



Impactanalyse wijzigingen geldigheidsduur Verblijfsvergunningen Asiel (VVA)

Datum	September 2024
Status	Definitief

Colofon

Titel	Impactanalyse Wijzigingen geldigheidsduur VVA
Status	Definitief

Contact	INDOA@ind.nl Ministerie van Asiel en Migratie Immigratie- en Naturalisatiedienst Directie Strategie en Uitvoeringsadvies Afdeling Onderzoek en Analyse Turfmarkt 147 2511 DP Den Haag Postbus 16275 2500 BG Den Haag
---------	--

Disclaimer

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

Inhoudsopgave

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

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

Lijst van Figuren, Tabellen en Tekstboxen

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

Managementsamenvatting

Inleiding

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Impact – gevolgen voor de uitvoering per wijziging

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

Afschaffen VVA ONBEP

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

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

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

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

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

Uitvoerbaarheid van de scenario's

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

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

Risico's, randvoorwaarden en implementatie

Risico's

Implementatie brengt de volgende risico's met zich mee:

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

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

Randvoorwaarden

Belangrijke randvoorwaarden voor implementatie zijn:

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

Implementatietermijn

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

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

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

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

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

Afkortingenlijst

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

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2

Doelstelling en reikwijdte

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

Reikwijdte onderzoek

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

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

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

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

1.3

Vraagstelling

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

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

Onder voorbehoud van beschikbare en bruikbare data:

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

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

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

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

1.4 Werkwijze en aanpak

Afstemming

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

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

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

Bronnen en methoden

Bij het onderzoek zijn de volgende bronnen en methoden gebruikt:

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

1.5 Leeswijzer

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

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

2 De voorgenomen wijzigingen

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

2.1 De huidige regelgeving

VVA BEP en Verlenging VVA BEP

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

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

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

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

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

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

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

Naturalisatie

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

Behandelautoomaat bij verlengingsaanvraag

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

Inhoudelijke herbeoordeling

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

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

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

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

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

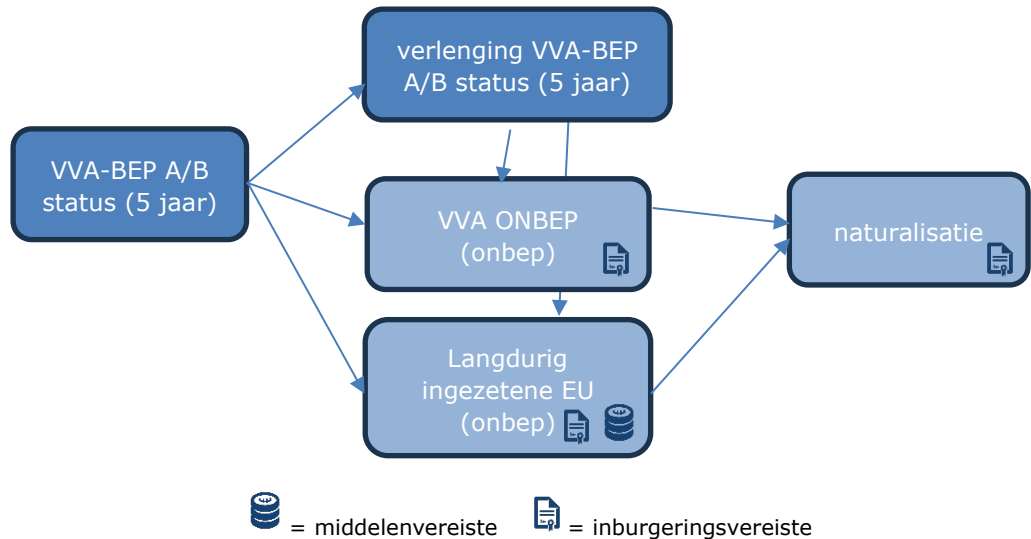
19 En aanvragen die schriftelijk zijn ingediend en door DRV verwerkt in de registratiemodule.

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

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

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

Figuur 2.1 – Huidige situatie VVA BEP en VVA ONBEP



2.2

Voorgenomen wijzigingen op hoofdlijnen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

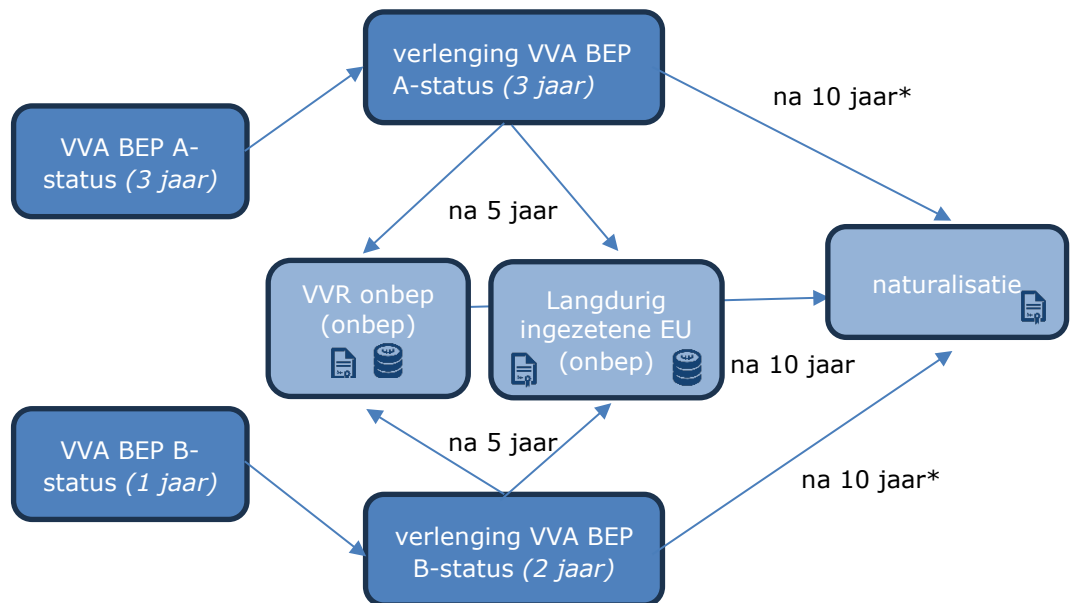
Scenario 1.1:

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

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

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

Figuur 2.2 – Scenario voorgestelde wijzigingen VVA BEP

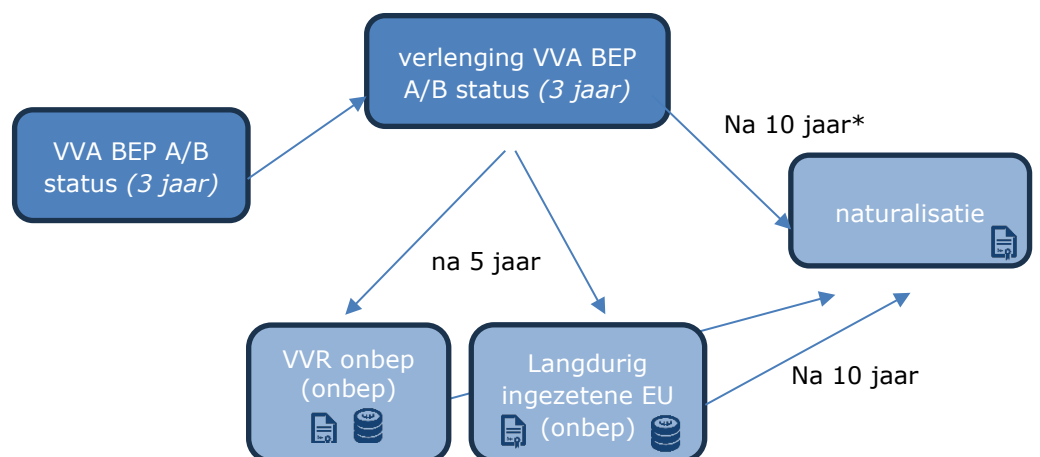


* Naturalisatie kan in dit scenario worden aangevraagd na 10 jaar rechtmatig verblijf in Nederland, dus in het geval van een A-status na een 1^e verlening + minimaal 3 verlengingen en in het geval van een B-status een 1^e verlening + minimaal 5 verlengingen.

Scenario 2.1:

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

Figuur 2.3 – Scenario voorgestelde wijzigingen VVA BEP



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

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

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

Scenario 1.2:

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

Scenario 2.2:

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

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

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

3 Gevolgen voor de uitvoering

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

3.1 Algemene bevindingen

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

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

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

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

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

3.2 Gevolgen wijziging 1: afschaffen van de VVA ONBEP

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

3.2.1 Verdere uitwerking wijziging

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

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

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

3.2.2

Impact op de organisatie

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

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

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

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

²⁸ Op basis van artikel 72 van de Procedureverordening.

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

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

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

3.2.3

Impact op norm- en doorlooptijden

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



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

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

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

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

Tabel 3.1 – Huidige normtijden directie RVN³¹

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

3.2.4

Impact op personeel (FTE)

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



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

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

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

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

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

3.3

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

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

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

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

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

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

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

Tabel 3.2 – Duur vergunningen VVA BEP bij huidige werkwijze

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

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

3.3.1 *Verdere uitwerking wijziging*

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

3.3.2 *Impact op de organisatie*

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

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

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

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

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

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

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

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

3.3.3

Impact op norm- en doorlooptijden

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



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

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

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

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

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

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

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

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

3.3.4

Impact op personeel (FTE)

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



39 Asiel: laatste ontwikkelingen | IND, update 15 augustus 2024.
40 Om ambtshalve te kunnen verlengen is een wetswijziging nodig.
41 Er is een berekening gemaakt over tien jaar omdat in het Hoofdlijnenakkoord een standaardtermijn voor naturalisatie staat van tien jaar, ongeacht verblijf voor bepaalde of onbepaalde tijd. Een eventueel verschil tussen beide in kaart gebrachte scenario's ten aanzien van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunningen zou alleen zichtbaar kunnen worden wanneer er naar meer dan één verlenging wordt gekeken.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tabel 3.5 – Duur vergunningen VVA BEP bij nieuwe werkwijze

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

3.4.1 Verdere uitwerking wijziging

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

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

3.4.2

Impact op de organisatie

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

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

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

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

⁴² Op basis van artikel 72 van de Procedureverordening.

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

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

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

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

3.4.3

Impact op norm- en doorlooptijden

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



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

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

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

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

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

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

* Betreft normtijden per cohortjaar over een periode van tien jaar

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

3.4.4

Impact op personeel (FTE)

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.5 Implementatie van alle drie de wijzigingen

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

3.5.1 Implementatietermijnen

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

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

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

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

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

3.5.2

Risico's

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

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

3.5.3

Randvoorwaarden

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

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

Wet- en regelgeving dient vast te staan

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

Duidelijkheid over scenario's, mogelijke alternatieve routes en toetsingskaders

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

Voldoende capaciteit

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

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

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

Tijdige aanpassingen in de interne en externe communicatie

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

4

Financiële gevolgen van de wijzigingen



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

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

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

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

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

4.2.1 *Personele kosten primair proces*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.2.2

Overige kosten

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

4.3

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

4.3.1 Personele kosten

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

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

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

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

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

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

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

4.3.2 Tolkenkosten

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

4.3.3 Overige structurele kosten

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

4.4 Incidentele financiële gevolgen

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

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

Tekstbox 4.1 – Tussenscenario's directe personele kosten

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

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

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

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

5 Hoofdconclusies

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

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

Afschaffen VVA ONBEP

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

Verlengingen VVA BEP via behandelautomaat

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

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

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

Inhoudelijk herbeoordelen van verlengingsaanvragen VVA BEP

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

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

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

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

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

Knelpunten in combinatie met huidige wachttijden/doorlooptijden

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

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

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

Bijlage A – Berekening personele en IV-kosten

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

A1. Verwachte aantallen verlengingsaanvragen

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

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

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

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

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

A2. Personele capaciteit (FTE)

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

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

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

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

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

* geen onderscheid tussen A- en B-status

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

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

A3. Berekening kosten

A3.1 Berekening personele kosten

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

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

In de berekeningen is de volgende aanname gedaan:

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

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

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

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

A3.2 Berekening IV-kosten

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

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

A3.3 Berekening overige kosten

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

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

⁵⁷ O&A, 024, EAUT Handleiding – Bijlage 6.

Bijlage B – Disclaimer IV-impact

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

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

