies (IND)
SVB	Sociale Verzekeringsbank
Tev	Procedure toegang en verblijf

T&I	Afdeling Titels en Identiteit (IND)
TOELT	Team Onderzoek en Expertise Land en Taal (IND)
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VA	Verlengde Asielprocedure
Vw 2000	Vreemdelingenwet 2000
VWN	Vluchtelingenwerk Nederland

1 Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

De Directeur-Generaal Migratie (DGM) heeft de Directeur-Generaal IND (DG IND) op 15 mei in een opdrachtbrief gevraagd een verkenning te doen naar de impact van het afschaffen van het huidige éénstatusstelsel en een terugkeer naar een tweestatusstelsel voor asielaanvragen op de IND. De afdeling Onderzoek en Analyse (O&A) van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) heeft dit onderzoek uitgevoerd.

De Europese regelgeving (de Europese Kwalificatierichtlijn) kent twee soorten asielbescherming (internationale bescherming): de klassieke vluchtelingenstatus uit het Geneefse Vluchtelingenverdrag en de status van subsidiaire bescherming ([zie hoofdstuk 2](#)). Europeesrechtelijk bestaan verschillen tussen de rechten die worden verleend op basis van deze twee statussen, in het bijzonder op het gebied van gezinshereniging, en in lichtere mate op het gebied van duur van de vergunning, integratievoorzieningen en sociale bijstand. In 2001 is in Nederland het éénstatusstelsel ingevoerd als onderdeel van de Vreemdelingenwet (Vw) 2000. Zowel vluchtelingen (a-status genoemd omdat dit is neergelegd in artikel 29, eerste lid aanhef en onder a Vw) als subsidiair beschermden (b-status genoemd omdat dit is neergelegd in artikel 29, eerste lid aanhef en onder b Vw) kregen hiermee dezelfde asielvergunning. Zij hebben in Nederland beiden dezelfde rechten. Nederland is over bekend de enige lidstaat van de Europese Unie (EU) die een éénstatusstelsel in de nationale wetgeving heeft verankerd. Verondersteld wordt dat dit mogelijk een aanzuigende werking kan hebben; in theorie kan het zo zijn dat asielzoekers eerder voor Nederland kiezen vanwege de meer gunstige rechten (met name gunstiger nareisbeleid voor de asielzoekers die in aanmerking komen voor een b-status).

Het afschaffen van het éénstatusstelsel zou een grote wijziging van het asielstelsel betekenen. Dit vraagt om een expliciete afweging van de voor- en nadelen. Met deze verkenning wordt getracht de gevolgen voor de IND in kaart te brengen, zodat dit meegenomen kan worden in de afweging van het wel of niet afschaffen van het éénstatusstelsel.

1.2 Doelstelling en reikwijdte

Het doel van de verkenning is het **op hoofdlijnen** in kaart brengen van de uitvoeringsgevolgen van het afschaffen van het éénstatusstelsel voor de IND. Het gaat daarbij met name om de financiële gevolgen en de voorwaarden voor implementatie. Daarnaast is op hoofdlijnen ook de impact op Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) meegenomen in deze verkenning. Deze verkenning is geen politieke of maatschappelijke beoordeling of toetsing van de juridische juistheid of de beleidslogica van de beoogde wijziging. In deze verkenning zijn ook niet specifiek de gevolgen voor andere ketenpartners of gevolgen voor de vreemdeling (menselijke maat en doenvermogen) onderzocht. Wat tijdens gegevensverzameling als bijvangst is opgehaald, is opgenomen in het rapport onder hoofdstuk 3.1.6 ketenpartners.

1.3 Vraagstelling

De volgende onderzoeksvragen zullen worden beantwoord in de verkenning:

2. Wat zijn de personele gevolgen voor de IND?
 - a. JZ

- b. A&B
- 3. Wat zijn hoogover de financiële gevolgen voor de IND?
- 4. Welke impact hebben de wijzigingen volgens betrokkenen binnen de IND op hoofdlijnen op de uitvoering van de IND?
 - a. Welke grootste knelpunten worden verwacht door betrokkenen?
 - b. Welke grootste risico's zien betrokkenen?
 - c. Welke kansen zien betrokkenen?
- 5. Wat is nodig voor de implementatie van het tweestatusstelsel?
 - a. Duur implementatie
 - b. Logistieke randvoorwaarden
 - c. Beleidsmatige randvoorwaarden
- 6. Op welke punten wijkt het Nederlandse beleid af van het beleid in andere EU-lidstaten?

1.4 Onderzoeksmethode en data

Het rapport heeft op verzoek van de opdrachtgever een zeer korte doorlooptijd. Ook is op het moment van de verkenning nog onduidelijk hoe het beleid van het tweestatusstelsel precies vorm krijgt en daarmee hoe de processen precies worden ingericht. Hierdoor is de impact enkel op hoofdlijnen onderzocht. Waarbij voornamelijk gekeken is naar de impact op het primaire proces en de impact voor de directies DV, BV en IV in beperkte mate zijn meegenomen. O&A is niet in de gelegenheid gesteld om meer diepgravend uit te zoeken in hoeverre de impact precies doorwerkt. Mocht in de toekomst daadwerkelijk een wijziging gaan plaatsvinden, kan op basis van concrete regelgeving de precieze impact in kaart worden gebracht middels een Ex-ante Uitvoeringstoets (EAUT).

Financiële analyse

Voor de beantwoording van onderzoeksvraag 2, de financiële en personele gevolgen, heeft O&A samen met de Afdeling Financiën en Business Informatie (FBI) een berekening gemaakt. Hiervoor is data opgevraagd bij het Business Informatie Centrum (BIC) van de IND. In afstemming met de Directie Regie Migratiebeleid (DRM), de directie Asiel en Bescherming (A&B) van de IND en de directie Juridische Zaken (JZ) van de IND zijn door O&A voor de berekening scenario's en uitgangspunten opgesteld.

Kwalitatieve analyse

Om onderzoeksvragen 1, 3 en 4 te beantwoorden is een expertsessie georganiseerd. Aan deze sessie hebben de personen van de volgende directies deelgenomen:

- Directie Strategie en Uitvoeringsadvies (SUA)
 - Advies Asiel en Bescherming (AA&B)
 - Strategisch Thematisch Advies (STA)
- Directie Asiel en Bescherming (A&B)
 - Primair proces
 - Staf
- Directie Regulier Verblijf en Nederlanderschap (RVN)
 - Afdeling Business Innovation & Support (BIS)
- Directie Dienstverlening (DV)
 - Team Klantcommunicatie (KC)
 - Afdeling Titels en Identiteit (T&I)
- Directie Informatievoorziening (DIV)
- Directie Bedrijfsvoering (BV)
 - Afdeling Financiën en Business Informatie (FBI)
- Directie Juridische Zaken (JZ)

Daarnaast is ook schriftelijk input opgehaald bij de volgende partijen:

- Directie Strategie en Uitvoeringsadvies

- Advies Regulier Verblijf en Nederlanderschap (ARVN)
- Directie Asiel en Bescherming (A&B)
 - Afdeling Herbeoordelingen
- Directie Regulier Verblijf en Nederlanderschap (RVN)
 - Team Familie en Gezin
- Directie Dienstverlening (DV)
 - Team Onderzoek en Expertise Land en Taal (TOELT)
- Directie Migratiebeleid (DMB)
- Directie Regie Migratiebeleid (DRM)
- Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V)

Vergelijking lidstaten

Om onderzoeksvraag 5 te beantwoorden is gebruik gemaakt van de informatie uit het European Union Agency for Asylum (EUAA) *Information and Documentation System (IDS)*. Door middel van die informatie is een vergelijking gemaakt tussen het huidige Nederlandse beleid en het beleid in vijf EU-lidstaten (Zweden, Duitsland, België, Frankrijk en Oostenrijk).

1.5 Afstemming

Op basis van de expertsessie en de schriftelijke uitvraag heeft O&A een concept opgesteld. Het concept is voorgelegd aan de eerder genoemde partijen ([zie hoofdstuk 1.4](#)). Op basis van deze input heeft O&A dit rapport opgesteld.

1.6 Opbouw van het rapport

In hoofdstuk 2 wordt de wijziging kort beschreven, waarna in hoofdstuk 3 de uitvoeringsgevolgen, de randvoorwaarden voor de implementatie en de financiële gevolgen worden beschreven. Hoofdstuk 4 bevat een conclusie.

2 De wijziging

2.1 **Eénstatusstelsel vs. tweestatusstelsel**

De Europese regelgeving (de Europese Kwalificatierichtlijn) kent twee soorten asielbescherming: de vluchtelingenstatus uit het Geneefse Vluchtelingenverdrag en de status van subsidiaire bescherming.² 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).³ 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.⁴ Deze schade kan blijken uit artikel 15 van de 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, dus iemand met recht op een a-status, is bijvoorbeeld iemand uit Iran die vanwege zijn politieke overtuiging of bekering tot een ander geloof te vrezen heeft voor vervolging. Iemand met recht op subsidiaire bescherming, dus een b-status, is bijvoorbeeld een Syriër die niet te vrezen heeft vanwege één van de gronden van het verdrag, maar wel heeft te vrezen vanwege een gewapend conflict.

Europeesrechtelijk bestaan verschillen tussen de rechten die men aan deze twee statussen kan ontleenen, in het bijzonder op het gebied van gezinshereniging, en in lichtere mate op het gebied van duur van de verblijfsvergunning, reisdocument, integratievoorzieningen en sociale bijstand.

Nederland heeft, in tegenstelling tot andere EU-lidstaten, een éénstatusstelsel waarbij personen die onder subsidiaire bescherming vallen, dezelfde rechten krijgen als personen met een vluchtelingenstatus.⁵ De wetgever heeft bij de herziening van de Vw 2000 bewust gekozen voor een éénstatusstelsel. In de Memorie van Toelichting bij dit voorstel is daarover onder meer opgemerkt dat met een éénstatusstelsel het zogenaamde doorprocederen wordt voorkomen. Doordat in de Vw 2000 aan beide statussen dezelfde rechten worden ontleend is er bij het verkrijgen van een verblijfsvergunning geen reden meer om door te procederen. Vóór de wijziging ging de aanvrager, ook als hij in het bezit werd gesteld van een verblijfsvergunning voor subsidiaire bescherming, toch in beroep om de vluchtelingenstatus te verkrijgen.

² EU-Kwalificatierichtlijn (2011/95/EU).

³ Op grond van artikel 2, onder d, van de EU-Kwalificatierichtlijn.

⁴ Op grond van artikel 2, onder f, van de EU Kwalificatierichtlijn.

⁵ 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.

2.2

Wijzigingen bij afschaffen éénstatusstelsel

Op het moment van de verkenning is niet duidelijk hoe de Nederlandse regelgeving omtrent het tweestatusstelsel precies vorm krijgt en ten aanzien van welke rechten er verschillen zullen gaan ontstaan tussen de a- en de b-status. In de Kwalificatierichtlijn worden kaders gegeven voor de verschillen in rechten tussen vluchtelingen en subsidiair beschermden. In tabel 2 hieronder zijn deze punten beknopt weergegeven.⁶

Tabel 2: verschillen in rechten van a-status en b-status

	Vluchtelingen (a-status)	Subsidiair beschermden (b-status)
Geldigheidsduur vergunning	Minimaal 3 jaar	Minimaal 1 jaar en 2 jaar bij verlenging
Reisdocument	Vluchtelingen paspoort	Alternatief reisdocument (bij ontbreken paspoort uit eigen land van herkomst)
Sociale bijstand		Sociale bijstand kan beperkt worden tot de meest fundamentele prestaties
Integratievoorzieningen		Mogen naar eigen invulling verschillen
Gezinshereniging	Zie tabel 3	Zie tabel 3

Geldigheidsduur vergunning

Personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, moeten een verblijfsvergunning krijgen voor minstens één jaar (en bij verlenging vervolgens voor twee jaar). Personen met een a-status krijgen een verblijfsrecht voor minstens drie jaar (ook bij verlenging, artikel 24 van de Kwalificatierichtlijn). Momenteel worden asielvergunningen in Nederland verleend voor de duur van vijf jaar.

Reisdocument

Vluchtelingen krijgen een 'vluchtelingenpaspoort' zoals dat in het Vluchtelingenverdrag is gewaarborgd, terwijl subsidiair beschermden die geen nationaal paspoort van hun eigen land kunnen verkrijgen een ander reisdocument krijgen, dat mogelijk niet door alle staten wordt geaccepteerd (artikel 25 van de Kwalificatierichtlijn).

Integratievoorzieningen

Het is mogelijk dat integratievoorzieningen voor beide categorieën mogen verschillen (artikel 34 van de Kwalificatierichtlijn). Het is aan de lidstaten wat zij passend achten voor de statussen.⁷ Mogelijk heeft de termijn van de status effect op de integratievoorzieningen per status.

⁶ Naast de verschillen in rechten is er ook verschil in de criteria om de vergunning in te trekken. Er bestaan ruimere criteria voor het weigeren, intrekken of niet verlengen van een subsidiaire beschermingsstatus dan voor de vluchtelingenstatus (artikelen 14, 17 en 19 van de Kwalificatierichtlijn). Dit komt erop neer dat voor intrekking op basis van openbare orde er voor personen met een a-status sprake moet zijn van een bijzonder ernstig misdrijf en bij subsidiaire bescherming het moet gaan om een ernstig misdrijf. Concreet komt dit erop neer dat wanneer het om subsidiaire bescherming gaat bij een lagere strafmaat de status al kan worden ingetrokken. Deze verschillende intrekkingsgronden worden nu ook al door de IND toegepast, waardoor het invoeren van een tweestatusstelsel geen gevolgen heeft voor de mogelijkheid om in te trekken.

⁷ Artikel 31 van de Kwalificatierichtlijn stelt het volgende: "Teneinde de integratie van personen die internationale bescherming genieten in de samenleving te vergemakkelijken, bieden de lidstaten toegang tot integratieprogramma's welke zij passend achten om rekening te houden met de specifieke behoeften van personen met de vluchtelingenstatus of de subsidiaire beschermingsstatus, of zorgen zij voor de omstandigheden waaronder de toegang tot dergelijke programma's gewaarborgd is."

Sociale bijstand

Subsidiair beschermden hoeven niet volledig gelijk te worden behandeld op het gebied van sociale bijstand; er kan worden gekozen enkel de geboden bijstand voor hen te bieden tot de “meest fundamentele prestaties” (artikel 29 van de Kwalificatierichtlijn).

Gezinshereniging

De EU-Gezinsherenigingsrichtlijn kent gunstiger voorwaarden toe aan de erkende vluchteling om zijn/haar/hen gezinsleden spoedig over te laten komen, in vergelijking tot andere onderdanen van derde landen die wettig op het grondgebied van de EU-lidstaten verblijven. Ingevolge de richtlijn mogen de in die richtlijn opgenomen voorwaarden voor de uitoefening van het recht op gezinshereniging door onderdanen van derde landen, zoals het beschikken over huisvesting, ziektekostenverzekering, stabiele en regelmatige inkomsten, en integratievoorwaarden, niet worden gesteld aan de erkende vluchteling mits het verzoek om gezinshereniging wordt ingediend binnen een termijn van drie maanden na de toekenning van de vluchtelingenstatus. Deze procedure wordt in Nederland de ‘*nareisprocedure*’ genoemd. Als de erkende vluchteling gezinshereniging aanvraagt na verloop van de termijn van drie maanden (en deze termijnoverschrijding niet verschoonbaar is), dan dient de statushouder dit via de ‘*reguliere*’ procedure gezinshereniging te doen, maar dan gelden wel andere strengere voorwaarden.

Voor subsidiair beschermden die het verzoek om gezinshereniging indienen binnen een termijn van drie maanden na toekenning van de status, schrijft de Gezinsherenigingsrichtlijn de hierboven genoemde gunstigere voorwaarden niet voor. Zonder deze gunstigere voorwaarden zou dit recht op gezinsleven er ook zijn indien de gezinsleden behoren tot het kerngezin en als aan de voorwaarden van de Gezinsherenigingsrichtlijn worden voldaan. Dit houdt in dat extra voorwaarden kunnen worden gesteld, in het bijzonder het verwerven van eigen inkomen, huisvesting en integratievoorwaarden.⁸ Daarnaast geldt voor alle vreemdelingen die niet in aanmerking komen voor verblijf de internationale verplichting om te toetsen of er geen strijd is met artikel 7 van het Handvest van de Grondrechten van de EU en /of artikel 8 van het Europees verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Het staat niet vast hoe ver het beperken van de nareismogelijkheden voor subsidiair beschermden mag gaan, dit zal afhangen van de individuele omstandigheden van het geval en kan om die reden in strijd komen met artikel 7 Handvest of artikel 8 EVRM. Het ligt voor de hand om aan te nemen dat subsidiair beschermden niet slechter mogen worden behandeld dan reguliere vreemdelingen. In onderstaande tabel is zichtbaar welke mogelijke verschillen er zijn voor de twee statussen v.w.b. gezinshereniging.

⁸ Ingevolge artikel 12 van de EU-gezinsherenigingsrichtlijn mogen de lidstaten, in afwijking van artikel 7, ten aanzien van een vluchteling/gezinslid niet eisen dat men bewijs levert dat men aan deze eisen voldoet.

Tabel 3: verschillen in voorwaarden en rechten voor gezinshereniging voor familieleden van a- en b-statushouders

	a-status	b-status
Huisvestingvereiste	Kan niet worden gesteld	Kan worden gesteld ⁹
Opvang voor nareizende familieleden	Hoef niet te worden geboden (wordt nu wel geboden)	Hoef niet te worden geboden (wordt nu wel geboden)
Ziektekostenvereiste	Kan niet worden gesteld	Kan eis vooraf zijn
Middelenvereiste	Kan niet worden gesteld	Kan eis vooraf zijn
Inburgeringseis	Kan niet worden gesteld	Kan eis vooraf zijn
Wachtperiode	Kan niet worden gesteld	Kan worden gesteld
Quota¹⁰	Kan niet worden gesteld	Kan worden gesteld
Duur verblijfsvergunning nareiziger	Minimaal 3 jaar	Minimaal 1 jaar
Sociale voorzieningen	Moet worden geboden	Moet in mindere mate worden geboden
Reikwijdte kring gezinsleden	Het is mogelijk om de doelgroep terug te brengen naar kerngezinsleden. Eventueel inclusief meerderjarige kinderen.	Het is mogelijk om de doelgroep terug te brengen naar kerngezinsleden.

Bezien moet worden hoe de vergunning voor nareizende familieleden van personen met een b-status vorm gaat krijgen. Waarschijnlijk zal de vergunning qua voorwaarden gelijk gesteld worden aan een vergunning voor gezinshereniging op reguliere gronden (incl. toets aan artikel 8 EVRM). Daarmee kan de nareisvergunning voor personen met een b-status worden overgeheveld naar het reguliere domein. In 2016 heeft de Europese Commissie een voorstel gedaan om de huidige Kwalificatierichtlijn te vervangen door een Verordening die moet leiden tot uniforme beschermingsnormen en rechten voor vluchtelingen en personen die vallen onder subsidiaire bescherming. De onderhandelingen van dit voorstel lopen momenteel nog. Wanneer de nieuwe Kwalificatieverordening er komt, zal de nareisvergunning naar alle waarschijnlijkheid een reguliere verblijfsvergunning moeten worden (zowel voor nareis bij iemand met een a-status als bij iemand met een b-status). Dit omdat er een duidelijk onderscheid moet zijn tussen de verblijfsvergunningen die op grond van internationale bescherming of op andere gronden worden verleend.

Daarnaast moet ook gezien worden hoe omgegaan wordt met gezinsleden die samen Nederland inreizen, maar waarvan niet iedereen een asielstatus krijgt. Momenteel krijgen zij een afgeleide asielvergunning. Ook hiervoor moet een nieuwe vergunning komen, waarvoor een vergunning gelijkgesteld aan een vergunning voor gezinshereniging op reguliere gronden (incl. toets aan artikel 8 EVRM) minder passend is.

Vergelijking andere lidstaten

Om een beeld te scheppen over welke verschillen gemaakt kunnen worden tussen de twee statussen staat hieronder weergegeven hoe meerdere EU-lidstaten dit doen. Zo is voor Zweden, Duitsland, België, Frankrijk en Oostenrijk in dit rapport gekeken naar welk onderscheid ze maken tussen de twee statussen op het gebied van:

⁹ Momenteel wordt deze eis niet gesteld als voorwaarde voor de huidige reguliere gezinsherenigingsvergunning.

¹⁰ Een bepaald maandelijks quotum dat kan worden aangepast al naar gelang situatie in opvang/huisvesting/uitvoeringsorganisatie etc. kan mogelijk worden gemaakt zonder wachttijd voor gezinshereniging voor personen met een b-status.

geldigheidsduur vergunning, recht op sociale bijstand, reisdocumenten en nareis. Voor een uitgebreidere weergave van deze gegevens zie de tabel in bijlage I.

De belangrijkste punten die uit de vergelijking volgen zijn:

- De onderzochte lidstaten verlenen in eerste instantie vergunningen met een kortere verblijfsduur aan personen met subsidiaire bescherming in vergelijking met de verblijfsduur van eerste aanvragen voor vluchtelingen.
- Alle onderzochte lidstaten geven een ander reisdocument af voor personen met subsidiaire bescherming. In sommige gevallen (Duitsland, Frankrijk) heeft dit reisdocument een kortere geldigheidsduur dan een reisdocument voor vluchtelingen. Bij subsidiaire bescherming wordt in eerste instantie vaak uitgegaan van de reisdocumenten (paspoort etc.) uit het land van herkomst mochten ze deze nog in hun bezit hebben. Als deze ontbreken wordt er een apart reisdocument afgegeven. Vluchtelingen krijgen vaak een reisdocument alleen bestemd voor vluchtelingen, soms zijn daar dan ook meer rechten aan verbonden.
- Met betrekking tot sociale bijstand, gezondheidszorg en huisvesting maken de meeste lidstaten geen onderscheid tussen de twee statussen (Zweden, Duitsland, België en Frankrijk). Oostenrijk maakt op dit gebied een klein onderscheid tussen de twee statussen. Zo worden vluchtelingen daar geassisteerd met het vinden van huisvesting, waarbij dat voor personen met subsidiaire bescherming niet gebeurt.
- Wat betreft nareis verschilt het per lidstaat of er onderscheid wordt gemaakt tussen de twee statussen. Sommige lidstaten maken niet of nauwelijks onderscheid tussen de twee statussen op het gebied van nareis (Zweden, België). Frankrijk maakt onderscheid tussen de geldigheidsduur van de vergunning van familieleden van vluchtelingen en de familieleden van subsidiair beschermden, waarbij de tweede een vergunning krijgen met een kortere geldigheidsduur. Opvallend is dat Duitsland gezinshereniging voor personen met subsidiaire bescherming toestaat, maar daarbij wel een quotum hanteert van 1.000 personen per maand. De autoriteiten selecteren in welke situaties gezinshereniging prioriteit heeft. Daarnaast zijn er in Oostenrijk wel grote verschillen tussen de twee statussen op het gebied van nareis. Subsidiaire beschermden moeten daar drie jaar wachten voordat zij een nareisaanvraag kunnen indienen voor hun familieleden. Tevens moeten zij aan bepaalde voorwaarden voldoen namelijk; voldoende inkomen, ziektekostenverzekering en stabiele huisvesting. In bijna alle lidstaten geldt dat als de periode van drie maanden na het verstrekken van de vergunning is verstreken en men niet om overkomst heeft gevraagd van familieleden, ook voorwaarden worden gesteld aan de nareis van familieleden van vluchtelingen.

3 Impact van wijziging

Dit hoofdstuk beschrijft eerst de impact die de wijziging heeft op de verschillende directies en afdelingen van de IND. Ook komt de impact op de ketenpartners van de IND kort aan bod. Vervolgens gaan we in dit hoofdstuk in op wat er nodig is voor de implementatie van de mogelijke wijzigingen en de duur hiervan. Ten slotte wordt een grove schatting van de financiële gevolgen gegeven.

3.1 Uitvoeringsgevolgen

3.1.1 Directie Asiel en Bescherming

3.1.1.1 Aanmeld- en Behandelproces

Eerste asielaanvragen

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 het geval is zal moeten worden gemotiveerd waarom niet tot een a-status is besloten. Op dit moment moet dit ook al worden gemotiveerd, maar deze motivering hoeft niet uitgebreid te zijn nu deze bij het ontbreken van een procesbelang vaak niet in de rechtbank zal worden aangevochten. **De medewerker moet straks de motivering, die nu in de minuut wordt weergegeven, herschrijven in een voornemen.** Wat vooral extra werk oplevert, zijn zaken waarin de individuele relazen niet geloofwaardig worden bevonden zodat om die reden geen sprake is van vluchtelingsschap en waarbij de verlening van een b-status berust op de algemene veiligheidssituatie. Dit geldt bijvoorbeeld bij Jemenieten en Syriërs, die nog steeds een groot aandeel van de instroom vormen. Bij de inwilliging kan nu kort worden gesteld dat het relaas niet geloofwaardig is. Als het éénstatusstelsel vervalst, zal dat geloofwaardigheidsoordeel geheel moeten worden uitgeschreven. Nu kan er een beschikking worden gemaakt zonder voornemen, en **als er een tweestatusstelsel komt moet er - naar verwachting - eerst een voornemen en daarna een beschikking worden gemaakt**, waarop een zienswijze van een advocaat kan komen, welke vervolgens ook weer verwerkt moet worden. Naar schatting zal het de medewerker ongeveer 30 minuten per zaak extra kosten om de motivering voor de b-status uit te schrijven. Momenteel moet een medewerker ook al motiveren dat er geen a-status wordt verleend, waardoor het niet een groot verschil zal maken in de tijdsbesteding. Daarnaast kost het maken van een voornemen en vervolgens de definitieve beschikking naar schatting 8 uur extra per zaak.

Tevens kan de wijziging tot gevolg hebben dat **gehoren meer tijd in beslag gaan nemen**, enerzijds voor de IND om voldoende informatie te verkrijgen om een afgewogen beslissing te kunnen nemen tussen de a- en b-status, en anderzijds omdat de aanvrager meer informatie zal willen aandragen om voor de a-status in aanmerking te komen. De schatting is dat dit ongeveer 30 minuten extra per gehoor zal zijn. Hierdoor kunnen de **doorlooptijden eventueel langer** worden, als dit betekent dat de gehoren niet meer op één dag kunnen worden afgedaan. Daarnaast kan dit er ook toe leiden dat aanvragers minder snel geneigd zijn om mee te werken aan versnellingsmaatregelen die het gehoor kunnen bekorten.

Daarbij leidt het loslaten van het éénstatusstelsel **voor IND-medewerkers tot dilemma's en extra druk om de beslissing te nemen die recht doet aan de situatie van de aanvrager**. De beslissing die zij maken omtrent de status zal een impact hebben op het (gezins)leven van de aanvrager. Concreet zal het immers betekenen dat iemand die bijvoorbeeld Syrië ontvlucht vanwege de algehele veiligheidssituatie geen gezinshereniging onder gunstiger voorwaarden kan krijgen, terwijl iemand die vlucht omdat hij bijvoorbeeld journalist of politiek opposant is die gunstigere voorwaarden wel krijgt.

Het kan ook buikpijn dossiers opleveren voor medewerkers als het aankomt op alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's). Kinderen die alleen naar Nederland zijn afgereisd en die een b-status krijgen, zullen minder mogelijkheden krijgen om hun gezinsleden naar Nederland te halen. De mogelijkheid bestaat dan dat zij een langere periode zonder hun familie zullen moeten verblijven in Nederland. Om deze reden kan worden overwogen om een apart beleid voor amv's in te voeren, waarbij zij het recht behouden hun familieleden te laten nareizen. Aan de andere kant kan ook beargumenteerd worden dat het huidige beleid mensensmokkelaars in de hand werkt, waarbij amv's, via mensensmokkelaars, alleen vooruit worden gestuurd om in Nederland een nareisaanvraag te doen.

Mogelijk zullen er op termijn minder aanvragen zijn in Nederland door personen die geen aanspraak maken op een a-status, als de rechten voor een b-status minder gunstig zijn. Het huidige éénstatusstelsel en dan met name het recht dat men heeft op gezinshereniging kan een pullfactor zijn voor aanvragers om naar Nederland te komen in plaats van andere lidstaten. Vooral voor amv's wordt momenteel verondersteld dat het Nederlandse systeem een pullfactor is.¹¹ Daarbij bestaat de kans dat er mogelijk ook minder Dublinzaken zullen zijn, omdat personen minder snel zullen doorreizen naar Nederland. Overigens verschilt het Nederlandse nareissysteem op meerdere vlakken met dat van andere lidstaten, zoals blijkt uit vergelijkend onderzoek.¹²

Of een strikter nareisbeleid bij een subsidiaire status inderdaad leidt tot minder asielinstroom is de vraag. Andere lidstaten die wel een onderscheid kennen tussen nareisvoorwaarden voor personen met een a- of b-status hebben namelijk ook te maken met een hoge (of juist een relatief nog hogere) asielinstroom. Bovendien blijkt uit verschillende onderzoeken dat de keuze van een asielzoeker voor een bepaald land afhankelijk is van meerdere (pull)factoren, zoals bijvoorbeeld de taal van het land, de aanwezigheid van landgenoten, het persoonlijke netwerk van de migrant en de toekomstige werk- en studiemogelijkheden. Ook voor de groep amv's kunnen andere pullfactoren een rol spelen naast de nareisvoorwaarden, zoals goede opvang en begeleiding.¹³

Zij-instroom

Met de mogelijkheid om door te procederen voor een sterkere status, is het waarschijnlijk dat er ook meer zij-instroom¹⁴ te verwachten valt. Dit in de eerste plaats omdat de rechtbank zou kunnen menen dat onvoldoende gemotiveerd is

11 IND: 'Analyse Instroom alleenstaande minderjarige vreemdelingen' juni 2022.

12 Onderzoek en Analyse (O&A), IND, Knelpuntenanalyse Nareis, 2021; ECRE, 'Not there yet: Family reunification for beneficiaries of international protection', 2023.

13 WODC, 'Unaccompanied minor asylum seekers in the Netherlands: choice or chance?', 2018.; Kuschminder, de Bresser & Siegel, 'Irreguliere migratieroutes naar Europa en de factoren die van invloed zijn op de bestemmingskeuze van migranten', 2015; V. Di Iasio en J. Wahban, 'The determinants of Refugees' Destinations: Where Do Refugees Locate within the EU?', 2022.

14 Zij-instroom zijn in deze context zaken die opnieuw behandeld moet worden n.a.v. een gegrond beroep op de eerdere beslissing. Daarnaast kunnen er ook zij-instroom zaken komen alvorens de zaak voor de rechter komt: als JZ bij bekijken van de zaak al beoordeeld dat deze opnieuw gemotiveerd moet worden.

waarom er geen grond voor verlening a-status bestaat. **Anders dan op dit moment, zal de rechter procesbelang aannemen bij doorprocederen voor een sterkere titel en daarmee is de kans groter dat de zaak terug wordt verwezen naar de IND voor herstel van motiveringsgebreken.** Met een tweestatusstelsel zal de rechter bij een gebrekkige motivering van de afwijzing van vluchtelingenschap van een vreemdeling die wel voor subsidiaire bescherming in aanmerking komt, de zaak sneller terugsturen. Daarnaast kan ook JZ al voordat de zaak bij de rechter verschijnt een beroepszaak om deze reden terugleggen bij A&B, als zij voorzien dat de rechter zal oordelen dat er onvoldoende is gemotiveerd waarom er geen a-status is verleend. **Bij de constatering dat het besluit onvoldoende gemotiveerd is, zal de IND opnieuw moeten bezien of de vreemdeling niet in aanmerking komt voor vluchtelingenschap.** Dit zal een aanzienlijke werkbelasting voor de IND brengen, omdat dit in potentie **veel extra zaken** zijn. Hierdoor kunnen de **doorlooptijden per zaak langer** worden. Zeker in het begin zal dit, als medewerkers nog uitzoeken wat de precieze motivering moet zijn om een besluit in stand te laten, leiden tot meer zaken waarbij de motivering gebrekkig zal worden bevonden door JZ of door de rechter. **Bij een intrekking van een zaak kost het een medewerker 4 tot 15 uur extra tijd om een uitgebreidere motivering te geven,** aangezien men weer opnieuw in een zaak moet duiken of een zaak moet lezen waar men zelf nooit op heeft beslist. Te verwachten is dat er ook meer principiële discussies gevoerd gaan worden of er ten aanzien van bepaalde groepen (bijv. alleenstaande vrouwen, vrouwen die slachtoffer zijn geworden van gender gerelateerd geweld, dreigende besnijdenis) sprake is van een sociale groep in de zin van het Vluchtelingenverdrag en of daarmee niet tot vluchtelingenschap moet worden geconcludeerd.

Verlengingen

Momenteel is nog onduidelijk welke keuze er gemaakt wordt ten aanzien van de termijnen van de verschillende statussen.¹⁵ Indien het loslaten van het éénstatusstelsel ook het gevolg heeft **dat er een onderscheid wordt aangebracht tussen de duur van aan de vluchteling verstrekte vergunning en de duur van de aan de subsidiair beschermde verstrekte vergunning, dan zal hier aanzienlijk veel extra werk voor de IND uit volgen.** Bijvoorbeeld als het nieuwe beleid wordt dat iemand met een b-status een vergunning voor één jaar zal krijgen. Dit zal betekenen dat de IND ten aanzien van de subsidiaire beschermde in het overgrote deel van de zaken vaak de geldigheidsduur van de vergunning moet verlengen. Hoe korter de termijnen, hoe meer verlengingsaanvragen moeten worden behandeld door de IND. De normtijd van een verlengingszaak is 87 minuten.

HASA's

Als het landenbeleid van een land wijzigt kan dit tot gevolg hebben dat statushouders van een b-status niet langer op grond van hun b-status in Nederland mogen verblijven. Dit kan tot gevolg hebben dat zij een nieuwe asielaanvraag indienen (HASA), om aanspraak te maken op een a-status. In hoeverre dit voor gaat komen is niet te voorspellen. Dit hangt af van ontwikkelingen in bepaalde landen en hoe groot de groep is van personen met een b-status op dat moment uit een bepaald land. De normtijd van een HASA is 1.152 minuten.

¹⁵ Personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, moeten Europeesrechtelijk gezien een verblijfsvergunning krijgen voor minstens één jaar (verlengbaar voor twee jaar). Vluchtelingen krijgen een verblijfsrecht voor minstens drie jaar (ook bij verlenging, artikel 24 van de Kwalificatierichtlijn). Momenteel worden asielstatussen verleend voor de periode van vijf jaar.

Herbeoordeling

De IND moet bij wijziging in het landenbeleid herbeoordelen of een houder van een asielvergunning nog steeds in aanmerking komt voor deze verblijfsvergunning. Het team herbeoordelen dat deze herbeoordeling doet, beoordeelt nu dus op welke grond een asielvergunning is verleend en of een aanpassing in beleid reden is voor intrekking van de asielvergunning.

De kans bestaat dat een herbeoordeling eenvoudiger wordt als de IND in de aanvraagfase beter moet motiveren waarom een a- of een b-grond is verleend. Doortoetsen op status (a of b) gebeurt nu ook al bij een herbeoordeling. Zij komen hierbij regelmatig tegen dat een verblijfsvergunning asiel onder de verkeerde grond is verleend, maar daar wordt niets mee gedaan omdat dit op dit moment geen rechtsgevolgen heeft. **Als in de eerste plaats bij het verlenen van een verblijfsvergunning asiel al beter wordt gekeken naar het recht op de a- of b-status, zullen zij minder vaak tot de constatering komen dat er eigenlijk een andere status verleend had moeten worden.** In de toetsing is er (buiten openbare orde) geen verschil tussen het intrekken van een a- of b-status. Het doortoetsen bij een intrekking van een verblijfsvergunning asiel die is verleend op de b-grond wordt voor team herbeoordeling eenvoudiger als het beroep tegen het niet verlenen van een verblijfsvergunning onbepaalde tijd op de a-grond ongegrond is verklaard. Als de situatie zich voordoet dat de IND bij de herbeoordeling een verleende a-status moet gaan intrekken en een b-status verleent, dan is de verwachting dat er meer beroepen ingediend zullen worden. Dit betekent ook meer werk voor de IND dan in de huidige praktijk omdat een verblijfsdocument moet worden ingetrokken (met a-status) en een ander verblijfsdocument moet worden verleend (met b-status). Ook is de vraag of de IND bij wijziging van het landenbeleid proactief moet gaan herbeoordelen of iemand die al een b-status heeft een a-status moet krijgen of dat dit alleen gebeurt wanneer de vreemdeling hier zelf actief om vraagt door middel van een nieuwe (herhaalde) aanvraag (zie hierboven onder kopje HASA's).

3.1.1.2

Nareis

De verwachting is niet dat het aandeel vergunninghouders die een nareisaanvraag indient voor familieleden zal dalen bij het invoeren van het tweestatusstelsel. De nareisaanvragen zullen echter wel vaker worden afgewezen, aangezien er voor personen met een b-status andere eisen gaan gelden voor een nareisaanvraag. Het kan zijn dat de vergunning qua voorwaarden gelijk gesteld wordt aan een vergunning voor gezinshereniging op reguliere gronden (incl. art. 8 EVRM). Een toetsing op 8 EVRM kost A&B medewerkers meer tijd dan een toetsing voor asiel nareis, aangezien deze complexer is ([zie ook hoofdstuk 3.1.3](#)). Een toets op 8 EVRM kost 91 minuten extra per zaak. Daarnaast zal er meer capaciteit gevraagd worden van A&B om de bezwaarschiften af te handelen die volgen uit het verhoogde aantal afwijzingen nareis.

Het is nog de vraag waar binnen de IND de gezinsherenigingsaanvragen voor verblijfsvergunningen bij personen met een b-status afgedaan zullen worden, aangezien de vergunning waarschijnlijk gelijkgesteld wordt aan een reguliere verblijfsvergunning. De behandeling van de zaken kan daarom ook bij directie RVN belegd worden.¹⁶

¹⁶ Als de nieuwe kwalificatieverordening in gaat die nu in onderhandeling is in EU dan zal de nareisvergunning sowieso geen asielvergunningen meer kunnen zijn maar onder regulier beleid gaan vallen.

3.1.2

Directie Juridische zaken

Met het éénstatusstelsel heeft een statushouder met de subsidiaire beschermingsstatus geen (proces)belang bij het instellen van beroep tegen de vaststelling dat hij niet in aanmerking komt voor de vluchtelingenstatus. Het is inmiddels vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dat een belang om door te procederen voor de a-grond ontbreekt indien men in het bezit is van de b-grond. **Met het invoeren van twee statussen ontstaat er wel een belang voor de aanvrager om te procederen om een vluchtelingenstatus te verkrijgen.** Vooral voor personen met gezinsleden is dit belang groot, wanneer de rechten voor nareis anders zullen zijn. Verwacht wordt dan ook dat in een groot deel van de zaken waarin een b-status verleend wordt een beroep wordt ingesteld tegen de weigering van de a-status. Voordat het éénstatusstelsel werd ingevoerd werd ook op grote schaal doorgeprocedeerd.¹⁷ Dit is destijds een van de redenen geweest dat is overgegaan op het éénstatusstelsel. Het extra aantal rechterlijke procedures en de daadwerkelijke kosten zijn afhankelijk van de aard en omvang van de instroom: de inwilligingspercentages en verleningsgrond in die zaken. Daarnaast zal de wil om door te procederen afhankelijk zijn van de keuze in rechten die verleend zullen worden aan personen met een b-status. Hierbij zullen waarschijnlijk vooral de voorwaarden die worden gesteld aan het overbrengen van familieleden van belang zijn. Daarnaast kan ook voor personen die geen familieleden willen overbrengen de kortere geldigheidsduur van de vergunning een drijfveer zijn om door te procederen. Ook heeft het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand effect op het aantal procedures. Als wordt gekozen om over te stappen op tweestatusstelsel dan kan bezien worden of het stelsel van rechtsbijstand aangepast moet worden om zo te voorkomen dat de drempel heel laag ligt om door te procederen.

Ook wordt verwacht dat er meer beroepen worden ingesteld op de

nareisbeslissingen; als er bij een b-status meer voorwaarden worden gesteld aan het overbrengen van familieleden, zullen nareisaanvragen vaker worden afgewezen, wat ten gevolg heeft dat er ook meer bezwaarschriften en beroepen op nareisaanvragen worden ingediend. Ook zal men niet voldoen aan de voorwaarden voor verblijf op reguliere gronden (gezinshereniging incl. 8 EVRM), hetgeen ook extra procedures met zich zal brengen.

Extra beroepen (zowel op asielaanvragen als op nareis- en reguliere aanvragen) zorgen voor extra werk voor de medewerkers van JZ, die de IND moeten vertegenwoordigen in de beroepszaken. Bij de afwijzing van de a-status, zal vaak (ook) de geloofwaardigheid van het asielmotief centraal staan. De verwachting is dat de normtijden van dergelijke zaken niet wezenlijk 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 845 minuten. De verwachting hierbij is dat aan het begin van de invoering van de wijziging een beroepszaak meer tijd zal kosten, aangezien geprobeerd zal worden om bijvoorbeeld een motiveringsgebrek te herstellen in een verweerschrift. De vraag is of de rechtbanken hierin mee zullen gaan in het kader van finale geschilbeslechting. Ook kunnen mogelijk meer principiële discussies gaan ontstaan over bijvoorbeeld het behoren tot een sociale groep, hierover is op dit moment nauwelijks jurisprudentie. JZ kan op dit moment het huidige werkaanbod aan, maar elke verhoging van het aantal zaken zal het aanwezig zijn ter zitting en het tijdig schriftelijk verweer voeren onder druk zetten. Meer beroepszaken zal betekenen dat daarmee ook de druk op JZ fors

17 In het Fiche Kwalificatieverordening dat is uitgebracht n.a.v. de Commissievoorstellen te komen tot o.a. een Kwalificatieverordening is aangegeven dat rekening gehouden dient te worden met dat in 60 tot 90% van alle op b-status ingewilligde zaken doorgeprocedeerd kan worden voor een sterkere status (Fiche: Kwalificatieverordening, 2016, Kamerstuk 22 112, nr. 2192).

toeneemt. De extra druk bij JZ, zal ook afhangen van hoeveel zaken de rechtbanken in staat zijn om te plannen op zitting. Als rechtbanken niet in staat zijn om extra beroepszaken op zitting te plaatsen, dan zullen met name de doorlooptijden oplopen. Als zij wel extra beroepszaken op zitting plaatsen zal dit betekenen dat JZ extra capaciteit nodig zal hebben.

3.1.3

Directie RVN

Het is nog niet bekend hoe de vergunning voor nareizende familieleden van personen met een b-status vorm gaat krijgen. Waarschijnlijk zal de vergunning qua voorwaarden gelijk gesteld worden aan een verblijfsvergunning regulier voor gezinshereniging op basis van de Vreemdelingenwet en –besluit en de gezinsherenigingsrichtlijn met art. 8 EVRM als resttoets¹⁸. Dat houdt in dat familieleden van b-statushouders dus indien zij aan de voorwaarden voor verblijf als familie- of gezinslid (of art. 8 EVRM als resttoets) voldoen een reguliere verblijfsvergunning krijgen. Het is aan de IND om te bepalen waar binnen de organisatie de aanvragen vergunning van nareizende familieleden van personen met een b-status worden behandeld. Het kan zijn dat dit onder RVN komt te vallen. Afhankelijk van de voorwaarden die gesteld worden zullen de meeste aanvragers niet direct aan de voorwaarden (zoals voldoende en duurzaam inkomen en een woning) kunnen voldoen. Dit betekent dat als zij een aanvraag direct na verlening asiilvergunning indienen, zij in de meeste gevallen een afwijzing ontvangen op de aanvraag om een verblijfsvergunning regulier onder de bepaling verblijf als familie- of gezinslid, en RVN medewerkers vervolgens ambtshalve moeten doortoetsen aan artikel 8 EVRM. De toets aan artikel 8 EVRM is arbeidsintensiever dan de reguliere gezinsherenigingstoets, vanwege belangenafweging die gedaan moet worden. Ook hierbij is de verwachting dat de aanvragers in de meeste gevallen niet aan de voorwaarden zullen voldoen. Als zij hierop worden afgewezen zullen zij naar verwachting in een later stadium opnieuw een aanvraag indienen als zij (enkele jaren later) mogelijk wel aan de voorwaarden voldoen. Dit kan als gevolg hebben dat b-statushouders met familieleden in het land van herkomst, ook meer belang hechten aan het verkrijgen van inkomsten uit arbeid, omdat dit een belangrijke voorwaarde is om voor een reguliere verblijfsvergunning in aanmerking te komen. **De verwachting is dat personen die een b-grond vergunning hebben en willen herenigen met hun familieleden bij deze wijziging meer inzet tonen om aan de reguliere voorwaarden van gezinshereniging te voldoen, dit kan ervoor zorgen dat zij door de gestelde eisen aan nareis eventueel sneller participeren binnen de Nederlandse samenleving.**

Als besloten wordt om een aparte beperking (verblijfsdoel) te creëren voor nareizende familieleden van b-statushouders (apart van de huidige reguliere vergunningen voor gezinshereniging), zal er ook een impact zijn op de huidige reguliere vergunningen voor gezinshereniging. Als personen een afwijzend besluit op de vergunning voor nareizende familieleden van b-statushouders krijgen, vragen zij waarschijnlijk vervolgens reguliere gezinshereniging (met 8EVRM als resttoets) aan. Ook hiervoor geldt dat de reguliere gezinshereniging strengere voorwaarden heeft.

Gezien het op het moment van de verkenning nog niet zeker is hoe de vergunning vorm gaat krijgen en waar deze binnen de IND belegd wordt is de impact voor RVN in deze verkenning niet tot in detail uitgewerkt. **Zeker is dat als gekozen wordt voor een overheveling naar RVN, dit deze directie aanzienlijk extra werk oplevert.** Naar schatting gaat het om 3.990 (laag scenario) tot 9.310 (hoog

¹⁸ Bij reguliere aanvragen Familie & Gezin cf. 8 EVRM, wordt eerst getoetst of het gezinslid op grond van het reguliere kader in aanmerking komt voor een vergunning. Daarna wordt pas bekeken of een vergunning ingevolge 8 EVRM moet worden verleend.

scenario) extra zaken. Mocht de vergunning voor nareizende familieleden van b-statushouders onder RVN komen te vallen dan moeten hiervoor processen worden ingericht, en nieuwe medewerkers worden geworven en opgeleid. De gevolgen zijn afhankelijk van de inrichting van de processen. Momenteel zijn de huidige medewerkers van RVN bekend met het soort zaken en de nationaliteiten die veel bij A&B voorkomen: asiel statushouders doen nu ook reguliere aanvragen met een doortoetsing aan artikel 8 EVRM voor nareizende familieleden, als zij niet meer voldoen aan de voorwaarden van asiel nareis¹⁹. Deze zaken worden als complexer ervaren dan de zaken die de medewerkers behandelen voor andere (van personen met een niet-asielstatushouder als referent) gezinsherenigingsaanvragen (incl. art. 8 EVRM) en leveren meer werk op omdat bijvoorbeeld vaker dan andere zaken gezinshereniging herstel verzuim moet worden geboden of nader onderzoek moet worden gedaan. Zo komt het bijvoorbeeld veel voor dat de aanvragers met een asielstatushouder als referent niet over de juiste documenten beschikken, waardoor overgegaan moet worden op DNA onderzoek.

Een van de voorwaarden die net als in Duitsland zou kunnen worden gesteld is **het invoeren van een quotum voor de aanvragen. Dit kan zorgen voor een geplande instroom per maand, waar de IND beter op kan inspelen.** Dit kan betekenen dat besloten wordt om maximaal per maand een x-aantal gezinsherenigers van iemand met een b-status een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) te verlenen waarna ze kunnen inreizen. Op die manier kan gestuurd worden op de instroom van nareizigers. Dit kan bij een overheveling naar RVN ook ervoor zorgen dat de druk op RVN minder groot zal zijn. Overigens is in Duitsland een systeem van kracht om te bepalen welke gevallen prioriteit krijgen. Een dergelijk systeem zou structureel menskracht vergen.

3.1.4 *Dienstverlening*

Er valt ook een impact voor de directie DV te verwachten, echter is deze impact in deze verkenning vanwege de eerder benoemde beperking slechts in beperkte mate meegenomen.

3.1.4.1 Handhaving

Met de invoering van het tweestatusstelsel bestaat de mogelijkheid dat er meer fraude zal plaatsvinden om te voldoen aan de gestelde eisen voor het overbrengen van familieleden van b-statushouders. Afhankelijk van de eisen die gesteld worden kan een persoon bijvoorbeeld fingeren dat zij over een geschikte woning of baan beschikken om zo aan een eventueel huisvestingsvereiste of middeleneis voor gezinshereniging te voldoen. Handhaving hierop is uitdagend. De IND stuit bij gezinshereniging nu al o.a. op gefingeerde dienstverbanden. Daar wordt op gehandhaafd, maar aan de bewijslast is in de praktijk vaak moeilijk te voldoen. Bij de huisvestingmaatregel bij nareis afgelopen jaar werd om bewijs van de betreffende gemeente gevraagd om te controleren of de statushouders over een geschikte woning voor ontvangst familieleden beschikten. Hier bestond soms onduidelijkheid over, omdat voor de gemeente onduidelijk was wat dan precies een geschikte woning was.

3.1.4.2 TOELT

De overgang naar een tweestatusstelsel gaat voor de landenexperts van het Team Onderzoek en Expertise Land en Taal (TOELT) van de IND naar verwachting op verschillende vlakken impact hebben. Ten eerste gaat het doorprocederen voor TOELT meer tijd kosten. Immers, als er in eerste aanleg een landvraag aan TOELT

¹⁹ Eén van de belangrijkste voorwaarden voor nareis is dat de aanvrager binnen drie maanden nadat de referent de asielstatus heeft verkregen, de verblijfsaanvraag indient.

voorgelegd wordt en niet a-status wordt verleend- maar wel de b-status, dan kost dat reeds tijd voor TOELT. Wanneer iemand daarna doorprocedeert voor de a-status, is de kans reëel dat er weer een vraag aan TOELT wordt voorgelegd vanuit het beslisproces. **In één zaak worden er dan vaker twee landenvragen gesteld.**

Ten tweede zullen er bij het verlenen van de a- en de b-status heldere criteria voor de verschillen worden belegd. Dit zal zorgen voor een **grotere informatiebehoefte vanuit de hoor- en beslismedewerkers**. Immers, zij zullen dieper gaan toetsen op specifieke criteria die horen bij de twee statussen. Dat gaat zorgen voor meer landvragen omdat er meer nadruk ligt op het individuele relaas van de asielzoeker. Dat zorgt naar verwachting voor meer vragen, zowel vroeg in de procedure(s), als verder in de procedure voor de landenspecialisten en ook meer vragen voor het Regionaal Informatie Centrum (RIC's).²⁰

3.1.4.3

Bdoc, telefonie en loketten

Aangezien Vluchtelingenwerk Nederland (VWN), Nidos (voogdijinstelling voor amv's), Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) en de advocatuur een grote rol hebben in het voorlichten van de aanvrager, wordt niet verwacht dat de loketten en telefonie veel extra vragen zullen krijgen over de asielaanvragen. **Als de termijnen van de vergunningen echter korter worden, zullen de loketten meer werk krijgen, gezien zij vaker pasjes moeten uitreiken voor de verlengde vergunningen. Dit betekent ook dat Bureau Documenten (Bdoc) meer werk zal krijgen.**

Het is **onduidelijk of VWN de assistentie die zij momenteel bieden bij het invullen van een nareisaanvraag zullen blijven bieden** indien (een deel van) de aanvragen onder RVN komen te vallen. Bovendien kan het zijn dat huidige platformen voor asiel (bijv. MyCOA en Refugeehome) in dat geval ook geen informatie zullen bieden aan de aanvrager als (een deel van) de nareisaanvragen niet meer onder asiel vallen. Als aanvragers zonder assistentie van VWN de aanvraagformulieren invullen, is het risico dat er vaker fouten gemaakt worden in de aanvraagformulieren en er meer vragen bij de loketten en telefonie zullen komen over de aanvraagformulieren.

Momenteel worden bij een door A&B ingericht loket in Zevenaar ambtshalve nareisvergunningen verstrekt aan gezinsleden die eerst een mvv procedure toegang en verblijf (tev)-procedure hebben doorlopen. De mvv tev-procedure wordt altijd gestart met een schriftelijke of online aanvraag. Als de aanvraag wordt ingewilligd worden de pasjes in sommige gevallen opgehaald bij het loket. Als (een deel van) de nareisaanvragen onder RVN komen te vallen, zal het loket in Zevenaar minder werk krijgen.

Mocht gekozen worden om de aanvragen van nareizende familieleden van b-statushouders onder RVN te laten vallen, dan zal dit ook effect hebben op de reguliere loketten van DV. De gezinsherenigingsaanvragen bij RVN worden nu grotendeels online ingediend. Aanvragers kunnen bij de reguliere loketten een afspraak maken om hulp te vragen bij het invullen van een aanvraag. Dit gebeurt nu nauwelijks. **Als alle aanvragen voor nareizende familieleden van b-statushouders naar reguliere loketten moeten, betekent dat veel extra werk voor loketten.** Hiervoor moeten ook extra loketruimte komen (tenzij hiervoor iets wordt ingericht op de asielzoekerscentra). Het oprichten van een online

²⁰ Het RIC is onderdeel van TOELT. Medewerkers van de RIC's zitten op de locaties en geven antwoord op de meer praktische vragen vanuit de hoor- en beslismedewerkers over herkomst en andere landinhoudelijke onderwerpen.

aanvraagformulier zal deze druk doen afnemen, al moeten uiteindelijk wel de pasjes worden opgehaald bij de loketten. Daarnaast is in dat geval een proactieve communicatie-campagne van belang waarin de IND de aanvragers voorlicht over de online aanvraagprocedure, direct na vergunningverlening.

3.1.5 Ketenpartners

De impact voor ketenpartners is niet specifiek onderzocht gezien de korte looptijd van het onderzoek. Onderstaande punten zijn punten die voortkomen vanuit de processen van de IND. Onderstaande is alleen geverifieerd bij de DT&V, bij de rest van de ketenpartners is geen verificatie gevraagd. Gevolgen voor ketenpartners zullen meer behelzen dan wat hieronder wordt voorzien. Op basis van concrete conceptregelgeving zou impact op ketenpartners in een later stadium in kaart gebracht kunnen worden in een ketenbrede EAUT.

COA

Als het beleid zo wordt ingericht dat nareizende familieleden van personen met een b-status niet hoeven worden opgevangen door het COA zal het COA **minder personen in de opvang** krijgen. COA hoeft enkel opvang te regelen voor asiel statushouders, en niet voor personen met een reguliere vergunning. Wel kan het voorkomen dat familieleden die inreizen met een mvv-tev voor nareizende familieleden van b-statushouders vervolgens alsnog een eigen asielaanvraag indienen. In dat geval komen zij wel in aanmerking voor opvang.

De vraag is of rechtbanken in staat zijn voldoende op te kunnen schalen om de extra beroepszaken ten gevolge van een tweestatusstelsel af te handelen. Als zij hiervoor onvoldoende capaciteit hebben zullen de doorlooptijden van alle beroepen oplopen, en zullen vreemdelingen in beroep (degenen met een beroep op een afwijzend besluit in plaats van een beroep op de status) daarmee langer in de opvang blijven.²¹ De verwachting is dat de invoering van het tweestatusstelsel in dat geval daarmee niet of beperkt een belangrijke bijdrage zal leveren aan het oplossen van de opvangcrisis.

De ervaring is dat aanvragers zich vaker tot VWN en COA richten met vragen, dan tot de IND. Medewerkers van COA zullen mogelijk ook vragen ontvangen over het statusstelsel.

Impact rechtbanken

De rechtbanken hebben momenteel grote achterstanden en kampen met een personeelstekort. Wanneer er meer beroepszaken bij de rechtbanken komen, zal de **druk op de rechtbanken toenemen**. De vraag is of rechtbanken in staat zijn voldoende op te kunnen schalen om deze extra beroepszaken af te handelen. Indien dit niet het geval is zullen de doorlooptijden in deze en andere asielzaken (en ook reguliere zaken) oplopen. Vreemdelingen blijven daarmee langer in onzekerheid over hun verblijfsrecht en zullen in geval van asielzaken langer in de opvang blijven.²²

Impact advocatuur

De wijziging heeft ook een behoorlijke impact op het werk van de advocatuur. Ten eerste zal de grootste toename in het werk van de advocatuur

²¹ Personen die subsidiaire bescherming hebben verkregen zullen niet tijdens de beroepsfase in de opvang hoeven te verblijven.

²² Personen die subsidiaire bescherming hebben verkregen zullen niet tijdens de beroepsfase in de opvang hoeven te verblijven.

voortkomen uit de toename in het aantal beroepen. De verwachting is dat advocaten ook bij (een groot deel van) de op b-status ingewilligde zaken beroepen gaan indienen op de status. Ten tweede zullen advocaten ook vaker een zienswijze moeten indienen. Wanneer een persoon een inwilliging op een b-status krijgt zal er door de IND een voornemen worden opgemaakt voor de afwijzing van de a-status. De advocatuur zal op al deze zaken een zienswijze moeten gaan schrijven. Hiervoor zullen zij waarschijnlijk ook vergoed moeten worden. Ten derde zullen ook de correcties en aanvullingen mogelijk meer werk gaan kosten voor de advocaat, aangezien bepaalde zaken relevanter worden nu het uitmaakt welke status de klant krijgt. Als laatste zal de advocatuur de voorlichting richting de vreemdeling anders moeten insteken, waarbij ook de verschillen in statussen moeten worden uitgelegd aan de aanvrager.

NIDOS

Amv's met een b-status zullen minder eenvoudig familie kunnen overbrengen naar Nederland. Dit betekent dat NIDOS tot hun 18e dient op te treden als voogd voor hen in plaats van tot het moment dat hun ouders zijn nagereisd. Momenteel is het al lastig voor NIDOS om voldoende voogden te vinden. **De wijziging verhoogt de druk op NIDOS nog verder.** Echter, zoals aangegeven onder [3.1.1](#), heeft het aanpassen van de voorwaarden voor nareizende familieleden van amv's met een b-status mogelijk een negatief effect op de instroom van amv's. **Mocht de aanpassing een negatief effect hebben op de toestroom van amv's dan kan de druk op Nidos ook afnemen (of de eerder benoemde toenemende druk compenseren).**

VWN

De voorlichting van VWN dient aangepast te worden, zodat zij ook de aanvragers kunnen voorlichten over de statussen. De ervaring is dat aanvragers zich vaker tot VWN en COA richten met vragen, dan tot de IND. Medewerkers van VWN zullen ook meer vragen ontvangen die gaan over het statusstelsel.

Momenteel helpt VWN bij het invullen van de nareisaanvraag. Bezien moet worden of zij deze hulp ook zullen bieden op het moment dat de aanvraag voor nareis (deels) onder RVN komt te vallen. Als aanvragers de hulp zonder assistentie van VWN invullen, is het risico dat er vaker fouten gemaakt worden in de aanvraagformulieren en er meer vragen bij de loketten zullen komen over de aanvraagformulieren.

DT&V

Als er meer geprocedeerd wordt op status, en de druk op de rechtbanken toeneemt, zullen de beroepsprocedures langer duren. Ook voor personen die beroep indienen op een afwijzende aanvraag zullen zo de doorlooptijden toenemen. **Vanuit terugkeerperspectief is het onwenselijk als toelatingsprocedures lang duren,** omdat hierdoor **terugkeer lastiger te effectueren** is. Langdurige verblijfsrechtelijke procedures hebben vaak tot gevolg dat vreemdelingen zich meer zullen wortelen in Nederland, waardoor de vertrekbaarheid van de vreemdeling afneemt. Daarnaast kan, als de termijnen van de vergunningen worden ingekort, het vaker voorkomen dat statussen worden ingetrokken danwel niet verlengd, als bijvoorbeeld het landenbeleid wijzigt. Dit zal betekenen dat DT&V meer zaken in hun caseload krijgt. Tegelijkertijd zou invoering van het tweestatusstelsel ook kunnen leiden tot een toename van vrijwillig vertrek als vergunninghouders hun familieleden niet (op korte termijn) kunnen laten nareizen.

Gemeenten

Als er geen huisvestingsvereiste wordt gesteld als voorwaarde van de vergunning bestaat het risico dat gemeenten meer te maken krijgen met dakloosheid en huisvestingsproblemen in de sociale huurwoningsector.

3.2 Implementatie

3.2.1 *Randvoorwaarden*

Om de wijziging in te voeren dient wet- en regelgeving te worden aangepast, IV aanpassingen in de systemen van de IND en ketenpartners te worden doorgevoerd, interne en externe communicatie te worden ingericht, en medewerkers te worden opgeleid.

3.2.1.1 Aanpassingen wet- en regelgeving

Om het éénstatusstelsel los te laten, is een ingrijpende wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 en onderliggende regelgeving noodzakelijk waarin de verschillende verblijfsvergunningen asiel worden geïntroduceerd met daaraan gekoppeld de verschillende rechten. Dit raakt de kern van de systematiek van de huidige wet, die doorwerkt in lagere regelgeving. Mogelijk dat dit ook andere regelgeving gaat raken, bijv. met betrekking tot bijstand e.d. Dit is afhankelijk van de keuzes die gemaakt gaan worden en deze verkenning is niet geschikt om hier inzicht in te bieden.

3.2.1.2 Overgangsrecht

Bij invoering van een tweestatusstelsel zal aandacht moeten zijn voor een overgangsregeling. Wanneer de aanpassing geldt met inwerkingtreding van de wetwijziging voor alle asielvergunninghouders die op dat moment al een verblijfsvergunning hebben zou dit namelijk een dermate grootschalige en ingewikkelde situatie opleveren dat dit niet uitvoerbaar wordt geacht. Dit zou namelijk een betekenen dat alle verblijfsdocumenten moeten worden omgewisseld, men andere titels krijgt, andere rechten etc. Dit leidt weer tot een enorme hoeveelheid beroepsprocedures en jurisprudentie. Als overgegaan wordt naar een tweestatusstelsel dan is een overgangsbepaling waarin staat dat het alleen geldt voor asielaanvragen die zijn ingediend of beslist ná inwerkingtreding van de wet noodzakelijk. Dit betekent dat de migratieketen nog minimaal 5 jaar in een situatie zit waarin er twee asielsystemen zullen bestaan. Asielstatushouders die onder de oude situatie vallen met titel, rechten en plichten die daarbij horen en asielstatushouders die onder het nieuwe stelsel vallen. Dit zal het voor de uitvoering bij de IND in ieder geval een stuk ingewikkelder maken omdat beide systemen ook zullen moeten worden ondersteund.

3.2.1.3 Verblijfstitel

Er zijn op dit moment drie specifieke verblijfstitels voor asiel: in procedure, bepaalde tijd en onbepaalde tijd. Deze aanpassing raakt in ieder geval de titel voor asiel bepaalde tijd. Aan titels zijn specifieke rechten verbonden. Ketenpartners weten aan de hand van de titel welke rechten dat zijn. Het gaat hierbij om uitkeringen, toeslagen, recht op wonen en werken, de inburgeringsplicht en bijvoorbeeld stemrecht. Op het moment dat er een keuze komt om asielzoekers waarbij de aanvraag wordt ingewilligd verschillende soorten van verblijfsrecht (a of b) te geven en daarmee andere rechten, moet dit voor de keten inzichtelijk worden gemaakt. Het ligt dan in de verwachting dat er dan een tweede verblijfstitel voor asiel bepaalde tijd moet komen. Dit heeft gevolgen voor alle organisaties die gebruik maken van de BRP en specifiek de verblijfstitels daarin. Dat zijn ongeveer 1400 organisaties (gemeenten, zorgverzekeraars, Belastingdienst, SVB, UWV, DUO, enz.). Al deze organisaties moeten hun systemen aanpassen, zodat deze voor een nieuwe

titel geschikt zijn. Daarnaast moeten ze er ook voor zorgen dat aan deze nieuwe titel de voor hun relevante nieuwe rechten worden gehangen.

Alleen als er sprake is van beperkte aanpassingen aan de rechten die alleen impact hebben op de partijen in de migratieketen, kan er voor gekozen worden om op een andere manier dan een aanpassing aan de verblijfstitel dit kenbaar te maken. Dit kan dan door bijvoorbeeld een BVV-procesverwijzing²³ of toevoeging aan Sigma²⁴. Hierbij moet dan gedacht worden aan aanpassingen aan de periode van verblijfsrecht, of nareizigers recht op opvang hebben of bijvoorbeeld het middelenvereiste bij nareis. Deze hebben alleen impact op de migratieketen.

De aanpassing heeft geen gevolg voor de verblijfstitel asiel in procedure, omdat op dat moment er nog geen sprake is van een verkregen a-status of b-status.

Er zijn ook twee verblijfstitels voor personen in procedure voor voortgezet verblijf. Deze titels zijn niet specifiek voor regulier en asiel, maar geven aan dat er een aanvraag loopt voor verlenging van het voorgaande recht. Deze hoeven dus niet aangepast te worden, want zouden dan verwijzen naar de nieuwe titel.

Als er ook voor wordt gekozen om asielzoekers die een b-status hebben gekregen andere rechten te geven wanneer ze een asiel onbepaalde tijd vergunning hebben gekregen, dan dient ook daarvoor een andere verblijfstitel te worden gemaakt.

Daarnaast kan er sprake zijn van situaties waarbij betrokkene nog in procedure is voor een a-status, maar ook al de verblijfsvergunning (b) gaat verlengen of dat die wordt ingetrokken. Hiervoor moet nader uitgezocht worden welke rechten in de verschillende situaties prevaleren.

Overgangsperiode

In de huidige situatie hebben asielzoekers of de a-status of de b-status gekregen, maar had dit geen effect op hun verblijfsrecht (zelfde verblijfstitel). In geval er voor wordt gekozen om het verblijfsrecht van degene die nu al de b-status hebben aan te passen, kan dit ook gevolgen hebben voor de verblijfstitels asiel. Ook hier geldt dat de aanpassing ziet op specifieke rechten als uitkeringen, toeslagen, recht op wonen en werken en stemrecht, dan impliceert dit nieuwe verblijfstitels. Als de nieuwe rechten hetzelfde worden als voor toekomstige asielzoekers die de b-status krijgen, kan mogelijk van diezelfde nieuwe asieltitels gebruik gemaakt worden. Anders komen er extra verblijfstitels bij. Als de aanpassing alleen gevolgen zal hebben voor de partijen in de migratieketen, kan er voor gekozen worden om op een andere manier dan een aanpassing aan de verblijfstitel dit kenbaar te maken.

3.2.1.4

IV aanpassingen

Zoals beschreven in [3.2.1.3](#) dient er in INDiGO (het registratiesysteem van de IND) een extra verblijfstitel te worden gerealiseerd voor de b-status met verblijf voor bepaalde tijd. De aanvraag zal gelijk blijven even als het behandeltraject. Echter voor de inwilliging van een b-status klant, zal een nieuwe beperking gerealiseerd moeten worden, waaraan de nieuwe titel gehangen wordt. Deze titel zal automatisch doorgeleverd worden aan de ketenpartners, maar zoals eerder beschreven, zullen deze ketenpartners ook in hun systemen deze nieuwe titel moeten opnemen.

²³ BVV staat voor basisvoorziening vreemdelingen. De BVV is het centrale informatiesysteem in de Migratieketen waarin alle basisgegevens van vreemdelingen in Nederland zijn opgeslagen. De BVV ondersteunt de ketenpartners in de migratieketen bij de uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000.

²⁴ SIGMA is een loketvoorziening waarmee de ketenpartners in de Migratieketen real time informatie kunnen ontvangen over processtappen bij andere ketenpartners

Wanneer de klanten met een b-status een ander pasje dienen te ontvangen dan de a-status klant, moet dit pasje ontwikkeld worden en bekend gemaakt worden in de IV-systemen. Hierbij moeten Idemia en bureau documenten worden betrokken.

Op het moment dat iemand in beroep gaat kunnen er verschillende scenario's zijn:

1. Deze persoon heeft een b-status gekregen en gaat daarin tegen beroep om een a-status te bemachtigen.
Deze persoon heeft al een b-status verblijfstitel, en wanneer deze een hogere prioriteit heeft dan de titel die bij een beroep hoort, dan zal de persoon een b-status titel behouden.
2. De persoon heeft geen a- of b-status gekregen
Deze persoon heeft geen verblijfstitel en bij het instellen van een beroep, zal de persoon een titel krijgen die hoort bij de beroepsfase (In procedure voor verblijfstitel – welke gelijk is aan de titel na aanvraag asiel)

3.2.1.5 Communicatie aanpassingen

De folders die worden uitgereikt aan de aanvragers moeten worden aangepast, doordat deze nu ook een uitleg over de verschillende statussen dienen te bevatten. Aandachtspunt is dat de folders in verschillende talen moeten worden ontwikkeld.

Ook de correspondentie die naar de aanvrager wordt verstuurd zal moeten worden aangepast. De aanvraagformulieren voor asiel hoeven niet te worden aangepast.

De pasjes die verleend worden aan de vergunninghouders dienen te worden aangepast. Op de pasjes moet verwerkt worden welke status de vergunninghouder heeft.

Aangezien het nareisbeleid anders wordt ingericht zullen ook de aanvraagformulieren en de communicatie hierover richting de vreemdeling moeten worden aangepast. Aandachtspunt is dat momenteel de communicatie vanuit RVN enkel in het Engels en Nederlands is. Gezien vergunninghouders asiel vaker geen beheersing van de Nederlandse of Engelse taal hebben, moet de communicatie voor wat betreft gezinsherenigingsaanvragen mogelijk veranderd worden naar meerdere talen.

Interne instructies richting de medewerkers moeten worden aangepast. Medewerkers dienen hierbij goed geïnstrueerd te worden op hoe zij besluiten omtrent de status motiveren. Ook voor de behandeling van nareisaanvragen dienen instructies te worden opgesteld.

Ook dient te worden afgestemd met ketenpartners als VWN en COA, die hun voorlichting richting aanvragers dienen aan te passen.

Daarnaast dient de communicatie omtrent de wijziging naar buiten toe goed te worden uitgewerkt, aangezien de wijziging naar verwachting voor commotie in de maatschappij en de vluchtelingengemeenschap zal gaan zorgen. Wellicht kan een op handen zijnde wijziging teweegbrengen dat het aantal aanvragen voor de ingangsdatum van de wijziging tijdelijk toeneemt om nog net onder de gunstigere regels te vallen. Ook de interne communicatie is hierbij belangrijk; niet alleen zal het een verandering in werkzaamheden met zich meebrengen, het is ook belangrijk dat ook naar de medewerkers gecommuniceerd wordt waarom de wijziging wordt doorgevoerd en ze hierin goed worden meegenomen om eventuele weerstand te voorkomen.

3.2.1.6 *Opleiding*

Indien de aanvraag van nareizende familieleden van b-statushouders onder RVN komt te vallen dienen medewerkers van RVN te worden opgeleid voor het behandelen van dergelijke gezinsaanvragen van personen met een b-status. Als JZ, A&B en eventueel RVN nieuwe medewerkers moeten werven dienen deze medewerkers ook te worden opgeleid.

3.2.2 *Duur van implementatie*

Het aanpassen van wet- en regelgeving is doorgaans een langdurig proces, van tenminste 1 jaar. Nádat de wet en regelgeving is aangepast dienen nieuwe werksoorten/kwalificaties/behandelplannen in INDiGO te worden aangemaakt met wellicht andere vergunningen en dient alle correspondentie, proces- en systeembeschrijvingen, (e)formulieren en overige communicatie te worden aangepast. Mits er voldoende capaciteit beschikbaar is zou dit ruim 6 maanden in beslag nemen. Randvoorwaarde is hierbij dan dat vanaf het moment van start implementatie de uitwerking van de inhoud helder moet zijn. Het valt aan te raden voorafgaand aan de implementatie nog een ketenbrede EAUT te doen als de beleidskeuzes duidelijk zijn, zodat de concrete impact in kaart gebracht kan worden. Het traject van een ketenbrede EAUT duurt doorgaans 4 maanden.

Naast de aanpassingen dient ook extra personeel geworven te worden. Voor de opleiding van extra personeel bij JZ dient 14 maanden te worden aangehouden. Voor andere directies is dit iets korter. Dit personeel dient daarvoor nog geworven te worden, hetgeen ook enkele maanden in beslag kan nemen.

Aangezien de wijziging waarschijnlijk ook implicaties heeft voor ketenpartners dient hier ook rekening mee gehouden te worden. Systeemwijzigingen bij ketenpartners duren doorgaans een stuk langer dan 6 maanden.

3.3 **Financiële gevolgen**

In deze paragraaf is een berekening gemaakt van de structurele financiële gevolgen voor het primaire proces van de wijziging van het statusstelsel. Naast deze structurele kosten zullen er ook incidentele kosten zijn voor bijvoorbeeld de aanpassing van IV systemen. Om de structurele financiële impact te berekenen is uitgegaan van twee scenario's waartoe tijdens de expertsessie is gekomen. In het lage scenario wordt van alle ingewilligde zaken²⁵ 30% ingewilligd op een b-status, en in het hoge scenario is dat 70%. Voor de financiële analyse is gerekend met de integrale kostprijzen IND van 2023. Deze integrale kostprijzen zijn inclusief opslagen voor ondersteuning (zowel vanuit eigen directie als door directie DV), overhead, ICT, huisvesting, etc.. De indicatie voor het aantal extra benodigde FTE ziet echter alleen

De berekening is enkel om een eerste indicatie te geven van de kosten. Het precieze aantal FTE en de kosten die hieraan verbonden zijn kunnen pas berekend worden als de inrichting van de wijziging duidelijk is en zijn bovendien afhankelijk van de instroom van personen die in aanmerking komen voor een a-status en een b-status. Onderstaande berekening bevat niet alle kosten, en is op basis van uitgangspunten die nog kunnen wijzigen. Naast deze structurele kosten zullen er ook incidentele kosten zijn voor bijvoorbeeld de aanpassing van IV systemen.

²⁵ Voor het aantal zaken is uitgegaan van de voorspelde uitstroom volgens het mpp (23.090 in 2024), en het inwilligingspercentage over de periode van 2012 t/m 2022 (48%).

op de primair behandelend medewerker²⁶. Zie voor de overige uitgangspunten bijlage 1.

Kosten beoordelen asielzaak

Geschat wordt door A&B dat het beoordelen op status 540 minuten extra kost²⁷, op het moment dat er wordt ingewilligd op b-status. Dit betekent dat met de invoering van het statusstelsel bij een hoog scenario 56 FTE extra nodig is om asielzaken te beoordelen en dat de hiermee gemoeide kosten € 12,4 miljoen bedragen. Bij een laag scenario is dit 24 FTE en bedragen de kosten € 5,3 miljoen.²⁸

Kosten beroepszaken en zij-instroom

Geschat wordt door JZ dat 75% van de b-statushouders in beroep zal gaan tegen de status.²⁹ Op basis hiervan wordt verwacht dat JZ bij een hoog scenario 65 extra FTE nodig zal hebben en de kosten zullen toenemen met € 19,6 miljoen. Bij een laag scenario is dat 28 extra FTE en € 8,4 miljoen. Kanttekening hierbij is dat JZ heeft aangegeven per jaar niet meer dan 12 FTE te kunnen opleiden. Deze opleidingscapaciteit is deels ook nodig voor het opvangen van verloop. Daarbij is het aantal te behandelen beroepszaken ook sterk afhankelijk van de capaciteit bij de rechtbanken. Als de rechtbanken niet in staat zijn om extra beroepszaken op zitting te plaatsen, dan zullen met name de doorlooptijden oplopen. Als zij wel extra beroepszaken op zitting plaatsen zal dit betekenen dat JZ extra capaciteit nodig zal hebben. Momenteel hebben de rechtbanken al onvoldoende capaciteit om de instroom van beroepszaken aan te kunnen.

In hoeverre er daadwerkelijk geprocedeerd gaat worden zal afhankelijk zijn van de verleende rechten aan b-statushouders. Hoe ongunstiger deze zijn voor de b-statushouders, hoe meer beroepen ingediend zullen worden. Ook heeft het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand effect op het aantal procedures. Als wordt gekozen om over te stappen op tweestatusstelsel dan kan bezien worden of het stelsel van rechtsbijstand aangepast moet worden om zo te voorkomen dat de drempel heel laag ligt om door te procederen.

Voor wat betreft de gegrondheid van de beroepen; vlak na de invoering van de wijziging zullen naar verwachting meer beroepen gegrond zijn dan in een later stadium, aangezien er nog geen jurisprudentie is en het voor de medewerkers van JZ nog onduidelijk is hoe de rechtbanken de zaken beoordelen.

Geschat wordt door JZ (op basis van het huidige gemiddelde percentage gegronde beroepen en intrekkingen JZ) dat ongeveer 25% van de beroepen als zij-instroom zaak terug zullen komen bij A&B. Dit betekent dat 25% van de beroepen gegrond is of vanuit JZ teruggelegd wordt bij A&B als JZ beoordeelt dat de zaak onvoldoende gemotiveerd is voordat deze voorkomt bij de rechter. Op basis van deze schatting wordt verwacht dat A&B bij een hoog scenario 18 extra FTE nodig heeft en dat de kosten zullen stijgen met €5,4 miljoen. Bij een laag scenario is dat 8 extra FTE en een extra kostenpost van €2,3 miljoen.

²⁶ Gemiddeld wordt 1 FTE behandelend medewerker ondersteund/aangestuurd door 0,2 FTE niet-behandelend personeel van zijn/haar/hen eigen directie. Daarnaast vindt ondersteuning plaats vanuit de directies DV en de lumpsum-directies. In zijn totaliteit bedraagt het behandelend personeel ongeveer de helft van de totale FTE-capaciteit van de IND. Derhalve dient hoog over rekening gehouden te worden met tweemaal de berekende directe FTE's.

²⁷ 30 minuten extra voor de beoordeling, 30 minuten extra horen en 8 uur voor het opmaken van een beschikking.

²⁸ A&B kan zo'n 180 personen per jaar opleiden. Dit is echter ook om verloop op te vangen. De duur van de opleiding bij JZ is ca. 14 maanden. Voor andere directies is dit iets korter.

²⁹ Voordat het éénstatusstelsel werd ingevoerd werd in 60 tot 90% van de zaken doorgeprocedeerd. Zie ook: *Fiche: Procedureverordening*, 2016, Kamerstuk 22 112, nr. 2193.

Opvolgende aanvragen

Te verwachten is dat er ook meer opvolgende aanvragen komen van b-statushouders, die middels de opvolgende aanvraag een a-status willen verkrijgen. Aangezien onduidelijk is hoe vaak dit gaat voorkomen is dit niet berekend. Een opvolgende aanvraag duurt ongeveer 19 uur (1.152 minuten op basis van het calculatiemodel) en kent een integraal kostenplaatje van ruim € 4.000 per zaak.

Nareis

Geschat wordt dat hetzelfde aandeel van de asielstatushouders die nu een aanvraag doet om familieleden te laten overkomen, dat ook zal doen in geval van een tweestatusstelsel. Daarbij is voor de berekening voor de behandeling van een aanvraag van familieleden van b-statushouders uitgegaan van de normtijd voor A&B voor de behandeling van een 8EVRM aanvraag, omdat verwacht wordt dat de vergunning voor nareizende familieleden van b-statushouders vergelijkbare rechten als onder 8EVRM zullen krijgen. Voor de behandeling van de aanvragen van familieleden voor a-statushouders is uitgegaan van de normtijd voor asiel nareisaanvragen. In de praktijk komt het voor dat personen die afgewezen worden op asiel nareis doorgetoetst en ingewilligd worden op 8 EVRM. Aangezien onduidelijk is hoe vaak dit voorkomt is dit buiten de berekening gelaten.

Geschat wordt dat bij een hoog scenario 11 extra FTE nodig is en dat de kosten zullen toenemen met € 0,6 miljoen. Bij een laag scenario is 5 extra FTE nodig en stijgen de kosten met € 0,2 miljoen.

Zoals eerder aangegeven is nog onbekend of A&B of RVN de aanvragen voor nareizende familieleden van b-statushouders gaat behandelen. De kosten voor RVN bij een eventuele overheveling naar RVN zijn niet berekend, omdat hiervoor nog teveel onduidelijk is. Mocht hiertoe gekozen worden dan zal RVN naar schatting tussen de 3.990 (laag scenario) en 9.310 (hoog scenario) extra zaken krijgen.³⁰

Het lukt de IND momenteel niet om tijdig te beslissen op nareis. Als er de verwerking ervan meer werk gaat kosten zullen er ook meer ingebrekestellingen en beroepen niet tijdig beslissen komen. Dit kost ook FTE's, naast de kosten van de dwangsommen hierop.

Ook zal een deel van de afgewezen nareisaanvragen in beroep gaan tegen de afwijzingen. Hoe groot dit aandeel is, is onduidelijk, waardoor ook dit niet is berekend. Een beroepszaak op een afwijzing van een nareisaanvraag kost € 3.375.

Verlengingen

Bij een overgang op een tweestatusstelsel kan ervoor gekozen worden om de termijnen van de asielstatussen te veranderen. Momenteel is een asielstatus 5 jaar geldig, waarna de vergunning verlengd kan worden in een vergunning voor nogmaals 5 jaar, of in een vergunning voor onbepaalde tijd. Met het tweestatusstelsel kan ervoor gekozen worden de termijn van b-statushouders aan te passen naar 1 jaar (met een verlenging van 3 jaar), en de termijn van a-statushouders kan aangepast worden naar 3 jaar. Dit zijn minimale termijnen, er kan ook voor worden gekozen om de termijnen gelijk te houden met de huidige termijnen of om ertussenin te gaan zitten (bijvoorbeeld 3 jaar voor b-statushouders en 5 jaar voor a-statushouders). Momenteel verlengt 89% na vijf jaar de vergunning. Als de termijn korter is kan het zijn dat meer personen verlengen, aangezien de kans minder groot is dat zij bijvoorbeeld vertrokken zijn naar het land van herkomst. Uitgaande van het mpp voor 2024, het inwilligingspercentage over

³⁰ Voor het aantal zaken is uitgegaan van de voorspelde instroom volgens het mpp (49.700 in 2024), en het inwilligingspercentage over de periode van 2012 t/m 2022 (48%).

2012-2022, en het verlengingspercentage van 89% zal de verdeling van het aantal te verwachten verlengingsaanvragen zo zijn dat bij een hoog scenario 6.905 b-statushouders na X jaar een verlengingsaanvraag indienen, en 2.959 a-statushouders na X aantal jaar. Bij een hoog scenario is 8 FTE (ca. €3,5 miljoen) nodig voor de verlengingen van b-statushouders en 3 FTE (ca €1,3 miljoen) voor a-statushouders. Bij een laag scenario liggen deze aantallen omgekeerd. Niet zozeer het aantal verlengingsaanvragen (en dus FTE) wijzigt, maar de frequentie van de aanvragen (en dus de inzet van FTE wijzigt). Als de situatie blijft zoals deze is, is na vijf jaar 11 FTE (ca. €4,6 miljoen) nodig voor de verlengingsaanvragen. Als bijvoorbeeld besloten wordt om b-statussen een termijn van 1 jaar te geven met een verlenging van 3 jaar, dan dient bij een hoog scenario na een jaar 8 FTE te worden ingezet voor de verlengingen van b-statussen, en vervolgens na drie jaar nogmaals 8 FTE voor een tweede verlenging van de b-statussen, en na vijf jaar nog 3 FTE voor de verlenging van a-statussen, waardoor het totaal over vijf jaar uitkomt op 19 FTE (ca. 7,4 miljoen). Bij een laag scenario is dat totaal dan 14 FTE. (ca. 5,7 miljoen).

Advocatuur

Aangezien de advocatuur ook meer werk krijgt ([zie hoofdstuk 3.1.5](#)) zullen er ook extra kosten komen voor de financiering van rechtsbijstand. Deze kosten zijn nu niet berekend, aangezien de verkenning zich focust op de kosten voor de IND.

4 Conclusie

Het rapport heeft op verzoek van de opdrachtgever een zeer korte doorlooptijd. Ook is op het moment van de verkenning nog onduidelijk hoe het beleid van het tweestatusstelsel precies vorm krijgt en daarmee hoe de processen precies worden ingericht. Hierdoor is de impact enkel op hoofdlijnen onderzocht. Waarbij voornamelijk gekeken is naar de impact op het primaire proces en de impact voor de directies DV, BV en IV in beperkte mate zijn meegenomen. O&A is niet in de gelegenheid gesteld om meer diepgravend uit te zoeken in hoeverre de impact precies doorwerkt. Mocht in de toekomst daadwerkelijk een wijziging gaan plaatsvinden, kan op basis van concrete regelgeving de precieze impact in kaart worden gebracht middels een Ex-ante Uitvoeringstoets (EAUT).

De wijziging zal een grote impact hebben op de IND en ketenpartners, en kan alleen uitgevoerd worden door de IND als de IND een groot aantal extra FTE tot zijn beschikking krijgt. De maximaal beschikbare opleidingscapaciteit kan ervoor zorgen dat het niet haalbaar is voor de IND en rechtbanken om zich in te richten op de wijziging. In dat geval zullen de doorlooptijden van rechtbanken en JZ, A&B en eventueel RVN ernstig oplopen. Hoe groot de impact is zal uiteindelijk afhangen van de inrichting ervan.

4.1.1

Uitvoeringsgevolgen

Europeesrechtelijk bestaan verschillen tussen de rechten op basis van de twee statussen, in het bijzonder op het gebied van gezinshereniging, en in lichtere mate op het gebied van duur van de vergunning, reisdocument, integratievoorzieningen en sociale bijstand. De impact van de wijziging is afhankelijk voor de keuze in rechten voor de twee statussen. Waarbij vooral de termijnen van de vergunningen en de voorwaarden voor gezinshereniging van belang zijn. Hoe ongunstiger deze worden ingevuld voor b-statushouders, hoe meer werk dit voor de IND (en andere overheidsdiensten) zal opleveren. Mogelijk kunnen ongunstigere voorwaarden ook zorgen voor een lagere asielinstroom, hetgeen de werklast zou verminderen.

Bij de inrichting kan gekeken worden naar hoe andere lidstaten de inrichting hebben vormgegeven. De meeste (andere) onderzochte lidstaten verlenen in eerste instantie vergunningen met een kortere verblijfsduur aan personen met subsidiaire bescherming in vergelijking met de verblijfsduur van eerste aanvragen voor vluchtelingen. Met betrekking tot sociale bijstand, gezondheidszorg en huisvesting maken de meeste lidstaten geen onderscheid tussen de twee statussen. Wat betreft nareis verschilt het per lidstaat of er onderscheid wordt gemaakt tussen de twee statussen.

Afhankelijk van hoe de wijziging wordt ingericht levert een invoering van het tweestatusstelsel aanzienlijk meer werk op voor de directies JZ, A&B en (afhankelijk van hoe gezinsherenigingsaanvragen van b-statushouders belegd worden binnen de IND) ook RVN. Er valt ook een impact voor de directie DV te verwachten, echter is deze impact in deze verkenning vanwege de eerder benoemde beperking slechts in beperkte mate meegenomen.

De wijziging heeft naar verwachting als gevolg dat er op grote schaal zal worden doorgeprocedeerd voor een gunstigere a-status, waardoor er een grote impact wordt verwacht bij JZ. Voordat het éénstatusstelsel werd ingevoerd werd ook op

grote schaal doorgeprocedeerd.³¹ Het extra aantal rechterlijke procedures en de daadwerkelijke kosten zijn afhankelijk van de aard en omvang van de instroom: de inwilligingspercentages en verleningsgrond in die zaken. Daarnaast zal de wil om door te procederen afhankelijk zijn van de keuze in rechten die verleend zullen worden aan personen met een b-status. Ook heeft het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand effect op het aantal procedures. Geschat wordt dat 75% van de b-statushouders in beroep zal gaan tegen de status. De beroepszaken op b-statussen zullen aanzienlijk veel extra werk opleveren voor JZ (tussen 28 en 65 extra FTE aan medewerkers in aanmeld- en behandelproces).³² Ook zullen de beroepszaken op b-statussen en nareisbeslissingen aanzienlijk veel extra werk opleveren voor JZ.

Als besloten wordt om meer eisen te stellen aan de nareisvergunning van familieleden van b-statushouders³³, zal voor het aanmeld- en behandelproces een grote impact zijn voor de behandeling van deze aanvragen. Bezien moet worden waar (directie A&B of RVN) de aanvragen van nareizende familieleden van b-statushouders belegd worden, en hoe deze vorm krijgen. Als de toets gelijk wordt gesteld aan de huidige toets voor 8 EVRM en A&B de toets gaat uitvoeren zal hiervoor 5 tot 11 FTE aan schaal 10 medewerkers extra nodig zijn bij A&B. Wanneer de voorwaarden van de gezinsherenigingsrichtlijn (of art. 8 EVRM als resttoets) ook voor deze groep zullen gelden en hierom besloten wordt deze bij RVN te beleggen, zal RVN tussen de 3.990 en 9.310 extra zaken krijgen.

Daarnaast moet ook bezien worden hoe omgegaan wordt met gezinsleden die samen Nederland inreizen, maar waarvan niet iedereen een asielstatus krijgt. Momenteel krijgen zij een afgeleide asielvergunning. Ook hiervoor moet een nieuwe vergunning komen, waarvoor een vergunning gelijkgesteld aan een vergunning voor gezinshereniging op reguliere gronden (incl. toets aan artikel 8 EVRM) minder passend is.

Het uitbrengen van een asielbeslissing zal daarnaast extra werk met zich meebrengen voor de directie A&B (ca. 24 tot 56 FTE aan schaal 10 medewerkers in aanmeld- en behandelproces), en ook de behandeling van zij-instroomzaken zal extra werk opleveren (tussen de 8 en 18 extra FTE aan medewerkers in het aanmeld- en behandelproces). Afhankelijk van de keuze in termijnen³⁴, zullen ook het aantal verlengingsaanvragen per jaar toenemen (kostprijs van €442 voor RVN per zaak).

Afhankelijk van de voorwaarden die gesteld worden zullen de meeste b-statushouders niet direct aan de voorwaarden voor gezinshereniging (zoals

31 In het Fiche Kwalificatieverordening dat is uitgebracht n.a.v. de Commissievoorstellen te komen tot o.a. een Kwalificatieverordening is aangegeven dat rekening gehouden dient te worden met dat in 60 tot 90% van alle op b-status ingewilligde zaken doorgeprocedeerd kan worden voor een sterkere status (Fiche: Kwalificatieverordening, 2016, Kamerstuk 22 112, nr. 2192).

32 Kanttekening hierbij is dat JZ heeft aangegeven per jaar niet meer dan 12 FTE te kunnen opleiden. Daarbij is het aantal te behandelen beroepszaken ook sterk afhankelijk van de capaciteit bij de rechtbanken. Als de rechtbanken niet in staat zijn om extra beroepszaken op zitting te plaatsen, dan zullen met name de doorlooptijden oplopen. Als zij wel extra beroepszaken op zitting plaatsen zal dit betekenen dat JZ extra capaciteit nog zal hebben. Momenteel hebben de rechtbanken al onvoldoende capaciteit om de instroom van beroepszaken aan te kunnen.

33 Er kunnen aanvullende eisen worden gesteld aan huisvesting, ziektekosten, middelen en inburgering van de referent. Daarnaast verschillen de rechten voor de familieleden van de referent qua opvang, sociale voorzieningen en duur van vergunning. Bovendien kan voor b-statushouders de reikwijdte van de kring van familieleden verschillen, en kan besloten worden een quotum en wachtperiode in te stellen.

34 Momenteel is een asielstatus 5 jaar geldig, waarna de vergunning verlengd kan worden in een vergunning voor nogmaals 3 jaar, of in een vergunning voor onbepaalde tijd. Met het tweestatusstelsel kan ervoor gekozen worden de termijn van b-statushouders aan te passen naar 1 jaar (met een verlenging van 3 jaar), en de termijn van a-statushouders kan aangepast worden naar 3 jaar. Dit zijn minimale termijnen, er kan ook voor worden gekozen om de termijnen gelijk te houden met de huidige termijnen of om ertussenin te gaan zitten (bijvoorbeeld 3 jaar voor b-statushouders en 5 jaar voor a-statushouders).

voldoende en duurzaam inkomen en een geschikte woning) voldoen. De verwachting is dat iedereen die nu nareis aanvraagt straks alles in het werk stelt om het gezin over te laten komen, dit kan ervoor zorgen dat zij door de gestelde eisen aan nareis eventueel sneller participeren binnen de Nederlandse samenleving.

De wijziging heeft een impact op de ketenpartners. Voornamelijk voor rechtbanken en advocatuur zal in grote mate de druk toenemen. Echter, als het beleid zo wordt ingericht dat nareizende familieleden van personen met een b-status niet hoeven worden opgevangen door het COA zal de wijziging voor het COA wel een positief effect met zich meebrengen. Dit zal immers betekenen dat de druk zal afnemen.

4.1.2

Implementatie

Voor de uitvoering van het tweestatusstelsel zal de IND een groot aantal extra FTE tot hun beschikking moeten krijgen, die tijdig opgeleid moeten worden. Hierbij moet rekening worden gehouden met de maximaal beschikbare opleidingscapaciteit van JZ, A&B en eventueel RVN. Het precieze aantal FTE en de kosten die hieraan verbonden zijn kunnen pas berekend worden als de inrichting van de wijziging duidelijk is en zijn bovendien afhankelijk van de instroom van personen die in aanmerking komen voor een a-status en een b-status. Hoogover kan gerekend worden op *tenminste* 64 tot 149 extra FTE aan voor de primaire processen (zie tabel hieronder). Deze schatting bevat echter niet alle kosten, en is op basis van uitgangspunten die nog kunnen wijzigen. Naast deze structurele kosten zullen er ook incidentele kosten zijn voor bijvoorbeeld de aanpassing van IV systemen.

Tabel 4: grove schatting structurele kosten primair proces in geval van een hoog scenario (70% b-status) en een laag scenario (30% b-status)

Grove schatting structurele kosten primair proces ³⁵			
A&B	JZ	DV	RVN
<u>Hoog scenario</u> ca. 56 FTE voor inwillingen asiel + ca. 18 FTE voor behandelen zij-instroom zaken vanuit beroep + ca. 11 FTE als A&B de aanvragen voor nareizende familieleden van b-statushouders blijft behandelen <i>Exclusief toename zij-instroom beroepen op nareis, toename opvolgende aanvragen en toename ingebrekestellingen en beroepen niet tijdig beslist</i>	<u>Hoog scenario</u> ca. 65 FTE voor beroepszaken om verlening a-status <i>Exclusief toename beroepen op nareis, dwangsommen indien doorlooptijden oplopen en beroepen op weigering verblijf gezinsleden op reguliere gronden</i>	<i>Wel extra kosten verwacht, maar niet berekend in deze verkenning.</i>	<u>Hoog scenario</u> 9.310 extra zaken als RVN de aanvragen voor nareizende familieleden van b-statushouders gaat behandelen <i>Exclusief bijkomende kosten voor verlengingsaanvragen als de termijnen van vergunningen worden aangepast</i>

³⁵ Om de financiële impact te berekenen is uitgegaan van twee scenario's waartoe tijdens de expertsessie is gekomen. In het lage scenario wordt van alle ingewilligde zaken 30% ingewilligd op een b-status, en in het hoge scenario is dat 70%. Voor de financiële analyse is gerekend met de integrale kostprijzen IND van 2023. Deze integrale kostprijzen zijn inclusief opslagen voor ondersteuning (zowel vanuit eigen directie als door directie DV), overhead, ICT, huisvesting, etc.. Zie voor de uitgebreide berekeningen en nadere toelichting paragraaf 3.3.

<u>Laag scenario</u> ca. 24 FTE voor inwilligingen asiel + ca. 8 FTE voor behandelen zij-instroom zaken vanuit beroep + ca. 5 FTE als A&B de aanvragen voor nareizende familieleden van b-statushouders blijft behandelen <i>Exclusief toename zij- instroom beroepen op nareis, toename opvolgende aanvragen en toename ingebrekestellingen en beroepen niet tijdig beslissen</i>	<u>Laag scenario</u> ca. 28 FTE voor beroepszaken om verlening a-status <i>Exclusief toename beroepen op nareis, dwangsommen indien doorlooptijden oplopen en beroepen op weigering verblijf gezinsleden op reguliere gronden</i>		<u>Laag scenario</u> 3.990 extra zaken als RVN de aanvragen voor nareizende familieleden van b- statushouders gaat behandelen <i>Exclusief bijkomende kosten voor verlengingsaanvragen als de termijnen van vergunningen worden aangepast</i>
--	--	--	---

Om de wijziging in te voeren dient wet- en regelgeving te worden aangepast, IV aanpassingen in de systemen van de IND en ketenpartners te worden doorgevoerd, interne en externe communicatie te worden ingericht, en dienen medewerkers te worden opgeleid. Bij invoering van een tweestatusstelsel zal daarbij aandacht moeten zijn voor een overgangsregeling.

Implementatie van de wijziging in de systemen, processen, correspondentie en communicatie zal de IND tenminste 6 maanden kosten, nádat de wetgeving is vastgesteld (hetgeen doorgaans 1 jaar duurt) en er een ketenbrede EAUT is uitgevoerd (hetgeen doorgaans 4 maanden duurt). Voor het opleiden van nieuw geworven personeel bij JZ dient daarnaast 14 maanden gerekend te worden. Voor andere directies is dit iets korter. Dit personeel dient daarvoor nog geworven te worden, hetgeen ook enkele maanden in beslag kan nemen. Daarbij is de IND afhankelijk van ketenpartners, de wijziging zal effect hebben op de systemen van ongeveer 1400 organisaties (gemeenten, zorgverzekeraars, Belastingdienst, SVB, UWV, DUO, enz.). Systeemwijzigingen bij ketenpartners duren doorgaans een stuk langer dan 6 maanden. Alvorens de implementatie van start kan dient de inrichting van de wijziging te zijn uitgewerkt, waarbij op basis van het besloten beleid omtrent gezinshereniging besloten dient te worden bij welke directie binnen de IND (RVN of A&B) de taken hiervoor belegd worden.

Belangrijk is dat goed wordt nagedacht over de inrichting van de wijziging. Met name de rechten van termijnen en gezinshereniging. Kortere termijnen betekenen meer werk voor de IND, aangezien door het sneller verlopen van de vergunning zij vaker met verlengingsaanvragen te maken krijgt. Ongunstigere voorwaarden voor gezinshereniging voor b-statushouders betekenen meer werk voor de behandeling ervan, aangezien de behandeling van de zaak ingewikkelder wordt. Bovendien kunnen kortere termijnen en ongunstigere voorwaarden voor gezinshereniging ervoor zorgen dat er meer beroepszaken worden ingesteld, wat ook aanzienlijk extra werk voor de IND, de advocatuur en rechtbanken oplevert. Anderzijds zullen ongunstigere voorwaarden wel betekenen dat er minder druk op het COA komt. Ook kan dit ervoor zorgen dat de instroom bij de IND eventueel wat afneemt, aangezien

het huidige systeem een pullfactor kan zijn voor aanvragers om voor Nederland te kiezen.³⁶ Daarnaast kunnen ongunstigere voorwaarden voor gezinshereniging statushouders motiveren om sneller te integreren. Bij de inrichting van het gezinsherenigingsbeleid voor b-statushouders kan ook gekeken worden naar een quotum, zoals in Duitsland wordt toegepast. Gebruik maken van een quotum voor gezinshereniging kan zorgen voor verlichting in de druk op de IND aangezien zo beter kan worden ingespeeld op de instroom van de nareisaanvragen van familieleden van b-statushouders door te zorgen voor een geplande instroom per maand.

Specifiek zal bij de inrichting aandacht moeten zijn voor het beleid voor amv's. Kinderen die alleen naar Nederland zijn afgereisd hebben straks met een eventuele b-status minder mogelijkheden om hun gezinsleden naar Nederland te halen, en het risico bestaat dat zij een langere periode zonder hun familie zullen moeten verblijven in Nederland. Om deze reden kan worden overwogen om een apart beleid voor amv's in te voeren, waarbij zij het recht behouden hun familieleden te laten nareizen. Aan de andere kant kan ook beargumenteerd worden dat het huidige beleid mensensmokkelaars in de hand werkt, waarbij amv's, via mensensmokkelaars, alleen vooruit worden gestuurd om in Nederland een nareisaanvraag te doen. Vooral voor amv's wordt momenteel verondersteld dat het Nederlandse systeem een pullfactor is.³⁷

4.1.3

Aandachtspunten

Gebaseerd op het bovenstaande wordt geadviseerd om bij een eventuele invoering van een tweestatusstelsel met het volgende rekening te houden:

1. Bij de inrichting van het statusstelsel dient rekening gehouden te worden met de effecten van de keuze in voorwaarden, vooral als het aankomt op de rechten voor nareis en de termijnen van de verblijfsvergunningen.
2. Er moet bij de inrichting van het tweestatusstelsel aandacht zijn voor:
 - Het overgangsrecht: voor wie gaan de nieuwe statussen gelden. Wenselijk is alleen voor nieuwe asielaanvragen, en niet voor de huidige vergunningen. Dit betekent wel dat er tenminste 5 jaar lang (tot het oude systeem is uitgefaseerd) verschillende stelsels naast elkaar blijven bestaan.
 - Het beleid omtrent amv's vanwege de bijzondere status van deze groep; en
 - De inrichting van het stelsel voor rechtsbijstand: wanneer er vanuit rechtsbijstand financiering is voor doorprocederen voor een betere status ligt de drempel daarvoor laag en zal een grote groep hiervan naar verwachting gebruik maken.
3. Een gedegen afstemming met ketenpartners, en dan met name de Raad voor de Rechtspraak en Raad van de Rechtsbijstand is noodzakelijk, vanwege de verwachte toename in beroepen. Mogelijk worden, afhankelijk van de inrichting, ook andere departement en uitvoeringsdiensten geraakt bij een invoering van een twee statusstelsel (DUO voor inburgering, SZW voor TWV en inburgering, OCW voor onderwijs etc.).
4. Geef voldoende tijd voor de implementatie, waarbij ook rekening gehouden wordt met de maximaal beschikbare opleidingscapaciteit.
5. Houdt daarbij ook rekening met de impact op de ketenpartners en diens systemen.

³⁶ Of een strikter nareisbeleid bij een subsidiaire status inderdaad leidt tot minder asielinstroom is de vraag. Andere lidstaten die wel een onderscheid kennen tussen nareisvoorwaarden voor personen met een a of b status hebben namelijk ook te maken met een hoge asielinstroom.

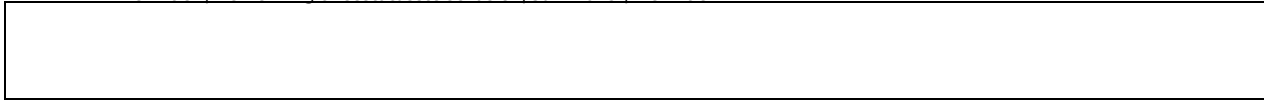
³⁷ IND: 'Analyse Instroom alleenstaande minderjarige vreemdelingen' juni 2022.

6. Bij invoering moet goed worden gezien wat voor de uitvoeringsdiensten een geschikt moment is om een dergelijke wijziging door te voeren. De vraag is of dat op het moment is dat er grote achterstanden zijn of dat het beter is te wachten totdat deze zijn weggewerkt. Ook moet worden gezien of er samenhang is met mogelijke andere grote wijzigingen die eraan komen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de mogelijke implementatie van het Migratiepact wanneer hierover overeenstemming wordt bereikt binnen de EU. Het absorptievermogen van de organisatie kent hierbij een grens, waarbij in één keer meerdere grote wijzigingen implementeren een te grote groei voor de organisatie zal betekenen, en dus niet mogelijk zal zijn.
7. Een ketenbrede EAUT is noodzakelijk voorafgaand aan de implementatie om de concrete impact op de IND en ook de ketenpartners van de IND in kaart te brengen.

Tabel 5: overzicht impact tweestatusstelsel

Impact voor de uitvoering en de implementatie				
A&B	JZ	DV	RVN	Implementatie
Meer werk door het schrijven van voornemens en het verwerken van zienswijzen	Meer asielberoepen voor JZ omdat personen zullen doorprocederen voor een a-status	Mogelijk meer fraude om te voldoen aan de eisen voor nareis	Waar schijnwerk is dat RVN de aanvragen vergunning van nareizende familieleden van personen met een b-status gaat behandelen. Dit zal dan extra werk zijn voor RVN.	Implementatie van de wijziging zal de IND tenminste 6 maanden kosten, nádat de wetgeving is vastgesteld (hetgeen doorgaans 1 jaar duurt) en er een ketenbrede EAUT is uitgevoerd (hetgeen doorgaans 4 maanden duurt).
Meer tijd nodig door uitgebreidere motivering in voornemens en beschikkingen	Mogelijk meer beroepen ingesteld op de nareisbeslissingen omdat men niet voldoet aan verblijf bij persoon met een b-status	Mogelijk meer werk voor TOELT door extra landen- en informatievragen en meer taalanalyses		Voor het opleiden van nieuw personeel bij JZ dient daarnaast 14 maanden gerekend te worden. Probleem hierbij is dat JZ een maximaal beschikbare opleidingscapaciteit van 12 FTE per jaar heeft.
Gehoren gaan mogelijk langer duren	Mogelijk meer beroepen door het niet voldoen aan verblijf op reguliere gronden (gezinshereniging incl. 8 EVRM)	Meer werk voor de reguliere loketten als nareis b-status verplaatst naar RVN		Ook gevolgen voor ongeveer 1400 organisaties (gemeenten, zorgverzekeraars, Belastingdienst, SVB, UWV, DUO, enz.). Systeem wijzigingen duren hier doorgaans langer dan 6 maanden.
Mogelijk meer zij-instroom door doorprocederen	Als rechtbanken niet in staat zijn om extra beroepszaken op zitting te plaatsen, dan zullen met name de doorlooptijden oplopen.	Interne en externe communicatie dient te worden ingericht		Medewerkers moeten worden opgeleid
Eventueel meer werk door verlengingen als termijnen van de vergunningen worden aangepast				Aandacht voor een overgangsregeling bij invoering tweestatusstelsel
Kans op opvolgende aanvragen door b-statushouders				Voor het invoeren is het uitvoeren van een ketenbrede EAUT voorafgaand aan de wijziging noodzakelijk.
Herbeoordeling kan makkelijker worden door de uitgebreidere motiveringen				
Meer beroepen als bij herbeoordeling a-status wordt ingetrokken				
Meer tijd nodig door vaker voorkomen complexe toets art. 8 EVRM in				

geval van een reguliere aanvraag. Hierbij wel vaker afwijzingen omdat reguliere voorwaarden strenger zijn voor verblijf dan bij nareis.				
Kansen				
Het huidige éénstatusstelsel kan een van de pullfactoren zijn voor aanvragers om naar Nederland te komen in plaats van andere lidstaten. Mogelijk kan het afschaffen van het éénstatusstelsel dus voor <u>een verlaagde instroom</u> zorgen. Echter valt dit nog te bezien aangezien andere lidstaten met een tweestatusstelsel ook een hoge instroom hebben.				
Afhankelijk van de voorwaarden die gesteld worden zullen de meeste aanvragers niet direct aan de voorwaarden (zoals voldoende en duurzaam inkomen en woning) kunnen voldoen. De verwachting is dat iedereen die nu nareis aanvraagt straks alles in het werk stelt om het gezin over te laten komen, <u>dit kan ervoor zorgen dat zij door de gestelde eisen aan nareis eventueel sneller participeren binnen de Nederlandse samenleving.</u> Dit omdat zij door de gestelde eisen aan nareis eventueel sneller participeren binnen de Nederlandse samenleving.				
Een van de voorwaarden die kan worden gesteld is het invoeren van een <u>quotum</u> voor de nareisaanvragen. Dit kan zorgen voor <u>een geplande instroom van nareizigers per maand</u>, waar de IND en migratieketen beter op kan inspelen.				



5 Bijlage I: vergelijking lidstaten

Nederland heeft, in tegenstelling tot andere EU-lidstaten, een éénstatusstelsel waarbij personen die onder subsidiaire bescherming vallen, dezelfde rechten krijgen als personen die een vluchtelingenstatus krijgen. Om een beeld te krijgen over welke verschillen gemaakt kunnen worden tussen de twee statussen is in de tabel hieronder weergegeven hoe meerdere EU-lidstaten dit doen. Zo is voor Zweden, Duitsland, België, Frankrijk en Oostenrijk in dit rapport gekeken naar welk onderscheid ze maken tussen de twee statussen op het gebied van: geldigheidsduur vergunning, recht op sociale bijstand, reisdocumenten en nareis.

De belangrijkste punten die uit de vergelijking volgen zijn:

- De onderzochte lidstaten verlenen in eerste instantie vergunningen met een kortere verblijfsduur aan personen met subsidiaire bescherming in vergelijking met de verblijfsduur van eerste aanvragen voor vluchtelingen.
- Alle onderzochte lidstaten geven een ander reisdocument af voor personen met subsidiaire bescherming. In sommige gevallen (Duitsland, Frankrijk) heeft dit reisdocument een kortere geldigheidsduur dan een reisdocument voor vluchtelingen. Bij subsidiaire bescherming wordt in eerste instantie vaak uitgegaan van de reisdocumenten (paspoort etc.) uit het land van herkomst mochten ze deze nog in hun bezit hebben. Als deze ontbreken wordt er een apart reisdocument afgegeven. Vluchtelingen krijgen vaak een reisdocument alleen bestemd voor vluchtelingen, soms zijn daar dan ook meer rechten aan verbonden.
- Met betrekking tot sociale bijstand, gezondheidszorg en huisvesting maken de meeste lidstaten geen onderscheid tussen de twee statussen (Zweden, Duitsland, België en Frankrijk). Oostenrijk maakt op dit gebied een klein onderscheid tussen de twee statussen. Zo worden vluchtelingen daar geassisteerd met het vinden van huisvesting, waarbij dat voor personen met subsidiaire bescherming niet gebeurt.
- Wat betreft nareis verschilt het per lidstaat of er onderscheid wordt gemaakt tussen de twee statussen. Sommige lidstaten maken niet of nauwelijks onderscheid tussen de twee statussen op het gebied van nareis (Zweden, België). Frankrijk maakt onderscheid tussen de geldigheidsduur van de vergunning van familieleden van vluchtelingen en de familieleden van subsidiair beschermden, waarbij de tweede een vergunning krijgen met een kortere geldigheidsduur. Opvallend is dat Duitsland gezinshereniging voor personen met subsidiaire bescherming toestaat, maar daarbij wel een quotum hanteert van 1.000 personen per maand. De autoriteiten selecteren in welke situaties gezinshereniging prioriteit heeft. Daarnaast zijn er in Oostenrijk wel grote verschillen tussen de twee statussen op het gebied van nareis. Subsidiaire beschermden moeten daar drie jaar wachten voordat zij een nareisaanvraag kunnen indienen voor hun familieleden. Tevens moeten zij aan bepaalde voorwaarden voldoen namelijk; voldoende inkomen, ziektekostenverzekering en stabiele huisvesting. In bijna alle lidstaten geldt dat als de periode van drie maanden na het verstrekken van de vergunning is verstreken en men niet om overkomst heeft gevraagd van familieleden, ook voorwaarden worden gesteld aan de nareis van familieleden van vluchtelingen.

Tabel 1: Onderscheid tussen vluchtelingen en subsidiair beschermden op het gebied van geldigheidsduur vergunning, recht op sociale bijstand, reisdocumenten en nareis in verschillende EU-lidstaten.

Bron: EUAA Laatste update: Zweden (17/11/2022) Duitsland (08/02/2023) België (19/10/2022) Frankrijk (21/02/2023) Oostenrijk (08/02/2023).

		Vluchtelingen	Subsidiair Beschermden
Geldigheidsduur vergunning	Zweden Verkenning tweestaatsbescherming	Eerste aanvraag: tijdelijke verblijfsvergunning voor 3 jaar verlengbare verblijfsvergunning kaart geldig voor 3 jaar Verlenging: 2 jaar	Eerste aanvraag: tijdelijke verblijfsvergunning voor 13 maanden en verlengbare verblijfsvergunning kaart geldig voor 2 jaar. Verlenging: 2 jaar (minimaal 1 jaar)
	Duitsland	Eerste aanvraag: Verblijfsvergunning voor 3 jaar Daarna: Een vestigingsvergunning (<i>Niederlassungserlaubnis</i>) kan na vijf jaar worden afgegeven als aan de vereiste voorwaarden is voldaan.	Eerste aanvraag: Verblijfsvergunning voor 1 jaar Indien verlengd: met twee jaar Na 5 jaar (inclusief de duur van de asielprocedure): Een vestigingsvergunning (<i>Niederlassungserlaubnis</i>) kan op aanvraag worden verleend als aan verdere voorwaarden is voldaan.
	België	Eerste aanvraag: 5 jaar Daarna: voor onbepaalde tijd	Eerste aanvraag: 1 jaar. Verlenging: 1 jaar en 2 jaar. Automatisch verlengd, tenzij de DVZ van mening is dat de situatie die de status motiveert, gewijzigd is.
	Frankrijk	Eerste aanvraag: 10 jaar, <i>Carte de resident</i> Verlenging: op het moment van de verlenging van de <i>Carte de resident</i> kan de vluchteling de status van permanent ingezetene worden toegekend.	Eerste aanvraag: 4 jaar. Verlenging: de vergunningen kunnen met 10 jaar worden verlengd.
	Oostenrijk	Eerste aanvraag: 3 jaar Daarna: verblijfsrecht voor onbepaalde tijd op voorwaarde dat er geen nietigheidsprocedure wordt ingesteld.	Eerste aanvraag: 1 jaar Verlenging: Telkens met 2 jaar.
Reisdocument	Zweden	Reisdocument van Genève (normaal gesproken geldig voor 5 jaar en verlengbaar; geldig voor alle landen behalve het land van herkomst van de houder)	Als personen die subsidiaire bescherming genieten hun nationale paspoort niet kunnen verkrijgen of verlengen, hebben ze het recht om een vreemdelingenpaspoort aan te vragen (geldig voor maximaal 5 jaar en verlengbaar; geldigheid kan worden beperkt tot bepaalde landen na een individuele beoordeling door het Migratiebureau). Als begunstigde geen normaal vreemdelingenpaspoort kunnen krijgen of geen tijd hebben om erop te wachten, kan hij/zij/hen een noodpaspoort voor vreemdelingen aanvragen (geldig voor maximaal 7 maanden; kan worden beperkt tot een enkele reis van en naar Zweden of een terugreis)
	Duitsland	Reisdocument voor vluchtelingen: automatisch afgegeven bij de verblijfsvergunning of op aanvraag. Geldigheidsduur: maximaal 3 jaar, of als voorlopig reisdocument maximaal 1 jaar.	Nationaal paspoort van het land van herkomst, of een vervangend document, of Een "reisdocument voor vreemdelingen" als ze niet in het bezit zijn van een paspoort of vervangend document en het niet te verwachten is dat ze er een krijgen uit hun land van herkomst. Geldigheidsduur: 1 jaar, verlengbaar (tweemaal) met 2 jaar.

--	--	--	--

	België	Vreemdelingenpaspoort; 2 jaar geldig	Reisdocument voor buitenlanders: 2 jaar geldig. Als de persoon geen paspoort heeft en er geen kan krijgen bij zijn consulaat of ambassade, kan een "vreemdelingenpaspoort" verstrekt worden.
	Frankrijk	Biometrisch reisdocument; 5 jaar geldig.	Reisdocument: 1 jaar voor begunstigten van subsidiaire bescherming.
	Oostenrijk	Reisdocument van Genève: maximaal 5 jaar, tenzij er dwingende redenen zijn in verband met de nationale veiligheid en de openbare orde tegen de afgifte van een document.	Vreemdelingenpaspoort: tot 5 jaar, afhankelijk van de aanvraag van de begunstigde, en altijd op voorwaarde dat hij/zij/hen niet in staat blijkt te zijn om een reisdocument uit zijn/haar/hen land van herkomst te krijgen.
Sociale bijstand	Zweden	Onder dezelfde voorwaarden en hetzelfde niveau van uitkeringen als voor Zweedse burgers.	Onder dezelfde voorwaarden en hetzelfde niveau van uitkeringen als voor Zweedse burgers.
	Duitsland	Gezondheid: hetzelfde niveau als voor onderdanen. Huisvesting: Als ze zich geen appartement kunnen veroorloven, wordt de huur tot een adequaat niveau gedekt door de plaatselijke sociale dienst of arbeidsbureaus. Woonplaats: sinds augustus 2016 zijn zij verplicht om zich te vestigen in de federale staat, en soms in een bepaalde gemeente daarbinnen, waar hun asielaanvraag is behandeld. Hetzelfde geldt voor degenen die nog in de opvang zijn.	Gezondheid: hetzelfde niveau als voor onderdanen. Huisvesting: Zelfde voorwaarden als voor vluchtelingen.
	België	Gezondheid: begunstigten van internationale bescherming kunnen een ziektekostenverzekering afsluiten zodra hun status is bevestigd. Huisvesting: vreemdelingen aan wie internationale bescherming of een andere vorm van legaal verblijf is verleend, mogen twee maanden in de opvangvoorziening verblijven. De opvang kan worden verlengd in gevallen waarin de begunstigde kan bewijzen dat hij effectief heeft geprobeerd huisvesting te vinden, maar wordt geconfronteerd met uitdagingen	Dezelfde voorwaarden gelden als voor vluchtelingen.

--	--	--	--

		die hij niet kan beheersen (bijvoorbeeld ziekte, kwetsbaarheid of het hebben van een zeer groot gezin). Na deze "overgangsperiode" heeft de vluchteling recht op sociale bijstand.	
	Frankrijk	Gezondheid: Dezelfde rechten als voor Franse burgers. Huisvesting: Opvangcentra, begunstigten van Internationale bescherming mogen 3 maanden in de opvangcentra blijven (onder voorwaarde te verlengen). Begunstigten worden daarna ondersteund bij het vinden van accommodatie. Ze kunnen ook worden doorgesluisd naar tijdelijke opvangcentra. Ze mogen daar dan 9 maanden blijven. Dit verblijf kan verlengd worden voor een periode van 3 maanden.	Dezelfde voorwaarden gelden als voor vluchtelingen.
	Oostenrijk	Op behoeften gebaseerd minimumuitkeringssysteem, Maandelijks basiszorg en uitkering verschilt per deelstaat (ook van toepassing op onderdanen). In sommige federale provincies zijn echter aanvullende eisen ingevoerd voor personen die internationale bescherming genieten. Gezondheid: recht op basiszorg gedurende 4 maanden na erkenning: Huisvesting: Vluchtelingen kunnen ook een sociale huurwoning aanvragen wanneer ze dakloos dreigen te worden, maar de wachtlijsten zijn lang.	Op behoeften gebaseerd minimumuitkeringssysteem, Basiszorg: maandelijks basiszorg verschilt per deelstaat. In sommige federale staten hebben begunstigten er toegang toe, in andere niet, maar in plaats daarvan hebben ze toegang tot voorzieningen voor basiszorg (of welzijnssteun). De belangrijkste voorwaarde voor het stelsel van minimumuitkeringen is de behoefte aan bijstand (ook van toepassing op onderdanen), maar in sommige federale provincies zijn de afgelopen 2 jaar aanvullende eisen ingevoerd voor personen die internationale bescherming genieten. Gezondheid: recht op basiszorg zonder tijdslimiet (de enige voorwaarde is noodzaak). Huisvesting: Begunstigten van subsidiaire bescherming hebben recht op toegang tot huisvesting, net als andere legale onderdanen van derde landen die in Oostenrijk verblijven. Er zijn geen specifieke regelingen of programma's om de toegang ertoe te ondersteunen.
Nareis	Zweden	Er is een respijtperiode voor personen met een vluchtelingenstatus van drie	Vanaf 20 juli 2021 hebben personen met subsidiaire bescherming ook het

		maanden voordat de huisvestings- en onderhoudsvereisten worden toegepast. In de praktijk betekent dit dat om vrijgesteld te worden van het materiële vereiste, een aanvraag voor gezinshereniging moet worden ingediend binnen drie maanden na de datum waarop de referent een verblijfsvergunning heeft gekregen. Deze respijtperiode kan niet worden verlengd. Daarna gelden de volgende vereisten: • voldoende financiële middelen om zichzelf en hun gezinsleden te onderhouden (tenzij de gezinshereniger een minderjarig is) • passende huisvesting die geschikt is voor de gezinsleden. Voor gezinshereniging gelden geen zorg-, taal- en inburgeringseisen.	recht om gezinshereniging aan te vragen. Voor de begunstigden van subsidiaire bescherming die eerder waren uitgesloten van gezinshereniging op grond van de Tijdelijke wet, werd drie maanden de tijd gegeven om gezinshereniging aan te vragen zonder te hoeven voldoen aan inkomens- en huisvestingseisen.
	Duitsland	Personen aan wie het recht op asiel of de vluchtelingenstatus is verleend, hebben recht op bevoorrechte gezinshereniging. De passende aanvraag hiervoor moet binnen drie maanden na de toekenning van het recht op bescherming worden ingediend. Na het verstrijken van de drie maanden kunnen er voorwaarden gelden.	Sinds augustus 2018 is gezinshereniging van naaste familieleden om zich bij subsidiaire beschermingsgerechtigden te voegen weer mogelijk in Duitsland, maar wel voor een beperkte groep van 1.000 personen per maand. De nieuwe bepaling houdt geen wettelijk recht op gezinshereniging in. De bevoegde autoriteiten beslissen wie een verblijfsvergunning krijgt op humanitaire gronden. De gehanteerde criteria zijn: de duur van de scheiding, de leeftijd van de kinderen, eventuele ernstige ziekten en de specifieke bedreiging in het land van herkomst. Echtgenoten, minderjarigen en ouders van minderjarigen kunnen in principe gezinshereniging aanvragen, maar broers en zussen hebben niet hetzelfde recht. Gezinshereniging is ook uitgesloten in geval van een huwelijk tijdens de vlucht.

	België	Gezinsleden van personen die internationale bescherming genieten en gezinshereniging aanvragen, hoeven de retributie (vergoeding) niet te betalen en zijn uitgesloten van de inburgeringseisen (voor en na toelating). Als de aanvraag voor gezinshereniging niet binnen de termijn van één jaar wordt ingediend, of indien de familieband of relatie niet bestond in het land van herkomst, moeten de algemene voorwaarden voor gezinshereniging worden gerespecteerd. (onder andere huisvesting en zorgverzekering)	Dezelfde voorwaarden gelden als voor vluchtelingen.
	Frankrijk	Binnen het kader van gezinshereniging van vluchtelingen worden geen vereisten van tijd, middelen, huisvesting of gezondheidszorg gesteld.	Voor gezinsleden van personen die subsidiaire bescherming genieten, geldt dezelfde procedure als voor gezinsleden van personen die internationale bescherming genieten. Wel krijgt een gezinslid van een subsidiaire beschermingsgerechtigde een verblijfsvergunning voor maximaal vier jaar, en na vier jaar legaal verblijf kan het gezinslid een verblijfsvergunning voor tien jaar krijgen.
	Oostenrijk	Gezinsleden van vluchtelingen kunnen direct na de statuserkenning van de referent een inreisvisum aanvragen. Indien de aanvraag binnen 3 maanden bij een Oostenrijkse vertegenwoordiging wordt ingediend, worden geen verdere eisen gesteld. Aan bijzondere eisen moet worden voldaan als de aanvraag wordt ingediend nadat de termijn van 3 maanden is verstreken: (a) voldoende financiële middelen/ (b) ziektekostenverzekering.	Gezinsleden van personen aan wie subsidiaire bescherming is verleend, hebben pas drie jaar na toekenning van de status toegang tot gezinshereniging. Gezinsleden van personen die subsidiaire bescherming genieten, kunnen pas een inreisvisum aanvragen na 3 jaar vanaf het moment van de statusherkenning. Aan de volgende voorwaarden moet worden voldaan: (a) voldoende inkomen: (b) ziektekostenverzekering: (c) stabiele huisvesting Gezinsleden van een vreemdeling aan wie de subsidiaire beschermingsstatus is verleend, moeten ongeacht het

		(c) stabiele accommodatie. Voor gezinshereniging is geen talenkennis vereist.	tijdstip van aanvraag aan de vereisten voldoen.
--	--	---	--

6 Bijlage 2: uitgangspunten berekening

Uitgangspunten aantallen:

- Voor de uitstroom is uitgegaan van het mpp voor 2024, namelijk 23.090 eerste asielaanvragen (bestaande uit spoor 1, 2 en 4).
- Voor het inwilligingspercentage is uitgegaan van het inwilligingspercentage van alle asielzaken over de periode van 2012 t/m 2022, namelijk 48%.
- Voor het aandeel a- en b-statussen is gebruik gemaakt van twee scenario's geschat tijdens de expertsessie. In het lage scenario wordt 30% ingewilligd op een b-status, en in het hoge scenario is dat 70%.
- Voor het percentage beroepen op status is door JZ een schatting gemaakt op basis van het aantal beroepen ten tijden van het afschaffen van het statusstelsel³⁸ van 75%. Voor het zij-instroom is op basis van het huidige percentage zij-instroom door JZ een schatting gemaakt van 25%.
- Voor het percentage asiel vergunninghouders die referent staan voor nareizende familieleden is uitgegaan van het percentage vergunninghouders die in de periode van 2017 t/m 2022 referent hebben gestaan, namelijk 40%. Voor het aantal nareizende familieleden per referent is gebruik gemaakt van dezelfde gegevens, waaruit bleek dat per referent gemiddeld 3 familieleden een nareisaanvraag indienen.
- Voor het percentage verlengingen is uitgegaan van het percentage vergunninghouders die in de periode van 2012 t/m 2017 een vergunning verleend hebben gekregen en vervolgens een verlenging hebben aangevraagd, dat is in 89% van de zaken gebeurd.
- Te verwachten is dat er ook meer opvolgende aanvragen komen van b-statushouders, die middels de opvolgende aanvraag een a-status willen verkrijgen. Aangezien onduidelijk is hoe vaak dit gaat voorkomen is dit niet meegenomen in de berekening. Een opvolgende aanvraag kost 1.152 minuten werk voor de primaire behandelaar en de integrale kostprijs bedraagt € 3.375 per zaak).

Uitgangspunten fte:

- In de FTE-berekening is uitgegaan van de volgende normtijden voor de primaire behandelend medewerker (A&B, RVN, JZ):
 - 912 minuten voor de behandeling van een zij-instroomzaak
 - 768 minuten voor de behandeling van een nareiszaak
 - 859 minuten voor de behandeling van een 8 EVRM zaak
 - 87 minuten voor de behandeling van een verlengingszaak
 - De normtijd voor de behandeling van een asielzaak is 3.023 minuten. Geschat wordt dat het beoordelen op status 540 minuten extra werk zal opleveren.
 - Voor herbeoordelingszaken wordt geen extra werk verwacht.
 - 835 minuten voor de behandeling van een beroep op een afwijzing van een nareisaanvraag
 - Voor de normtijd van de behandeling van een beroep op status is uitgegaan van de normtijd van een beroep op een VA-asielzaak: 835 minuten.
- De omvang van de FTE-uitbreiding bij het ondersteunend personeel, de directie Dienstverlening (o.a. telefonie en loketten) en de impact die dit heeft op de capaciteit binnen de lumpsum-directies zijn niet meegenomen in de FTE-berekeningen.
- De kosten voor RVN voor de behandeling van de nareisaanvragen van familieleden van b-statushouders zijn niet berekend, aangezien nog onduidelijk is of RVN de aanvragen van nareizende familieleden van b-statushouders gaat behandelen.

³⁸ Fiche: Procedureverordening, 2016, Kamerstuk 22 112, nr. 2193.

- Het aantal extra benodigde FTE's voor het aanmeld en behandelproces is berekend op basis van de 1.242 uur die gebruikt is in de begroting van 2023. Deze 1.242 is gebaseerd op de tijdschrijfonderzoeken en zijn gebruikt in de calculatiemodellen die ten grondslag liggen aan de kostprijzen.

Uitgangspunten kosten:

- De berekende kosten zijn gebaseerd op de integrale kostprijs zoals deze gehanteerd wordt voor de afrekening van uitstromende zaken met JenV (pxq-financiering).
- Doordat deze afrekening op hoofdproducten plaatsvindt (bijvoorbeeld Spoor 4, ongeacht of er sprake is van VA, HASA of zij-instroom), is voor de berekende kosten in dit document een verdere verfijning aangebracht door gebruik te maken van de onderliggende calculatiemodellen waarin de kosten per deelproduct (bijvoorbeeld VA, HASA en verlening) zijn berekend. Hierdoor is een 1op1 aansluiting met de kostprijzen op basis waarvan de pxq-financiering plaatsvindt, niet mogelijk.