



Immigratie- en Naturalisatiedienst  
*Ministerie van Justitie en Veiligheid*

## Uitvoeringstoets Wet tweestatusstelsel

|        |                 |
|--------|-----------------|
| Datum  | augustus - 2025 |
| Status | Definitief      |

## Colofon

|         |                                                                                                                                                                                                                                |
|---------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Titel   | Uitvoeringstoets Wet tweestatusstelsel                                                                                                                                                                                         |
| Status  | Definitief                                                                                                                                                                                                                     |
| Auteurs | IND/SUA/O&A                                                                                                                                                                                                                    |
| Contact | INDOA@ind.nl                                                                                                                                                                                                                   |
|         | Ministerie van Asiel en Migratie<br>Immigratie- en Naturalisatiedienst<br>Directie Strategie en Uitvoeringsadvies<br>Afdeling Onderzoek en Analyse<br>Turfmarkt 147   2515 XP   Den Haag<br>Postbus 16275   2500 BG   Den Haag |

### Disclaimer

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

Voorliggend onderzoek heeft feitelijk de impact op de capaciteitsinzet en financiële consequenties van desbetreffende wet- en regelgeving in kaart gebracht. Er is geen rekening gehouden met het effect op de opdracht aan de IND en de capaciteitsinzet op de huidige activiteiten. De IND heeft een bepaald absorptievermogen, waar grenzen zitten aan de continue groei en opleidingscapaciteit. Met de ambitie 2028 zet de IND in op slimmer werken, vereenvoudiging en beperkte groei.

## Managementsamenvatting

Deze rapportage is de uitkomst van een uitvoeringstoets op het wetsvoorstel 'Wet invoering tweestatusstelsel'. In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel is te lezen dat beoogd wordt om een duidelijker onderscheid te maken tussen de status van vluchtelingen en de status van subsidiair beschermden, waardoor er striktere nareisvoorwaarden gesteld kunnen worden aan de laatste groep.<sup>1</sup> De invoering van een tweestatusstelsel draagt er ook aan bij dat het Nederlandse asielbeleid meer in lijn is met dat van andere lidstaten.<sup>2</sup> De Europese regelgeving en andere Europese lidstaten kennen namelijk twee soorten bescherming: de vluchtelingenstatus uit het Geneefse Vluchtelingenverdrag en de status van subsidiaire bescherming.<sup>3</sup> In Nederland geven beide statussen op dit moment recht op een verblijfsvergunning asiel waarbij de rechten en plichten verbonden aan deze verblijfsvergunning voor beide statussen gelijk zijn.

Vanaf de inwerkingtreding van het Asiel- en Migratiepact (12 juni 2026) hebben houders van een subsidiaire beschermingsstatus recht op inhoudelijke behandeling van hun beroep tegen de afwijzing van de vluchtelingenstatus. Het voorkomen van doorprocederen was één van de belangrijkste argumenten voor het behoud van het eenstatusstelsel. Vanaf juni 2026 komt het argument over de mogelijkheid tot doorprocederen dus te vervallen. Met het wetsvoorstel 'Wet invoering tweestatusstelsel' wordt beoogd om eerder dan juni 2026 een tweestatusstelsel in te voeren.

Met deze uitvoeringstoets wordt getracht de uitvoeringsgevolgen van een tweestatusstelsel in kaart te brengen voor de IND, COA, Nidos, DTenV, de rechtspraak, de rechtsbijstand en de aanvrager zodat dit meegenomen kan worden bij de implementatie hiervan. Daarbij wordt onder meer ingegaan op personele en financiële gevolgen en op wat een realistische implementatietermijn zou zijn.

### Uitvoeringsgevolgen vreemdelingenketen

Het implementeren van een tweestatusstelsel levert de vreemdelingenketen aanzienlijk meer werk op. Of het tweestatusstelsel voortkomt uit het Asiel- en Migratiepact of uit de Wet invoering tweestatusstelsel, maakt geen verschil in de wijze van uitvoering voor de vreemdelingenketen. Het implementatiemoment heeft wel impact op de vreemdelingenketen.

De impact op de keten is afhankelijk van de aard en omvang van de asielaanvragen, de inwilligingspercentages, de verleningsgrond in de zaken en de mate waarin doorgeprocedeerd wordt bij de rechtbanken en de ABRvS.

- Het horen en motiveren van de beslissing zal extra werk met zich meebrengen voor de IND (directie A&B en DV). Bij een gelijkblijvend aantal aanvragen, zorgt dit voor een lagere productie op asielaanvragen dan in een situatie zonder tweestatusstelsel, tenzij er tijdig voldoende personeel wordt geworven en/of intern beschikbaar wordt gesteld.
- De wijziging heeft naar verwachting tot gevolg dat er op grote schaal zal worden doorgeprocedeerd tegen de afwijzing van de vluchtelingenstatus, bij een inwilliging van de subsidiaire beschermingsstatus. Hierdoor wordt een grote impact verwacht bij de IND (directie JZ en DV), de rechtspraak

1 In theorie kunnen ook op andere vlakken onderscheid gemaakt worden (zie hoofdstuk 2). Er wordt een separate uitvoeringstoets uitgevoerd op de voorgestelde wijzigingen die zien op nareis.

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

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

(Rechtbanken en Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State (ABRvS)) en rechtsbijstand. Doorlooptijden van beroepszaken zullen naar verwachting oplopen, JZ kan mogelijk niet altijd op zitting verschijnen en er zal een grotere behoefte ontstaan aan rechtsbijstandverleners.

- Zowel de rechtspraak als de rechtsbijstand zijn van mening dat de beroepszaken inhoudelijk complexer zullen zijn.

#### Gevolgen voor aanvrager

Uit het onderzoek volgt dat de wijziging impact zal hebben op de aanvrager. Voor een deel van de aanvragers (daar waar een categoriaal beschermingsbeleid geldt) zal er meer nadruk komen te liggen op de persoonlijke verklaringen en het vluchtverhaal wat kan leiden tot extra druk en stress. Dit wordt groter naarmate de rechtsgevolgen van de vluchtelingenstatus meer verschillen van die van de subsidiaire beschermingsstatus. Daartegenover staat dat de statushouder die op grond van subsidiaire bescherming een vergunning krijgt, met een tweestatusstelsel wel de gelegenheid zal krijgen tegen de afwijzing op de vluchtelingenstatus beroep in te stellen.

#### Personele en financiële impact vreemdelingenketen

Het implementeren van een tweestatusstelsel levert de vreemdelingenketen aanzienlijk meer werk op. De impact is afhankelijk van voornoemde factoren. Afhankelijk van het scenario kost het tweestatusstelsel de IND tussen de € 11,7 en € 28,4 miljoen meer per jaar en de overheid tussen de € 66 en € 83 miljoen meer per jaar dan het hanteren van een eenstatusstelsel. In de tabel hieronder wordt de personele en financiële impact uitgesplitst per organisatie/directie.

Het afschaffen van de voornemenprocedure binnen een tweestatusstelsel levert – afhankelijk van het scenario – bij directie A&B een besparing op van 15 tot 36 fte ten opzichte van een tweestatusstelsel mét voornemenprocedure. Bij directie JZ en directie DV levert dit juist een aanvullende werklastverzwaring op van respectievelijk 15 en 3,5 fte.<sup>4</sup>

**Tabel 1 Personele en financiële impact op de vreemdelingenketen**

| Organisatie     | Directie | fte                           |          | Kosten                         |             |
|-----------------|----------|-------------------------------|----------|--------------------------------|-------------|
|                 |          | Minimaal                      | Maximaal | Minimaal                       | Maximaal    |
| IND             | A&B      | 23                            | 71       | € 2,4 mln.                     | € 7,7 mln.  |
|                 | JZ       | 51                            | 144      | € 6,3 mln.                     | € 17,7 mln. |
|                 | DV       | 10                            |          | € 3 mln.                       |             |
| Subtotaal IND   |          | 84                            | 225      | € 11,7 mln.                    | € 28,4 mln. |
| Rechtsbijstand  |          | Geen inzicht in vereiste fte  |          | € 15,7 mln.                    |             |
| Rechtspraak     |          | Geen inzicht in vereiste fte  |          | € 38,6 mln.                    |             |
| COA             |          | Geen directe personele impact |          | Geen directe financiële impact |             |
| Nidos           |          | Geen directe personele impact |          | Geen directe financiële impact |             |
| DTenV           |          | Geen directe personele impact |          | Geen directe financiële impact |             |
| Totaal overheid |          | 84                            | 225      | € 66 mln.                      | € 83 mln.   |

Incidentele kosten voor de IND (IV- en implementatiekosten) worden geraamd op ongeveer € 0,7 miljoen. Incidentele kosten voor de ketenpartners zijn niet in kaart gebracht. Naast deze kosten zijn er ook niet-kwantificeerbare en/of niet-berekende structurele kosten. Deze worden schematisch weergegeven in paragraaf 3.5.4.

#### Implementatietermijn en randvoorwaarden

Voordat het implementatietraject van start kan gaan moet de (lagere) wet- en regelgeving vaststaan (Vw, VV en Vc). Uitwerking in lagere regelgeving kost enkele maanden.

<sup>4</sup> IND, december 2024, Uitvoeringstoets afschaffen voornemenprocedure.

Na de vaststelling van de lagere regelgeving heeft de vreemdelingenketen negen tot vijftien maanden nodig om het tweestatusstelsel te kunnen implementeren. De IND heeft zes tot negen maanden nodig voor IV-aanpassingen die nodig zijn voor de juiste verblijfsaantekening op het verblijfsdocument. Zonder wijziging in de verblijfsaantekening op het verblijfsdocument kan de IND het tweestatusstelsel eerder uitvoeren.

Daarbij gelden de volgende randvoorwaarden: (1) duidelijkheid over toepassing tweestatusstelsel op huidige statushouders, (2) onderzoek naar herijking puntensysteem, (3) opvangen werklastverzwaring en (4) aanpassing IV-systemen.

Ad 1) Het moet duidelijk worden of het tweestatusstelsel ook van toepassing wordt verklaard op de huidige asielstatushouders. Als dit wel zo is, dan zou dit betekenen dat de huidige asielstatushouders die een vergunning hebben op grond van subsidiaire bescherming, ook gevolgen gaan ondervinden van het tweestatusstelsel.

Deze groep heeft niet eerder de mogelijkheid gehad om deze status ter discussie te stellen in beroep (geen procesbelang), mogelijk zal deze groep daarom hun status ter discussie stellen bij de verlengingsaanvraag. Op dit moment worden verlengingen grotendeels geautomatiseerd afgedaan. Als de wet ook van toepassing wordt verklaard op de huidige statushouders, wordt verwacht dat bij een verlengingsaanvraag een inhoudelijke beoordeling moet plaatsvinden, waarbij vermoedelijk aanvullend gehoord moeten worden (vanwege de ex-nunc beoordeling) en een (voornemen en/of) beschikking uitgebracht moeten worden. Hier volgen mogelijk ook beroepen op. Indien er in deze situatie geen inhoudelijke beoordeling plaatsvindt bij de verlengingen, is te verwachten dat er veel beroepen zullen worden ingesteld tegen de afgegeven verlengingen. Het van toepassing verklaren van het tweestatusstelsel op de huidige statushouders, heeft een grote impact op de IND (A&B en JZ), rechtspraak en rechtsbijstand: er zijn op dit moment meer dan 30.000 personen met een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd op grond van subsidiaire bescherming.

Ad 2) De RvR heeft aangegeven dat herijking van het puntensysteem voor de vergoedingen voor asieladvocaten nodig is. Voor aanpassing van regelgeving is middels een AMvB- voorhangprocedure zes tot negen maanden nodig. Daarnaast is aanpassing van de ICT-systemen van de RvR nodig. Deze trajecten kunnen naast elkaar lopen. Dit is mogelijk vanaf november 2026 mits de gehele scope op 1 november 2025 door het Ministerie van Justitie en Veiligheid in opdracht is gegeven aan de RvR. Latere bekendwording van de scope zorgt voor uitvoering per mei 2027, mits bekend gemaakt voor 1 april 2026. Indien er sprake is van een eerdere inwerkingtreding zal de RvR de wijziging op andere wijze uitvoeren, waarvoor overleg nodig is. De personele impact kan de RvR pas in kaart brengen na duidelijkheid over de scope en de opdrachtgeving.

Ad 3) Er moet bezien worden in welke mate en op welke wijze de werklastverzwaring opgevangen kan worden. Hierbij moet rekening worden gehouden met het absorptievermogen van de organisatie, de maximaal beschikbare opleidingscapaciteit en de opleidingstermijn en er kan gekeken worden naar de herverdeling van de capaciteitsinzet. Bij een gelijkblijvend aantal aanvragen, zorgt dit voor een lagere productie op asielaanvragen dan in een situatie zonder tweestatusstelsel, tenzij er tijdig voldoende personeel wordt geworven en/of intern beschikbaar wordt gesteld.

Ad 4) Om op het verblijfsdocument aan te tekenen op welke grond de status is verleend, zal de IND de IV-systemen moeten aanpassen voor het creëren en uitlezen van nieuwe verblijfstitels. Doorgaans kost een wijziging van de systemen zes tot negen maanden. Bij wijziging van de titels dienen ook de systemen van ketenpartners aangepast te worden; dit kost ongeveer zes maanden, maar kan mogelijk onder

tijdsdruk verkort worden. Het is bovendien randvoorwaardelijk dat een werkproces wordt ingericht waarbij aandacht is voor dossiervorming en -bewaring over het huidige INDiGO en het TIV-systeem heen.

Het creëren van de verblijfstitel is enkel randvoorwaardelijk voor de juiste aantekening op het verblijfsdocument. Het is niet nodig voor het uitvoeren van het tweestatusstelsel *an sich*, daarvoor volstaat het huidige registratiesysteem van de IND. Ook voor de statushouder zelf is het niet nodig omdat in de beschikking ook de verleningsgrond vermeld staat. Eventueel achteraf de juiste titel herleiden is foutgevoelig en levert aanzienlijk extra werk op voor BDoc en loketten.

#### Aandachtspunten en risico's

##### *Personeel en productie*

Indien de IND de werklastverzwaring niet in voldoende mate kan opvangen, zal de directie A&B minder productief zijn, waardoor de procedures langere doorlooptijden zullen kennen, meer beroepen niet tijdig beslissen zullen worden ingesteld met dwangsommen tot gevolg. Directie JZ zal naar verwachting niet altijd op zitting kunnen verschijnen. Afdeling HR ziet grote risico's wat betreft werving (met de huidige arbeidsmarkt), opleiding (budget en capaciteit) en begeleiding (met de huidige capaciteit), met name voor de directie JZ. Directie A&B verwacht de werklastverzwaring op te kunnen vangen door een herverdeling van de capaciteitsinzet, door het afschaffen van de voornemenprocedure. Directie JZ daarentegen verwacht vanuit verschillende (beleids)trajecten een extra werklast, waardoor werving de enige optie is.

##### *Samenhang met andere (beleids)trajecten*

Voor de IND en alle ketenpartners geldt dat er een groot aantal verschillende (beleids)trajecten in een relatief korte periode parallel en/of opvolgend aan elkaar zijn. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de implementatie van het Asiel- en Migratiepact en de mogelijke implementatie van de asielnoodmaatregelenwet. Het absorptievermogen van de organisaties binnen de keten kent hierbij een grens, waarbij in één keer meerdere grote wijzigingen implementeren een grote last zal leggen op de uitvoering en ook risico's geeft voor een juiste uitvoering. Het eerder invoeren van de wet is vanwege de voortgang van het wetsvoorstel en de minimale implementatietermijn van ten minste negen maanden nauwelijks haalbaar. Het (iets) eerder invoeren van een tweestatusstelsel dan het Asiel- en Migratiepact heeft echter tot gevolg dat de IND minder beslissingen zal kunnen nemen dan met een eenstatusstelsel, minder capaciteit kan inzetten op het beslissen op de aanvragen ingediend vóór 12 juni 2026 én de IND met verschillende verandermomenten wordt geconfronteerd. Dit zou immers leiden tot dubbele bijscholing voor zittende medewerkers, waardoor deze medewerkers die tijd niet aan hun reguliere werkzaamheden kunnen besteden. Het is noodzakelijk dat ook de uitvoerbaarheid en risico's in kaart worden gebracht van de opeenstapeling van deze wijzigingen. Het is daarbij ook van belang om in kaart te brengen hoe de wijzigingen gezamenlijk impact hebben op (het doenvermogen van) de aanvrager en de menselijke maat.

##### *Doorlooptijd*

Door het wetsvoorstel zullen de gehoren gemiddeld genomen 30 minuten langer gaan duren. Voor het deel van de gehoren dat niet meer op één dag kan worden afgenomen, zal een extra hoordag gepland moeten worden. Afhankelijk van de planning, kan dit leiden tot langere doorlooptijden, met beroepen niet tijdig beslissen en rechterlijke dwangsommen tot gevolg. Dit heeft impact op DRV en de ondersteuningsteams bij JZ.

Indien er onvoldoende personeel is om het tweestatusstelsel uit te voeren, zal de A&B-productie lager liggen en zullen de doorlooptijden van asielaanvragen toenemen (zie ook personeel en productie). Indien er onvoldoende rechters aangesteld kunnen

worden om alle beroepszaken te behandelen, zullen de voorraden en doorlooptijden bij de rechtbanken toenemen.

#### *Ontbreken overgangsrecht*

Het ontbreken van overgangsrecht bij de verschillende wetsvoorstellen, kan volgens de advocatuur leiden tot onwenselijke situaties, waarbij de maatregelen gaan gelden voor personen die al door (een deel van) de procedure zijn. Risico hierbij is dat de overheid kan overkomen als een onbetrouwbare partner. Deze onzekerheid kan er voor zorgen dat meer personen (uit voorzorg) in beroep zullen gaan. De advocatuur heeft aangegeven cliënten te adviseren om (uit voorzorg) in beroep te gaan in het geval subsidiaire bescherming wordt verleend.

#### Conclusie

**Concluderend kan gesteld worden dat de invoering van een tweestatusstelsel (op termijn) uitvoerbaar en handhaafbaar is, mits voldaan aan de randvoorwaarden.** Indien niet wordt voldaan aan de randvoorwaarde met betrekking tot het intern beschikbaar maken van personeel, zal de IND-productie lager liggen dan in de situatie zonder tweestatusstelsel vanwege het verdringingseffect. Dit leidt tot oplopende doorlooptijden, beroepen niet tijdig beslissen en rechterlijke dwangsommen. Ook kan het zijn dat JZ minder op zitting kan verschijnen. Voldoende capaciteit kan worden bereikt door het aannemen van nieuw personeel en/of een herverdeling van de capaciteitsinzet. **Implementatie vóór juni 2026 is nauwelijks haalbaar gezien de implementatietermijn van negen tot vijftien maanden.** Als ervoor gekozen wordt vlak voor juni 2026 dit wetsvoorstel in werking te laten treden, leidt dit ertoe dat de IND minder beslissingen zal kunnen nemen dan met een eenstatusstelsel, minder capaciteit kan inzetten op het beslissen op de aanvragen ingediend vóór 12 juni 2026 én de IND met verschillende verandermomenten wordt geconfronteerd.

Daarnaast dienen de punten voor de vergoedingen voor asieladvocaten herijkt te worden. Hiervoor is aanpassing van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand en ICT-systemen noodzakelijk (ongeveer 9 – 15 maanden). Indien er sprake is van een eerdere inwerkingtreding zal de RvR het op andere wijze moeten uitvoeren, waarvoor overleg nodig is. Tijdelijke uitvoering op een andere wijze zal ook de nodige kosten met zich meebrengen, evenals een risico op meer fouten en vertragingen.

# Inhoud

|                                                                             |    |
|-----------------------------------------------------------------------------|----|
| Managementsamenvatting .....                                                | 3  |
| Afkortingenlijst.....                                                       | 10 |
| 1 Inleiding .....                                                           | 11 |
| 1.1 Aanleiding .....                                                        | 11 |
| 1.2 Doelstelling en reikwijdte .....                                        | 11 |
| 1.3 Vraagstelling.....                                                      | 12 |
| 1.4 Werkwijze en aanpak.....                                                | 12 |
| 1.4.1 Kwalitatieve analyse.....                                             | 12 |
| 1.4.2 Kwantitatieve analyse.....                                            | 12 |
| 1.5 Leeswijzer .....                                                        | 13 |
| 2 De wijziging .....                                                        | 14 |
| 2.1 De huidige regelgeving.....                                             | 14 |
| 2.2 Wijziging op hoofdlijnen .....                                          | 15 |
| 2.2.1 Wet invoering tweestatusstelsel.....                                  | 15 |
| 2.2.2 Mogelijkheid tot andere rechten en voorwaarden twee statussen .....   | 15 |
| 2.2.3 Europees Asiel- en Migratiepact en Wet invoering tweestatusstelsel .. | 15 |
| 3 Gevolgen van het tweestatusstelsel.....                                   | 17 |
| 3.1 Uitvoeringsgevolgen IND .....                                           | 17 |
| 3.1.1 Directie A&B.....                                                     | 17 |
| 3.1.2 Directie SUA.....                                                     | 20 |
| 3.1.3 Directie JZ .....                                                     | 21 |
| 3.1.4 Directie DV.....                                                      | 22 |
| 3.1.5 Directie Bedrijfsvoering (BV) .....                                   | 25 |
| 3.1.6 Directie Informatievoorziening (IV) .....                             | 25 |
| 3.2 Gevolgen voor de aanvrager .....                                        | 26 |
| 3.3 Gevolgen voor de keten .....                                            | 29 |
| 3.3.1 COA .....                                                             | 29 |
| 3.3.2 DTenV .....                                                           | 29 |
| 3.3.3 Nidos.....                                                            | 30 |
| 3.3.4 Rechtspraak .....                                                     | 30 |
| 3.3.5 Rechtsbijstand .....                                                  | 31 |
| 3.4 Implementatie .....                                                     | 32 |
| 3.4.1 Randvoorwaarden IND.....                                              | 32 |
| 3.4.2 Randvoorwaarden ketenpartners.....                                    | 33 |
| 3.4.3 Implementatietermijn .....                                            | 35 |
| 3.4.4 Risico's .....                                                        | 35 |
| 3.4.5 Kansen .....                                                          | 36 |
| 3.5 Personele en financiële gevolgen .....                                  | 37 |

|       |                                                            |    |
|-------|------------------------------------------------------------|----|
| 3.5.1 | IND .....                                                  | 37 |
| 3.5.2 | Rechtspraak .....                                          | 39 |
| 3.5.3 | Rechtsbijstand .....                                       | 39 |
| 3.5.4 | Niet-kwantificeerbare en/of niet-berekende kosten.....     | 39 |
| 4     | Eindconclusie.....                                         | 42 |
| 4.1   | Uitvoeringsgevolgen .....                                  | 42 |
| 4.2   | Implementatietermijn en randvoorwaarden .....              | 43 |
| 4.3   | Aandachtspunten .....                                      | 44 |
|       | Bijlage I: Aannames personele en financiële impact .....   | 45 |
|       | Bijlage II: Visuele oplegger .....                         | 47 |
|       | Bijlage III: Betrokken organisatie(s) en -onderdelen ..... | 48 |

## Afkortingenlijst

|         |                                                                             |
|---------|-----------------------------------------------------------------------------|
| A&B     | Directie Asiel en Bescherming van de IND                                    |
| AAEB    | Afdeling Advies Asiel en Bescherming van de directie SUA van de IND         |
| ABRvS   | Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State                          |
| APM     | Analyse Proeftuin Migratieketen van het DGM                                 |
| BDoc    | Bureau Documenten van de directie DV van de IND                             |
| BRP     | Basisregistratie Personen                                                   |
| BV      | Directie Bedrijfsvoering van de IND                                         |
| COA     | Centraal orgaan Opvang Asielzoekers                                         |
| DG IND  | Directeur-Generaal IND                                                      |
| DGM     | Directoraat Generaal Migratie                                               |
| DRV     | Afdeling Digitaal Registreren en Voorbereiden van de Directie DV van de IND |
| DTenV   | Dienst Terugkeer en Vertrek                                                 |
| DV      | Directie Dienstverlening van de IND                                         |
| EK      | Eerste Kamer                                                                |
| HOT     | Handleiding Overheidstarieven                                               |
| HR      | Afdeling Human Resources van directie BV van de IND                         |
| IND     | Immigratie- en Naturalisatiedienst                                          |
| IV      | Directie Informatievoorziening van de IND                                   |
| JZ      | Directie Juridische Zaken van de IND                                        |
| MPP     | Meerjaren Productie Prognose                                                |
| O&A     | Afdeling Onderzoek en Analyse van de Directie SUA van de IND                |
| OSINT   | Open Source Intelligence Onderzoeken                                        |
| RvdR    | Raad voor de Rechtspraak                                                    |
| RvR     | Raad voor Rechtsbijstand                                                    |
| SUA     | Directie Strategie en Uitvoeringsadvies van de IND                          |
| SUJ     | Strategie, Uitvoeringsadvies en Juridische Zaken                            |
| T&I     | Titel en Identiteit van directie DV                                         |
| TOELT   | Team Onderzoek en Expertise Land en Taal van de Directie DV van de IND      |
| Vw 2000 | Vreemdelingenwet 2000                                                       |
| VWN     | Vluchtelingenwerk Nederland                                                 |

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

De Eerste Kamer (EK) heeft een motie aangenomen waarin de regering wordt verzocht om 'bij nieuwe wet- en regelgeving die qua uitvoering van de partners in de asielketen veel werk vergt, aan de Eerste Kamer een uitvoeringstoets te overleggen, waaruit blijkt dat de partners in de asielketen in staat zijn die voorstellen daadwerkelijk en redelijkerwijs te kunnen uitvoeren'.<sup>5</sup> Inmiddels is wetgeving<sup>6</sup> die gaat over de invoering van een tweestatusstelsel uitgewerkt en aangenomen in de Tweede Kamer (TK). Om deze reden heeft de plv. Directeur-Generaal IND (plv. DG IND SUJ) verzocht een ketenbrede uitvoeringstoets te doen naar de impact van het afschaffen van het huidige éénstatusstelsel en het implementeren van een tweestatusstelsel op de IND en ketenpartners. De afdeling Onderzoek en Analyse (O&A) van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) heeft dit onderzoek uitgevoerd.

In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel 'Wet invoering tweestatusstelsel' is te lezen dat beoogd wordt om een duidelijker onderscheid te maken tussen de status van vluchtelingen en de status van subsidiair beschermden, waardoor er striktere nareisvoorwaarden gesteld kunnen worden aan de laatste groep.<sup>7</sup> De invoering van een tweestatusstelsel draagt er ook aan bij dat het Nederlandse asielbeleid meer in lijn is met dat van andere lidstaten, zo valt te lezen in de Memorie van Toelichting.<sup>8</sup>

## 1.2 Doelstelling en reikwijdte

Het doel van de uitvoeringstoets is het in kaart brengen van de uitvoeringsgevolgen van Wet invoering tweestatusstelsel voor de IND, het Centraal orgaan Opvang Asielzoekers (COA), Nidos, de Dienst Terugkeer en Vertrek (DTenV), de Rechtspraak (via de RvdR), advocatuur en de Raad voor Rechtsbijstand (RvR). Daarbij wordt gekeken wat er nodig is om dit te kunnen uitvoeren en hoe de organisaties zich daarop voor kunnen bereiden. Het gaat om een objectieve en technische toetsing met betrekking tot de uitvoeringspraktijk van het voorstel. Hierdoor wordt inzicht verkregen in onder meer de organisatorische, personele en financiële gevolgen voor de IND en de bredere migratieketen. Eveneens worden voor zover mogelijk de gevolgen voor de aanvrager in kaart gebracht, waarbij expliciet wordt gekeken of de aanvrager de (concept) regelgeving kan naleven of uitvoeren (doenvermogen). Dit zal worden uitgevraagd via eerder genoemde partijen en bij Vluchtelingenwerk Nederland (VWN).

Deze uitvoeringstoets is geen politieke of maatschappelijke beoordeling of toetsing van de juridische juistheid of de beleidslogica van de beoogde wijziging. In deze uitvoeringstoets gaan we ook niet in op de gevolgen voor andere ketenpartners dan hiervoor genoemd.

<sup>5</sup> EK 36 600 XX (25 maart 2025). Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Asiel en Migratie (XX) voor het jaar 2025; Motie van het lid Dittrich.

<sup>6</sup> TK 2024-2025. Voorstel van wet: Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de introductie van een tweestatusstelsel en het aanscherpen van de vereisten bij nareis (Wet invoering tweestatusstelsel). 36 703 nr. 3.

<sup>7</sup> In theorie kunnen ook op andere vlakken onderscheid gemaakt worden (zie hoofdstuk 2).

<sup>8</sup> TK 2024-2025. Memorie van toelichting: Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de introductie van een tweestatusstelsel en het aanscherpen van de vereisten bij nareis (Wet invoering tweestatusstelsel). 36 703 nr. 3.

### 1.3 Vraagstelling

De volgende vragen worden beantwoord in de Uitvoeringstoets:

1. Welke uitvoerings- en handhavingsgevolgen heeft de voorgestelde wet op de IND en de ketenpartners?
2. Welke personele en financiële gevolgen heeft de voorgestelde wet op de IND en de ketenpartners<sup>9</sup>?
3. Wat is een realistische implementatietermijn voor de IND en de ketenpartners en welke randvoorwaarden horen daarbij?
4. Wat zijn de gevolgen van de wet voor de aanvrager?
5. Welke kansen, risico's en knelpunten dienen zich naar verwachting aan bij de IND en ketenpartners?

### 1.4 Werkwijze en aanpak

Het hoofd O&A is verantwoordelijk voor de uitvoering van de opdracht. Onder zijn verantwoordelijkheid hebben twee onderzoekers van O&A de uitvoeringstoets uitgevoerd. Het projectteam voorzag de onderzoekers van relevante inhoudelijke input. Leden uit het projectteam waren ook het eerste aanspreekpunt voor de directie en hebben het mandaat om namens die directie te kunnen spreken en beslissingen te kunnen nemen (of deze intern snel te kunnen afstemmen).

#### 1.4.1 *Kwalitatieve analyse*

Om onderzoeksvragen 1, 3, 4 en 5 te beantwoorden zijn er naast het uitvoeren van het benodigde deskresearch, gesprekken gevoerd met medewerkers van organisatieonderdelen binnen verschillende directies van de IND en met vertegenwoordigers van ketenorganisaties, die naar verwachting geraakt worden door het wetsvoorstel. Van bijna alle onderdelen trad één persoon op als vertegenwoordiger van het betreffende organisatieonderdeel of vanuit de betreffende organisatie. In sommige gevallen waren er meerdere vertegenwoordigers. De vertegenwoordigers hebben hun bijdragen waar nodig afgestemd binnen de eigen directies of organisatie. De volgende organisaties buiten de IND waren betrokken bij de uitvoeringstoets: COA, DTenV, RvdR, RvR, VWN, Nidos en enkele advocaten. Een overzicht van bevraagde organisatieonderdelen per directie en organisatie, is opgenomen in bijlage III.

#### 1.4.2 *Kwantitatieve analyse*

Voor de beantwoording van onderzoeksvraag 2, de financiële en personele gevolgen, heeft O&A een berekening gemaakt. Deze berekening is vervolgens afgestemd met FBI. O&A heeft gebruik gemaakt van scenario's, aannames en andere uitgangspunten.

##### *Scenario's*

Omdat de gevolgen van dit wetsvoorstel sterk afhangen van beslissingen en stemmingen op andere onderwerpen uit het asielnoodmaatregelenpakket, is er met scenario's gewerkt. Ook de samenstelling van de groep asielaanvragers bepaalt voor een bepaalde mate de impact.

1. Scenario I/Scenario II: De samenstelling van de groep asielaanvragers bepaalt voor een deel de impact. Hoe meer personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, hoe groter de impact op de vreemdelingenketen. Hoe minder personen subsidiaire bescherming krijgen, hoe kleiner de impact op de vreemdelingenketen. Op basis van Eurostat-data<sup>10</sup> is geconcludeerd dat de samenstelling van de groep door de jaren heen

<sup>9</sup> Dit is enkel gerapporteerd voor die gevallen waarin de ketenpartners dit zelf hebben aangeleverd.

<sup>10</sup> Eurostat, Decisions granted by the respective authority acting as a first instance of the administrative or judicial asylum procedure in the receiving country, during the reference year (aggregated quarterly data). Includes decisions on Geneva convention status, subsidiary protection, humanitarian status and rejected.

sterk wisselt. Daarom zijn er twee scenario's gekozen met een tegenovergestelde samenstelling van vluchtelingenstatus/subsidiaire bescherming. Dit resulteert in twee scenario's voor A&B:

- Scenario I: 30% van de inwillingen betreft subsidiaire bescherming en 70% betreft vluchtelingenstatus; en
- Scenario II: 70% van de inwillingen betreft subsidiaire bescherming en 30% betreft vluchtelingenstatus.

2. Het percentage subsidiair beschermden dat in beroep gaat tegen een afwijzing van de vluchtelingenstatus bepaalt de mate van impact op JZ, Team Onderzoek en Expertise Land en Taal (TOELT) en na eventuele zij-instroom ook A&B. Met de komst van het Asiel- en Migratiepact *kunnen* de aanvragers sowieso doorprocederen (ook zonder gewijzigde nationale wetgeving), omdat het Asiel- en Migratiepact dit mogelijk maakt. Vanaf de inwerkingtreding van op 12 juni 2026 heeft een persoon met een subsidiaire beschermingsstatus waarvan de vluchtelingenstatus niet is toegekend, recht op een inhoudelijke behandeling van diens beroep.<sup>11</sup> Anders gezegd is er vanaf juni 2026 een procesbelang om door te procederen, ongeacht of het Wetsvoorstel tweestatusstelsel wordt aangenomen. Voor deze uitvoeringstoets is voor een laag scenario een beroepspercentage van 75% aangehouden, dit sluit aan bij het beroepspercentage in de periode voor de invoering van de Vw 2000. Naarmate er meer/grotere belangen zijn om in beroep te gaan, zal dit percentage toenemen. Op dit moment is er een wetsvoorstel om strengere nareisvoorwaarden te laten gelden voor personen met subsidiaire bescherming (voor de nareismaatregelen wordt gelijktijdig een separate uitvoeringstoets uitgevoerd). Dit verhoogt naar verwachting het beroepspercentage. Naarmate er op meer vlakken onderscheid gemaakt zal worden, of de verwachting leeft onder de statushouders dat dit op (korte) termijn zal gebeuren, zijn er aanvullende belangen om in beroep te gaan. Voor het hoge scenario is daarom uitgegaan van een beroepspercentage van 90%.

Daarmee ontstaan er vier scenario's voor beroepsprocedures:

- Scenario I-75: 30% subsidiaire bescherming, 75% doorprocederen.
- Scenario I-90: 30% subsidiaire bescherming, 90% doorprocederen.
- Scenario II-75: 70% subsidiaire bescherming, 75% doorprocederen.
- Scenario II-90: 70% subsidiaire bescherming, 90% doorprocederen.

Meer beroepen betekent uiteindelijk ook meer hoger beroepen bij de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State (ABRvS).

3. Ook zijn er plannen om de voornemenprocedure af te schaffen. Omdat het op het moment van de uitvoeringstoets nog onzeker is of en wanneer de voornemenprocedure wordt afgeschaft én wanneer het tweestatusstelsel ingevoerd wordt, is in deze uitvoeringstoets uitgegaan van het scenario van een asielprocedure met en een asielprocedure zonder voornemenprocedure. In de situatie met voornemenprocedure kost het maken van een voornemen en beschikking 6,5 uur tijd. In de situatie zonder voornemenprocedure kost het maken van een beschikking 2,5 uur tijd.

Overige aannames en uitgangspunten voor berekening van de personele en financiële impact op de IND wordt weergegeven in Bijlage I.

## 1.5

### Leeswijzer

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

<sup>11</sup> Art 67 lid 2 Procedurerichtlijn

## 2 De wijziging

In dit hoofdstuk wordt eerst de huidige regelgeving toegelicht. Daarna wordt de voorgestelde wijziging uit het Wetsvoorstel invoering tweestatusstelsel toegelicht. Omdat de wijziging per juni 2026 sowieso geïmplementeerd wordt met de komst van het Asiel- en Migratiepact, zullen ook de relevante onderdelen uit het Asiel- en Migratiepact worden toegelicht.

### 2.1 De huidige regelgeving

De Europese regelgeving (de Europese Kwalificatierichtlijn) kent twee soorten asielbescherming: de vluchtelingenstatus uit het Geneefse Vluchtelingenverdrag en de status van subsidiaire bescherming.<sup>12</sup> Een vluchteling is iemand die zich buiten het land bevindt waarvan hij de nationaliteit bezit en 'wegens een gegronde vrees voor vervolging om redenen van ras, godsdienst, nationaliteit, politieke overtuiging of het behoren tot een bepaalde sociale groep' de bescherming van dat land niet kan of, wegens deze vrees, niet wil invoeren. De vluchteling wordt beschermd omdat hij individueel of als lid van een groep het doelwit is van vervolging om één van de genoemde specifieke redenen (vervolgingsgronden).<sup>13</sup> Subsidiaire bescherming wordt geboden aan iemand die niet voor de vluchtelingenstatus in aanmerking komt, maar ten aanzien van wie er zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat hij bij terugkeer een reëel risico op "ernstige schade" zou lopen.<sup>14</sup> Deze schade kan blijken uit artikel 15 van de huidige Kwalificatierichtlijn bestaan uit "doodstraf of executie", "foltering, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing". Daarnaast kan deze bestaan uit "ernstige en individuele bedreiging van het leven of de persoon van een burger als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict".

Ter illustratie: een door de overheid erkend vluchteling (ook wel a-status), is iemand die vanwege zijn politieke overtuiging of bekering tot een ander geloof te vrezen heeft voor vervolging. Iemand met recht op subsidiaire bescherming (ook wel b-status), is bijvoorbeeld iemand die vanwege de algemene onveilige situatie in het land van herkomst bij terugkeer te vrezen heeft voor ernstige schade of persoonlijk te vrezen heeft voor ernstige schade die niet gerelateerd is aan een van de verdragsgronden.

Europeesrechtelijk bestaan er mogelijkheden om verschil te maken tussen de rechten en plichten die men aan deze twee statussen kan ontleenen, in het bijzonder op het gebied van gezinshereniging, en in beperktere mate op het gebied van duur van de verblijfsvergunning, het soort reisdocument en sociale bijstand.

Nederland kent, in tegenstelling tot andere EU-lidstaten, een éénstatusstelsel waarbij statushouders ongeacht de grondslag voor vergunningverlening, dezelfde rechten en plichten krijgen. In de andere lidstaten met een tweestatusstelsel worden op sommige gebieden (bijvoorbeeld nareis) echter ook dezelfde rechten toegekend aan personen met een subsidiaire status als voor personen met een vluchtelingenstatus.<sup>15</sup> De wetgever heeft bij de herziening van de Vw 2000 (ingevoerd op 1 april 2001) bewust gekozen voor een éénstatusstelsel. In de Memorie van Toelichting bij de wet is destijds daarover onder meer opgemerkt dat met een éénstatusstelsel het zogenaamde doorprocederen wordt voorkomen. Voor de Vw

<sup>12</sup> EU-Kwalificatierichtlijn (2011/95/EU).

<sup>13</sup> Op grond van artikel 2, onder d, van de EU-Kwalificatierichtlijn.

<sup>14</sup> Op grond van artikel 2, onder f, van de EU Kwalificatierichtlijn.

<sup>15</sup> Bron volgt nog

2000 was doorprocederen om erkend te worden als vluchteling zeer gangbaar. Doordat in de Vw 2000 aan beide statussen dezelfde rechten en plichten worden ontleend, is er bij het verkrijgen van een verblijfsvergunning geen belang meer om door te procederen.

## 2.2 Wijziging op hoofdlijnen

### 2.2.1 *Wet invoering tweestatusstelsel*

In het wetsvoorstel wordt afscheid genomen van het éénstatusstelsel. Als het voorstel wordt aangenomen, wordt bij de verlening van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd<sup>16</sup> onderscheid gemaakt tussen de verlening van de verblijfsvergunning aan de vreemdeling die vluchteling is in de zin van het Vluchtelingenverdrag en de vreemdeling die in aanmerking komt voor subsidiaire bescherming. Dat gebeurt door een wijziging van het huidige artikel 29, en de introductie van een nieuw artikel 29a in de Vw. Aan de vreemdeling die vluchteling is, wordt vanaf inwerkingtreding een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd verstrekt als bedoeld in art. 28, gelezen in samenhang met art. 29 lid 1 Vw. Aan de persoon die de subsidiaire beschermingsstatus verkrijgt wordt vanaf inwerkingtreding een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd verstrekt als bedoeld in art. 28, gelezen in samenhang met het nieuwe art. 29a lid 1 Vw.<sup>17</sup>

Op de verstrekte vergunning wordt aangetekend op welke grond deze is verstrekt. De verblijfspas van de statushouder geeft daarmee aan of een persoon een asiolvergunning heeft op grond van vluchtelingschap of op grond van subsidiaire bescherming.<sup>18</sup>

### 2.2.2 *Mogelijkheid tot andere rechten en voorwaarden twee statussen*

De belangrijkste consequentie van de invoering van een tweestatusstelsel is dat er andere rechten en voorwaarden *kunnen* worden toegekend aan subsidiair beschermden dan aan personen met de vluchtelingenstatus. De Europese Kwalificatieverordening (vóór invoering van het migratiepact waren de voorwaarden vastgelegd in de Kwalificatierichtlijn) kent verschillende regels, waarin onderscheid gemaakt *kan* worden tussen de twee statussen: de duur van de internationale bescherming, de verlening- en intrekkinggronden, de aard van het reisdocument dat de statushouder krijgt uitgereikt, het recht op sociale bijstand en de voorwaarden ten aanzien van de nareis van gezinsleden die zich nog in het buitenland bevinden. Het is dus mogelijk op grond van de Europese regelgeving om striktere voorwaarden te stellen aan de nareis van gezinsleden van personen met subsidiaire bescherming.<sup>19</sup> Voorgestelde wijzigingen ten aanzien van de rechten van subsidiair beschermden zijn verder uitgewerkt in het onderhavige wetsvoorstel en de Asielnoodmaatregelenwet. Er vindt separaat en gelijktijdig een uitvoeringstoets plaats naar de voorgestelde wijzigingen ten aanzien van nareis van gezinsleden van personen met subsidiaire bescherming.

### 2.2.3 *Europees Asiel- en Migratiepact en Wet invoering tweestatusstelsel*

Het éénstatusstelsel in de Nederlandse Vw kon bestaan onder het oude regime van de Kwalificatierichtlijn (zie 2.1).

In juni 2026 treedt het Europese Asiel- en Migratiepact in werking. In het Asiel- en Migratiepact worden de regels uit de Kwalificatierichtlijn verheven naar het niveau van een verordening die rechtstreeks werkt. Het gevolg daarvan is dat de criteria voor de erkenning van de vluchtelingenstatus enerzijds en de erkenning van de

<sup>16</sup> als bedoeld in artikel 28 van de Vw

<sup>17</sup> Memorie van Toelichting Wet invoering tweestatusstelsel, 7 maart 2025.

<sup>18</sup> Memorie van Toelichting Wet invoering tweestatusstelsel, 7 maart 2025.

<sup>19</sup> Memorie van Toelichting wetsvoorstel Asielnoodmaatregelenwet, 7 maart 2025.

subsidiare beschermingsstatus anderzijds na 12 juni 2026 rechtstreeks uit de Kwalificatieverordening zullen volgen.<sup>20</sup> Of en zo ja, in welk mate de lidstaten in materiële zin onderscheid maken tussen deze statussen wordt overgelaten aan de nationale wetgever.

Het huidige demissionaire kabinet stelt voor om de Wet invoering tweestatusstelsel voorafgaand aan het Asiel- en Migratiepact inwerking te laten treden. Om die reden is er voor gekozen dat de inhoudelijke en wetstechnische vormgeving van het wetsvoorstel dat strekt tot uitvoering van het Asiel- en Migratiepact, voor zover relevant, niet onnodig zal verschillen van de inhoudelijke en wetstechnische keuzes die in het kader van de wet invoering tweestatusstelsel zijn gemaakt. De samenloop van deze twee wetten wordt geregeld in het wetsvoorstel ter uitvoering van het Asiel- en Migratiepact. Na 12 juni 2026 is de wet- en regelgeving van het Asiel- en Migratiepact van toepassing, met inbegrip van het daarin opgenomen tweestatusstelsel. Nederland kiest ervoor om de procedurele wijzigingen – waaronder het tweestatusstelsel – ook op oude openstaande aanvragen van toepassing te laten verklaren. Dit betekent dat de wet van toepassing zal zijn op nog alle openstaande asielverzoeken.

20 Memorie van toelichting Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en migratiepact 2026, 20 december 2024.

### 3 Gevolgen van het tweestatusstelsel

In dit hoofdstuk worden de uitvoeringsgevolgen van de IND en ketenpartners beschreven. Of het tweestatusstelsel voortkomt uit het Asiel- en Migratiepact of uit de Wet invoering tweestatusstelsel, maakt geen verschil in de wijze van uitvoering voor de vreemdelingenketen. In beide gevallen betekent het een werklustverzwaring. Het implementatiemoment heeft wel impact op de vreemdelingenketen. De impact is groter wanneer het tweestatusstelsel vóór het Asiel- en Migratiepact wordt geïmplementeerd.

In dit hoofdstuk komen ook de gevolgen voor de aanvrager aan bod, waarbij ook aandacht is voor het doenvermogen en de menselijke maat.

#### 3.1 Uitvoeringsgevolgen IND

##### 3.1.1 Directie A&B

###### *Eerste asielaanvragen*

Het invoeren van een tweestatusstelsel heeft gevolgen voor de directie A&B.

De duur van de gehoren zal toenemen en de tijdsinvestering voor het motiveren in voornemens en/of beschikkingen zal toenemen.

De impact is afhankelijk van het (voorgenomen) besluit:

- Afwijzing vluchtelingenstatus en subsidiaire bescherming

In de situatie dat een asielaanvraag wordt afgewezen, wordt geen wijziging verwacht op de motivering in de voornemens en/of beschikkingen bij een tweestatusstelsel.

- Afwijzing vluchtelingenstatus, inwilliging subsidiaire bescherming

Het invoeren van een tweestatusstelsel heeft tot gevolg dat in (voornemens en in) beschikkingen waarin tot inwilliging op grond van subsidiaire bescherming wordt besloten, (uitgebreider dan nu) zal moeten worden gemotiveerd waarom geen vluchtelingenstatus wordt verleend. Deze situatie kan zich voordoen wanneer een individueel relaas niet geloofwaardig is, niet zwaarwegend wordt bevonden of de individuele motieven niet gerelateerd zijn aan de Verdragsgronden. Verlening van subsidiaire bescherming kan op individuele gronden berusten, op een ongeloofwaardig relaas, maar vaker op de algemene veiligheidssituatie.

Momenteel moet een medewerker aangeven dat er geen vluchtelingenstatus wordt verleend, maar gebeurt dit in de interne minuut. Het onderbouwen/motiveren en op schrift stellen daarvan in een voornemen/beschikking vergt een extra tijdsinvestering.

- o Uitgaande van een situatie mét voornemenprocedure: in het geval van een tweestatusstelsel zal eerst in het voornemen en daarna in een beschikking gemotiveerd moeten worden waarom er geen vluchtelingenstatus wordt verleend. Op dit voornemen kan de aanvrager m.b.v. een advocaat middels een zienswijze reageren. De zienswijze moet verwerkt worden in de beschikking. In het huidige stelsel wordt op dit moment geen voornemen uitgebracht in zaken waarin iemand wordt afgewezen op de vluchtelingenstatus, maar een subsidiaire beschermingsstatus wordt verleend. Het maken van een beschikking met voornemenprocedure kost gemiddeld genomen 6,5 uur extra per zaak.
- o Uitgaande van een situatie zónder voornemenprocedure: in dat geval zal in de beschikking moeten worden gemotiveerd waarom er geen vluchtelingenstatus wordt verleend. Er hoeven dan geen extra producten (voornemens) te worden uitgebracht en er hoeft niet gereageerd te worden op de zienswijze in de beschikking. Het maken van een beschikking zonder voornemenprocedure kost gemiddeld genomen 2,5 uur extra per zaak.

- Inwilliging vluchtelingenstatus

In de situatie dat direct een vluchtelingenstatus wordt verleend (zonder voorgaande situatie met voornemen tot afwijzing van de vluchtelingenstatus), wordt geen wijziging verwacht op de beschikkingen bij een tweestatusstelsel.

Onafhankelijk van de (voornemens en) besluiten op de aanvragen, wordt bij het invoeren van een tweestatusstelsel voor alle zaken een toegenomen duur van de gehoren verwacht. Voorafgaand aan het gehoor is immers nog niet bekend op welke grond de aanvrager zich zal beroepen, ook al komt deze uit een land waar op basis van de algehele situatie subsidiaire bescherming meer voor de hand ligt. In zaken waarin op basis van de algehele situatie in een land subsidiaire bescherming voor de hand ligt, wordt op dit moment minder uitgebreid ingezet op onderzoek naar individuele gronden voor een verblijfsvergunning. De rechtsgevolgen zijn bij inwilliging immers nu gelijk. Bij invoering van het tweestatusstelsel dient uitvoerder gehoord te worden. Er is immers meer informatie nodig om een afgewogen beslissing en dragende motivering te schrijven waarom er (geen) sprake is van vluchtelingschap. Daarnaast zal de aanvrager, ongeacht het land van herkomst, naar verwachting meer informatie willen aandragen om voor de vluchtelingenstatus in aanmerking te komen.

De schatting van A&B is dat dit ongeveer gemiddeld 30 minuten extra tijdsinvestering per gehoor zal zijn. Bij een deel zal dit minder dan 30 minuten zijn en bij een ander deel van de gehoren zal dit hoger liggen. Waar dit (aanzienlijk) hoger ligt, kan het zijn dat het gehoor niet meer op één dag kan worden afgenomen en er een extra hoordag gepland moet worden. Afhankelijk van de planning, kan dit leiden tot langere doorlooptijden. Vanwege de toegenomen duur van de gehoren, zullen ook de tolkkosten toenemen.

*Zij-instroom*

Er wordt een toename van het aantal zij-instroomzaken verwacht. Zij-instroomzaken zijn zaken die door de directie JZ of de rechter worden terug verwezen naar de (beslisdirectie van de) IND, waarna A&B deze zaken opnieuw zal moeten behandelen. Dit komt door een verwachte toename van (1) het aantal beroepen en (2) het aantal gegrond verklaarde beroepen en (3) 'dubbele' beroepen.

1. Op dit moment hebben personen met een subsidiaire beschermingsstatus geen procesbelang om door te procederen voor een vluchtelingenstatus. Vanaf de inwerkingtreding van het Asiel- en Migratiepact heeft een persoon met een subsidiaire beschermingsstatus waarvan de vluchtelingenstatus niet is toegekend, recht op een inhoudelijke behandeling van diens beroep.<sup>21</sup> Anders gezegd is er vanaf juni 2026 een procesbelang om door te procederen, ongeacht of het Wetsvoorstel tweestatusstelsel wordt aangenomen. Daarom wordt verwacht dat het aantal beroepsprocedures zal toenemen (zie ook 3.1.3). Een toename van het aantal beroepsprocedures gaat gepaard met een toename van zij-instroom. Er is namelijk altijd een deel van de beroepszaken, waarvan de directie JZ of de rechter de zaken terugverwijst naar de (beslisdirectie van de) IND.
2. De aanname is dat er een toename zal zijn van het aantal gegrond verklaarde beroepen, zeker in het begin (kort na de wijziging). Dit komt doordat rechters nog zoekende zullen zijn in de motivering en categorisering van welke individuele motieven onder subsidiaire bescherming vallen en welke onder vluchtelingschap. Ook ziet JZ een risico dat beslismedewerkers – ondanks instructies – in de beginfase mogelijk onvoldoende doordrongen zullen zijn van de noodzaak om de afwijzing van de vluchtelingenstatus afdoende te

<sup>21</sup> Art 67 lid 2 Procedurerechtlijn

motiveren. Zowel de rechter als medewerkers van Directie JZ kunnen om die reden de zaak terugleggen bij Directie A&B.

3. Tot slot is er de groep personen waarvan de aanvraag na de ingangsdatum van het tweestatusstelsel in eerste aanleg (volledig) is afgewezen, dus zowel op grond van vluchtelingenschap als subsidiaire bescherming. Er bestaat een kans dat aan deze personen na beroepsfase in zij-instroom een subsidiaire beschermingsstatus wordt verleend. Mogelijk gaan deze personen dan nogmaals in beroep tegen de afwijzing op de vluchtelingenstatus. Dit type 'dubbele' beroepen komt nu niet voor.

Wel wordt verwacht dat de norm-/behandeltijd van dit type zij-instroomzaak lager ligt dan die van de huidige zij-instroomzaken die na een afwijzing en gegrondverklaring van het beroep weer bij de IND komen. Als gevolg van het tweestatusstelsel zal er een nieuw type zij-instroomzaak ontstaan, waarbij de betrokkene een subsidiaire beschermingsstatus heeft en de IND bij zij-instroom opnieuw vluchtelingenschap moet beoordelen. De verwachting is dat dit minder werk is, omdat al vaststaat wat de conclusies zijn op andere gronden en deze niet opnieuw getoetst hoeven te worden.

#### *Verlengingen huidige asielstatushouders*

Het is onduidelijk of het tweestatusstelsel ook van toepassing wordt verklaard op de huidige asielstatushouders. Het van toepassing verklaren van het tweestatusstelsel op de huidige statushouders, heeft een grote impact op de IND (A&B en JZ), rechtspraak en rechtsbijstand. Ook zullen de huidige asielstatushouders die een vergunning hebben op grond van subsidiaire bescherming, dan gevolgen gaan ondervinden van het tweestatusstelsel.

Deze groep heeft niet eerder de mogelijkheid gehad om deze status ter discussie te stellen in beroep (geen procesbelang), mogelijk zal deze groep daarom de status ter discussie stellen bij de verlengingsaanvraag. Op dit moment worden verlengingen grotendeels geautomatiseerd afgedaan. Het ligt dan voor de hand dat bij een verlengingsaanvraag een inhoudelijke beoordeling moet plaatsvinden, waarbij vermoedelijk aanvullend gehoord moeten worden (vanwege de ex-nunc beoordeling)<sup>22</sup> en een (voornemen en/of) beschikking uitgebracht moeten worden. Hier volgen mogelijk ook beroepen op. Indien er in deze situatie geen inhoudelijke beoordeling plaatsvindt bij de verlengingen, is te verwachten dat er veel beroepen zullen worden ingesteld tegen de afgegeven verlengingen.

In de huidige werkwijze worden verlengingen met name digitaal afgedaan m.b.v. automatiseringssystemen. Indien de wijze van afdoening niet meer geautomatiseerd zal plaatsvinden voor deze groep, maar handmatig, heeft dit impact op IV en de uitvoering.

De financiële en personele impact hiervan is niet meegenomen in deze uitvoeringstoets omdat nog onbekend is of voor deze personen de status wijzigt en daarmee wat de gevolgen zijn voor verlengingsaanvragen met daaropvolgend beroep.

In de afgelopen vijf jaar is aan ruim 30.000 personen (veelal Syriërs) subsidiaire bescherming verleend. Deze hebben op dit moment nog een vergunning voor bepaalde tijd en zouden dus, indien hun asielstatus wordt omgezet in een subsidiaire beschermingsstatus, mogelijk deze status ter discussie kunnen stellen bij hun verlengingsaanvraag en/of in beroep. Hier staat tegenover dat de situatie in Syrië is

<sup>22</sup> Bij een ex nunc beoordeling wordt op het moment van de beslissing gekeken naar de situatie op het moment van de beslissing en niet alleen naar de situatie ten tijde van het oorspronkelijke besluit.

gewijzigd en dat de gevolgen daarvan voor de vergunningverlening nog niet helemaal duidelijk zijn.

#### *Herbeoordelingen en intrekkingen*

Een tweestatusstelsel heeft een beperkte impact op Team Herbeoordelingen. Het herbeoordelen en eventueel intrekken van een subsidiaire beschermingsstatus wordt voor Team Herbeoordeling mogelijk eenvoudiger als een eventueel beroep tegen het niet verlenen van een vluchtelingenstatus reeds eerder ongegrond is verklaard. Wel kan het zijn dat er sindsdien nieuwe omstandigheden naar voren zijn gekomen die mee moeten worden genomen in de beoordeling, vanwege de ex-nunc toetsing. Voor het intrekken van vluchtelingschap heeft een tweestatusstelsel geen impact op Team Herbeoordelingen. Het proces voor het behandelen van herbeoordelingen verandert niet.

Indien na zij-instroom van subsidiair beschermden alsnog vluchtelingschap wordt verleend, is het de vraag of de subsidiaire bescherming formeel ingetrokken moet worden. Dit brengt mogelijk nog administratieve lasten met zich mee, maar kan naar verwachting wel geautomatiseerd gedaan worden.

#### *Opvolgende asielaanvragen en verzoeken om heroverweging*

Het is mogelijk dat asielstatushouders die op grond van subsidiaire bescherming in Nederland verblijven (eventueel parallel aan een beroep) ervoor kiezen om een herhaalde asielaanvraag in te dienen om vluchtelingenstatus te verkrijgen. Ook kan het zijn dat er meer verzoeken tot heroverweging komen. Hoe deze herhaalde asielaanvragen worden afgedaan als gevolg van de voorstellen in de Asielnoodmaatregelenwet ten aanzien van opvolgende asielaanvragen, valt buiten de scope van deze uitvoeringstoets. De wijze van afdoening heeft uiteraard wel impact op de mate waarin er opvolgende asielaanvragen worden ingediend en op de hoeveelheid werk daarmee gemoeid is.

In hoeverre deze situaties voor gaan komen is niet te voorspellen, waardoor een schatting van het aantal herhaalde asielaanvragen met sec het doel alsnog een vluchtelingenstatus te krijgen, niet te geven is. Dit hangt af van ontwikkelingen in bepaalde landen en hoe groot de groep is van personen met een subsidiaire beschermingsstatus op dat moment uit een bepaald land. De normtijd van een HASA is 1.440 minuten.

Het is ook mogelijk dat een deel van de personen na afwijzing van deze herhaalde asielaanvragen hiertegen in beroep gaat. De omvang hiervan is niet in te schatten.

### 3.1.2

#### *Directie SUA*

De medewerkers van A&B, JZ en DV moeten voorafgaand aan inwerkingtreding goed geïnformeerd worden over de wijzigingen, waarbij de interne instructies voor deze medewerkers moeten worden aangepast. De instructies worden opgesteld door/in samenwerking met SUA.

Ook zullen systeembeschrijvingen, procesinstructies en formats voor beschikkingen en bouwstenen, aangepast moeten worden in overleg met de uitvoeringsdirecties.

Er zal bovendien naar verwachting meer geprocedeerd gaan worden of het terecht is dat een groep/situatie onder subsidiaire bescherming valt of onder vluchtelingschap. Mogelijk dat dit wijzigingen/ontwikkelingen voortbrengt uit rechterlijke uitspraken, waardoor beleid/instructies moeten worden aangepast. Dit levert meerwerk op voor de beleidsadviseurs. In principe past dit binnen de reguliere werkzaamheden van SUA, tenzij de grootte en frequentie van de ontwikkelingen sterk toeneemt.

### 3.1.3 Directie JZ

Het is vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) dat een belang om door te procederen voor de vluchtelingenstatus ontbreekt indien men in het bezit is van een asielvergunning op basis van subsidiaire bescherming nu er sprake is van een éénstatusstelsel. Er is dus geen zogeheten 'procesbelang' voor deze doelgroep bij een éénstatusstelsel. Vanaf de inwerkingtreding van het Asiel- en Migratiepact heeft een persoon aan wie een subsidiaire beschermingsstatus wordt toegekend, maar vluchtelingschap wordt afgewezen, recht op een inhoudelijke behandeling van diens beroep.<sup>23</sup> Anders gezegd is er vanaf juni 2026 *altijd* een mogelijkheid om door te procederen, ongeacht of het Wetsvoorstel invoering tweestatusstelsel wordt aangenomen. Voorafgaand aan de invoering van het éénstatusstelsel werd ook regelmatig doorgeprocedeerd.<sup>24</sup>

Het extra aantal rechterlijke procedures als gevolg van een tweestatusstelsel is afhankelijk van:

1. het aantal zaken dat de directie A&B kan afdoen, de aard en omvang van de instroom, de inwilligingspercentages en verleningsgrond in die zaken; en
2. drijfveren om in beroep te gaan.

ad 1) de situatie in de landen van herkomst, de samenstelling van de groepen en de individuele (vlucht)gronden verschillen sterk per jaar. Daarom is gekozen voor subscenario's over de samenstelling. Ter illustratie, in 2024 werd er aan bijna 10.000 personen een asielstatus op basis van subsidiaire bescherming verleend. In 2020 werd aan bijna 3.000 personen een asielstatus op basis van subsidiaire bescherming verleend.<sup>25</sup>

ad 2) of een subsidiair beschermde ook daadwerkelijk in beroep zal gaan tegen de afwijzing op de vluchtelingstatus hangt ook van andere factoren af. Subsidiair beschermden zullen meer drijfveren hebben om in beroep te gaan naarmate de rechten en plichten tussen vluchtelingenstatus en subsidiaire beschermingsstatus meer verschillen (zie paragraaf 2.2.2).

Extra (hoger) beroepen zorgen voor extra werk voor JZ-medewerkers, die de IND vertegenwoordigen in de beroepszaken. JZ verwacht dat bij beroepen tegen de afwijzing van vluchtelingschap bij inwilliging van een subsidiaire status, de toets op geloofwaardigheid een veel voorkomend geschilpunt zal zijn. De schatting is dat de normtijden van dergelijke nieuwe zaken daarom niet wezenlijk zullen afwijken van de beroepszaken uit de Verlengde Asielprocedure (VA) waarin dit ook vaak de kern van het geschil betreft. De normtijd voor een VA-beroepszaak is 1.072 minuten. De verwachting hierbij is dat aan het begin van de invoering van de wijziging een beroepszaak meer tijd zal kosten, aangezien dit een nieuw soort beroep betreft, namelijk tegen een afwijzing vluchtelingschap en inwilliging van de subsidiaire bescherming en in beroep aanvullend op het besluit beter moet worden uitgelegd waarom er geen vluchtelingenstatus is verleend. In tegenstelling tot de rechtsbijstand en de rechtspraak verwacht de directie JZ niet zozeer complexere procedures. Ze verwachten wel meer en stevigere discussies over de vraag of eigenlijk vluchtelingschap had moeten worden verleend, maar beschouwing dit niet al een complicerende factor.

<sup>23</sup> Art 67 lid 2 Procedurerichtlijn

<sup>24</sup> Fiche: Kwalificatieverordening, 2016, Kamerstuk 22 112, nr. 2192.

<sup>25</sup> Eurostat, Decisions granted by the respective authority acting as a first instance of the administrative or judicial asylum procedure in the receiving country, during the reference year (aggregated quarterly data). Includes decisions on Geneva convention status, subsidiary protection, humanitarian status and rejected.

De mate waarin er extra druk bij JZ komt te liggen, zal afhangen van het aantal zaken dat de rechtbanken extra kunnen inplannen. Als rechtbanken niet in staat zijn om extra beroepszaken op zitting te plaatsen, dan zullen met name de doorlooptijden van beroepszaken oplopen. Als zij wel extra beroepszaken op zitting plaatsen zal dit betekenen dat JZ extra capaciteit nodig zal hebben of niet op zitting kan verschijnen (zie paragraaf 3.5).

De ondersteuningsteams van JZ verwerken de beroepen niet tijdig beslissen. Bij een toename van het aantal beroepen niet tijdig beslissen, is er ook een toename te verwachten voor de ondersteuningsteams. Er is op dit moment geen normtijd en er is geen kwantificeerbare inschatting te geven van de toename van het aantal beroepen niet tijdig beslissen. De voorziene impact op ondersteuningsteams kan daarom niet uitgedrukt worden in fte en kosten.

#### *Privacy Office*

Het Privacy Office voorziet geen privacy issues als gevolg van het tweestatusstelsel. Door de verwachte toename in werk en groei in het medewerkersbestand van JZ, DV en A&B levert dit ook extra werk op bij de Privacy Office. Dit door een verwachte toename in datalekken, vragen uit de werkvloer en inzageverzoeken van vreemdelingen en advocaten).

### 3.1.4

#### *Directie DV*

##### *Afdeling Expertise – TOELT (landenexperts)*

De overgang naar een tweestatusstelsel gaat voor de landenexperts van TOELT naar verwachting zowel in het aantal vragen als de tijdsinvestering per vraag impact hebben.

Ten eerste zal er voor landen waar de algemene situatie veelal leidt tot subsidiaire bescherming, in eerste aanleg meer nadruk komen te liggen op het individuele relaas van de asielzoeker omdat deze naar verwachting meer gaat streven naar een vluchtelingenstatus. Als gevolg daarvan zullen de hoor- en beslismedewerkers specifiek gaan toetsen op de specifieke criteria die behoren bij de vluchtelingen- danwel subsidiaire beschermingsstatus. Dat zorgt naar verwachting voor meer vragen bij de landenspecialisten.

Ten tweede gaat de toename van het aantal beroepszaken voor TOELT meer tijd kosten omdat in één zaak op meerdere momenten landenvragen zullen worden gesteld. Immers, als er in eerste aanleg een landvraag aan TOELT voorgelegd wordt en niet de vluchtelingenstatus wordt verleend, maar wel de subsidiaire beschermingsstatus, dan kost dat reeds tijd voor TOELT. Wanneer iemand daarna in beroep gaat tegen afwijzing van de vluchtelingenstatus, is de kans reëel dat er weer een vraag aan TOELT wordt voorgelegd vanuit JZ of na zij-instroom vanuit A&B. Op dit moment wordt in 15% van de eerste aanleg zaken een vraag gesteld aan TOELT, de verwachting is dat dit aantal zal toenemen met 10%; in totaal zouden er dan in 25% van de zaken een vraag gesteld worden. Op dit moment wordt in 1% van de beroepszaken een vraag gesteld aan TOELT. De verwachting is dat dit toeneemt met 5%; in totaal zou er dan in 6% van de beroepszaken een vraag gesteld worden.

Ten derde verwacht TOELT een toename van de normtijd per vraag. De huidige normtijd is 170 minuten per vraag. De toename wordt verwacht omdat er naar verwachting meer verklaard zal worden over individuele vervolgingsgronden. Daardoor verwacht TOELT zowel vragen over het individuele relaas als de algemene veiligheidssituatie. De vragen over het individuele relaas kosten voor TOELT meer (onderzoeks)tijd dan de vragen over de algemene veiligheidssituatie. De verwachting

is dat de normtijd toeneemt met 10 minuten. De normtijd zal naar verwachting aangepast moeten worden naar 180 minuten.

Ook verwacht TOELT kortere termijnen te hebben voor het beantwoorden van de landvragen, omdat JZ over het algemeen op kortere termijn informatie nodig heeft dan A&B.

#### *Digitaal Registreren en Voorbereiden (DRV)*

Voor het opvoeren van zaken zal er een extra werklast komen voor DRV. Het gaat dan over het opvoeren van beroepszaken, beroepen niet tijdig beslissen, opvolgende asielaanvragen en eventuele zij-instroomzaken.

Een eventuele toename aan opvolgende asielaanvragen heeft daarnaast impact op DRV in verband met de tijdsdruk die hier op staat: de huidige richtlijn is dat een opvolgende asielaanvraag binnen een kwartier wordt opgevoerd.

#### *Corporate communicatie*

De medewerkers van A&B, JZ en DV moeten goed geïnformeerd worden over de wijzigingen waarbij de interne instructies richting de medewerkers moeten worden aangepast. Dit zou kunnen door berichten op INDaily, opname in het IK-portaal en door middel van de nieuwsbrieven en weekberichten. Tevens zal er binnen teams getoetst worden of de instructies helder zijn en of dat er vragen zijn.

#### *Klantcommunicatie*

De informatievoorziening richting de aanvrager zal op verschillende punten moeten worden aangepast. In het algemeen zal de schriftelijke informatie op de website veranderd moeten worden, evenals de informatie in de brochures en op Atlas. Hierbij zal moeten worden opgelet dat, mochten er ook strengere regels voor nareis gaan gelden, deze in samenhang op de website en de brochures vermeld worden. Dit om het begrijpelijk te houden voor de aanvrager. Op dit moment vertaalt VWN de voorlichtingsbrochures die zij van de IND ontvangen, eventuele nieuwe brochures zullen dan ook weer vertaald moeten worden.

Daarnaast zullen aanvragers individueel geïnformeerd moeten worden over de wijzigingen, zeker omdat er gedurende een bepaalde tijd mensen in de opvang zijn waarop verschillende situaties van toepassing zijn (zie paragraaf 3.4.1). Zo kan er in de opvang een persoon verblijven die een verblijfsvergunning heeft, zonder dat er op het document een onderscheid is gemaakt tussen de twee statussen omdat deze is afgedaan voor de wetwijziging. Daarnaast kunnen er personen verblijven die na de wetwijziging een vluchtelingenstatus hebben verkregen naast personen die een subsidiaire beschermingsstatus hebben verkregen. De beste manier om de aanvrager te informeren zal nog moeten worden onderzocht. Gedacht kan worden aan een bulkbrief, maar daar zitten wel randvoorwaarden aan. Zo kunnen er maar een maximaal aantal brieven per dag verstuurd worden, waardoor het enige tijd vergt om iedereen te informeren. Ook zal er extra aandacht moeten worden gegeven aan asielvoorlichtingen, waarbij er aandacht dient te zijn voor het aanpassen van de woordvoeringslijn.

Het COA verwacht meer onrust en onduidelijk op de locaties doordat statushouders enige tijd op de opvanglocatie verblijven. Hierdoor zijn er verschillende groepen (éénstatusstelsel, vluchtelingenstatus en subsidiaire beschermingsstatus) naast elkaar. Door deze onrust en onduidelijkheid wordt een extra druk op de ketenservice en het klantinformatiecentrum verwacht.

#### *Klantinteractie - Telefonie en loketten*

Het is de verwachting dat er, zeker in het begin, meer telefonische vragen van aanvragers zullen komen over de wijziging. Dit alleen al omdat elke wijziging van wet-

en regelgeving leidt tot meer vragen. Gezien de omvang van de wijziging, zal het aantal extra vragen in deze specifieke situatie relatief hoog liggen. In welke mate het werk van loketten en telefonie toeneemt, is mede afhankelijk van de rol die VWN en advocatuur in eerste aanleg hebben als het gaat om het voorlichten van de aanvrager.

#### *Bureau Documenten (BDoc) en loketten*

Er is ook impact op BDoc, omdat er een nieuw opschrift op het verblijfsdocument moet komen. Hierbij zijn IDEMIA<sup>26</sup> en Bureau Documenten (BDoc) betrokken.

Een titelwijziging levert ook werk op voor de loketten. Bijvoorbeeld wanneer een persoon met subsidiaire beschermingsstatus na een beroepsprocedure of een herhaalde asielaanvraag in aanmerking komt voor een vluchtelingenstatus, zal het verblijfsdocument moeten worden omgewisseld. Het is op dit moment moeilijk te schatten wat het absoluut aantal personen zal zijn dat in aanmerking komt voor een vluchtelingenstatus na een gegronde beroepsprocedure of herhaalde asielaanvraag. Voor loketten is de normtijd vijf tot twaalf minuten per te wisselen verblijfsdocument (afhankelijk van het tijdsverloop tussen het verstrekken van het oude en nieuwe verblijfsdocument; indien sprake is van een langer tijdsverloop dient ook opnieuw biometrie afgenomen te worden).

Indien alle huidige statushouders ook een nieuw document moeten krijgen, zal dit tot problemen bij het loket leiden vanwege het grote aantal afspraken in een kort tijdbestek. Omdat alle ingangsdata gelijk zijn, levert dit voor de toekomst ook een piekbelasting op.

Het is voor de loketten een grote werklast om wél het tweestatusstelsel te implementeren en tijdelijk de huidige verblijfsaantekening te blijven te verstrekken met als doel deze op termijn wel aan te passen. Dit zou betekenen dat er tweemaal een verblijfspas verstrekt moet worden. Eerst een verblijfspas met de aantekening 'verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd' en later (bv. na IV-aanpassing) een verblijfsaantekening waar ook de grond voor vergunningverlening vermeld staat.

#### *Afdeling Keten – T&I*

Het creëren van een nieuwe verblijfstitel voor subsidiaire bescherming (zie ook 3.1.6) betekent voor de afdeling Keten – Titel en Identiteit (T&I) dat zij kunnen worden bevraagd op deze titel en hierover informatie dienen te kunnen verschaffen.

#### *Handhaving*

Met de invoering van het tweestatusstelsel bestaat de mogelijkheid dat er een lichte stijging is van het aantal fraude- en handhavingssignalen. De vorm waarin fraude kan gaan optreden, laat zich moeilijk voorspellen. Gedacht kan worden aan een toename van individuele relazen die verband houden met het Vluchtelingenverdrag, maar die niet op waarheid berusten. In hoeverre dit zal gebeuren hangt waarschijnlijk af van de mate waarin de rechten en plichten tussen vluchtelingenstatus en subsidiaire beschermingsstatus (mogelijk gaan) verschillen. Directie A&B doet in het kader van de geloofwaardigheidsbeoordeling onderzoek naar de relazen en de onderbouwing hiervan. Mogelijk komen hier wel (extra) handhavingsvragen en verzoeken voor Open Source Intelligence (OSINT) onderzoeken uit voort vanuit A&B aan DV/HH. De handhavingssinzet van de IND is op voorhand niet goed te voorspellen en daarom niet berekend.

<sup>26</sup> IDEMIA is een leverancier op het gebied van identiteitsgerelateerde beveiligingsdiensten en biometrische identificatieproducten.

## 3.1.5

*Directie Bedrijfsvoering (BV)**Afdeling Human Resources (HR)*

Deze aanvullende activiteiten drukken sterk op medewerkers van HR, naast de grotere (interne) trajecten die ook nu al lopen.

Werving en opleiding

Er dient een groot aantal fte geworven en opgeleid te worden, met name bij JZ en in mindere mate bij andere directies. Dit brengt extra werk met zich mee voor HR.

Bij dergelijk grote aantallen zal HR extra marketing- en wervingscampagnes moeten opzetten. Dit kost ongeveer twee tot drie maanden. Parallel hieraan kan reguliere werving ingezet worden. Dit kost ongeveer vier maanden.

Voor Directie JZ is al begonnen met de werving van extra procesvertegenwoordigers, met het oog op de implementatie van het Asiel- en Migratiepact, waar het tweestatusstelsel ook onder valt. De verwachting is dat er in 2025/2026 ongeveer 32 fte extra bijkomen, naast werving voor het natuurlijke verloop. Dit is minder dan het vereiste aantal fte in elk van de scenario's (zie ook paragraaf 3.1.3 en 3.5.1). Voor directie A&B en DV zijn nog geen wervingsstappen gezet met het oog op het Asiel- en Migratiepact.

Ook zal opleidingsmateriaal voor bijscholing en voor scholing voor nieuwe medewerkers aangepast moeten worden in samenwerking met de betrokken directies.

Administratieve voorbereiding

Ook zal HR administratieve werkzaamheden moeten verrichten, zoals het kenbaar maken in p-direkt, opnemen in de formatie en nieuwe medewerkers een account verstrekken.

## 3.1.6

*Directie Informatievoorziening (IV)*

Op dit moment is er één titel voor beide statussen, namelijk: verblijfsvergunning voor bepaalde tijd asiel (26). Onderscheid in de statussen wordt in het huidige INDiGO gedaan aan de hand van een criteriumlijst.

In de MvT wordt aangegeven dat op de verstrekte vergunning wordt aangetekend op welke grond de vergunning is verstrekt.<sup>27</sup> Dit betekent dat de huidige titel 'verblijfsvergunning bepaalde tijd asiel (26)' niet volstaat.

Er zullen nieuwe titels moeten worden gecreëerd om de verblijfsaantekening op de vergunning te kunnen vermelden.

De komst van het Asiel- en Migratiepact brengt een aanpassing van het IV-systeem met zich mee. De aanvragen die vanaf 12 juni 2026 worden ingediend, zullen worden geregistreerd in het nieuwe registratiesysteem. De aanvragen die vóór 12 juni 2026 zijn ingediend, maar na 12 juni 2026 worden afgedaan, zijn geregistreerd in en worden afgedaan in het huidige registratiesysteem (INDiGO). Vanaf 1 januari 2026 worden de verblijfstitels bepaald in het nieuwe IV-systeem van de IND. Verblijfstitels worden dan afgeleid uit criteria in INDiGO en vanaf juni vanuit het nieuwe IV-systeem. Nieuwe titels hoeven enkel gebouwd te worden in het nieuwe IV-systeem, dat de titels kan afleiden uit INDiGO.

Het creëren van de nieuwe titels en het bouwen in het IV-systeem kost ongeveer zes tot negen maanden en zal daarmee ongeveer gelijk vallen met de implementatiedatum van het Asiel- en Migratiepact. De randvoorwaarden voor het creëren van deze titels worden beschreven in paragraaf 3.4.1.

<sup>27</sup> Memorie van Toelichting Wet invoering tweestatusstelsel, 7 maart 2025.

Indien na zij-instroom van subsidiair beschermde alsnog vluchtelingenstatus wordt verleend, is het de vraag of de subsidiaire bescherming formeel ingetrokken moet worden. Het eventueel automatiseren van dit proces moet in beide registratiesystemen worden ingeregeld.

#### *ICT aanpassingen bij ketenpartners*

Nieuwe titels moeten ook in de systemen van de ketenpartners worden aangepast. De titels worden automatisch via de Basisregistratie Personen (BRP) doorgeleverd aan de ketenpartners, maar deze zullen ook in hun systemen de nieuwe titel moeten opnemen, zodat de systemen kunnen communiceren met elkaar. Alle ketenpartners die aangesloten zijn op de BRP, dat zijn er bijna 1.500 (inclusief gemeenten), zullen dus hun ICT-systemen moeten aanpassen.

### **3.2 Gevolgen voor de aanvrager**

#### *Impact*

Personen die een verzoek doen tot internationale bescherming worden direct geraakt door de wijziging. Dit geldt vooral voor de groep personen afkomstig uit gebieden waarvoor een categoriaal beleid geldt (dus subsidiaire bescherming wordt geboden) op basis van de algehele veiligheidssituatie.

Personen uit de groep waarvoor een categoriaal beschermingsbeleid geldt, zullen tijdens de behandeling van hun asielaanvraag hun verklaringen en het vluchtverhaal zo dienen te vertellen dat de IND de status kan verlenen die past bij hun situatie. Omdat er nu, vóór de wetswijziging, geen andere (rechts)gevolgen zijn voor de verschillende statussen, is ook het belang van meer uitvoerig onderzoek naar individuele gronden minder groot voor deze groep. Het gehoor en de correcties en aanvullingen (en de eventuele zienswijze) worden volgens de advocatuur en VWN door de wijziging naar het tweestatusstelsel belangrijker voor de aanvrager.

Voor personen die op individuele gronden een subsidiaire beschermingsstatus krijgen of een vluchtelingenstatus zal de introductie van het tweestatusstelsel *an sich* geen andere (rechts)gevolgen kennen.

Voor personen die een subsidiaire beschermingsstatus verleend krijgen, zouden een aantal andere rechten *kunnen* gaan gelden, afhankelijk van politieke en beleidsmatige keuzes. Op dit moment is er een wetsvoorstel voor striktere nareisvoorwaarden voor subsidiair beschermde.<sup>28</sup>

Onderscheid kan in *theorie* ook op andere gebieden gemaakt worden, zoals afstandsplicht van nationaliteit bij naturalisatie, aangepaste voorwaarden voor het verkrijgen van een vluchtelingenpaspoort,<sup>29</sup> en een mogelijk onderscheid in recht op sociale bijstand. Er zijn geen wetsvoorstellen aanhangig over deze onderwerpen.

De IND verwacht dat de (impact van de) wijziging theoretisch uitlegbaar is aan de aanvrager. Vanwege het sterke juridische aspect van dit onderscheid, kan het zijn dat het voor een deel van de aanvragers moeilijk te begrijpen en toe te passen is. Het gaat dan om (de manier van) het verklaren over de (individuele) beschermingsgronden. De advocaten die mee hebben geholpen aan de uitvoeringstoets en VWN verwachten dat de wijziging te juridisch is en daarom moeilijk uitlegbaar. De gronden waarop een vluchtelingenstatus verleend wordt, zijn juridisch complex. Nidos wijst er op dat dit zeer waarschijnlijk nog moeilijker uit te leggen is aan minderjarigen. Zo is het volgens de advocatuur en VWN moeilijk om hard onderscheid te maken tussen vluchtelingenstatus (bv. sociale groep) en subsidiaire bescherming (schending van fundamentele mensenrechten).

<sup>28</sup> Er wordt separaat een Uitvoeringstoets uitgevoerd naar de voorgestelde wijzigingen voor nareis.

<sup>29</sup> Op dit moment wordt aan alle asielstatushouders een vluchtelingenpaspoort verleend (art. 11 lid 2 Paspoortwet).

Er is op dit moment één titel voor de twee statussen, zie: [Aanvragen reisdocumenten voor vluchtelingen | RvIG](#)

Daar komt bij dat het voor de persoonlijke ervaring van een aanvrager soms moeilijk te begrijpen is waarom deze een subsidiaire beschermingsstatus krijgt en geen vluchtelingenstatus. Als voorbeeld vanuit de advocatuur: voor een Eritreeër die gevlucht is voor het huidige regime, daarbij illegaal de grens is overgegaan en daarmee een politieke daad heeft begaan is er geen mogelijkheid om terug te keren naar het land van herkomst. Het kan voor een statushouder als onbegrijpelijk worden ervaren dat dit niet als een grond voor vluchtelingenstatus wordt gezien. Ook zal het moeilijk zijn voor mensen om te begrijpen en accepteren dat personen met een vluchtelingenstatus mogelijk meer rechten zullen krijgen, met name ten aanzien van de mogelijkheid tot gezinshereniging.

Het COA verwacht dat gemeenten subsidiaire bescherming mogelijk associëren met een grotere kans dat iemands vergunning kan worden ingetrokken. Dit zou tot gevolg kunnen hebben dat in onvoldoende mate woonruimte beschikbaar komt in de gemeentes voor met name de vergunninghouders met een subsidiaire beschermingsstatus (zie paragraaf 3.3.1). Dit leidt naar verwachting tot onzekerheid, frustratie en spanning in de opvang. Daarnaast zullen er gedurende een bepaalde tijd mensen in de opvang zijn waarop verschillende situaties van toepassing zijn. Dit leidt tot onduidelijkheid en onbegrip bij statushouders. Deze beide gevolgen leiden tot onrust en spanning op locaties en heeft nadelige gevolgen voor de leefbaarheid en veiligheid.<sup>30</sup> Een mogelijk verminderde doorstroom naar woonruimtes (zie paragraaf 3.3.1), heeft volgens COA, Nidos, VWN en advocatuur een negatieve impact op participatie en inburgering.<sup>31</sup> Omdat op het verblijfsdocument zichtbaar wordt dat een persoon subsidiaire bescherming geniet, voorziet VWN het risico dat dit negatieve effecten kan hebben op de kans op het verkrijgen van werk en/of een vast contract. Mogelijk zullen werkgevers subsidiaire bescherming associëren met een grotere kans dat iemands vergunning kan worden ingetrokken.

Met de komst van een tweestatusstelsel kan een statushouder eenvoudiger in rechte opkomen tegen het niet-verlenen van vluchtelingschap. Daar waar de aanvrager nu geen procesbelang heeft, zal die wel een procesbelang hebben bij een tweestatusstelsel.

#### *Doenvermogen*

Aanvragers uit landen waarvan de algehele veiligheidssituatie leidt tot een vergunning op grond van subsidiaire bescherming, moeten volgens VWN, Nidos en de advocatuur na de wetswijziging tijdens het gehoor (meer) in de gelegenheid worden gesteld om het asielrelaas zodanig te motiveren dat de IND de status kan verlenen die past bij de situatie van de aanvrager. Dit betekent dat de aanvrager een eenduidig, helder en geloofwaardig asielrelaas moet geven. De IND acht dat de aanvrager hiertoe in staat zal zijn omdat hoornmedewerkers dit faciliteren. Nu wordt namelijk ook al het asielrelaas uitgevraagd gevolgd door onderzoekende en verdiepende vragen over dat relaas om uiteindelijk de door de aanvrager aangedragen motieven te kunnen toetsen.

De advocatuur vindt echter niet dat van de aanvrager verwacht kan worden dat deze zelf(standig) in het gehoor de relevante zaken naar voren kan brengen om te motiveren voor welke status die in aanmerking zou moeten komen vanwege het complexe juridische onderscheid. Dit zou volgens de advocatuur ondervangen kunnen worden doordat de IND duidelijker en uitgebreider zal moeten vragen naar de vervolgingsgronden, zodat de aanvrager in de gelegenheid wordt gesteld om de

<sup>30</sup> COA, 14 februari 2025, Uitvoeringstoets Asielnoodmaatregelenwet en het voorstel voor Wet Invoering tweestatusstelsel.

<sup>31</sup> COA, 14 februari 2025, Uitvoeringstoets Asielnoodmaatregelenwet en het voorstel voor Wet Invoering tweestatusstelsel.

relevante aspecten naar voren te brengen. De standaardvragen die op dit moment worden gesteld over vervolgingsgronden, worden volgens de advocatuur in het nieuwe systeem als onvoldoende gezien. Volgens de geïnterviewde advocaten zal er meer moeten worden doorgevraagd dan de standaardvragen. De IND herkent dit beeld niet, omdat de standaardvragen enkel het begin van het gehoor zijn. Daarna staat het gehele gehoor in het teken van (individuele) gronden voor vluchtelingenstatus of subsidiaire bescherming. Wel verwacht de IND dat de gehoren gemiddeld genomen iets langer zullen duren (zie paragraaf 3.1.1.).

Volgens VWN zal de wijziging daarmee impact hebben op de emotionele en psychische gesteldheid van een deel van de aanvragers, met name de aanvragers die voorheen vanwege categoriaal beschermingsbeleid een subsidiaire beschermingsstatus toegekend kregen. Deze groep zal namelijk tijdens de procedure vaker uitgebreider over de persoonlijke situatie moeten verklaren om zo vluchtelingenstatus aannemelijk te maken. De individuele gronden waarop men de vluchtelingenstatus zou kunnen verkrijgen zijn vaker verbonden met persoonlijke traumatische gebeurtenissen, bijvoorbeeld religieuze vervolging. Het dieper ingaan op deze gebeurtenissen tijdens het asielgehoor kan als emotioneel belastend worden ervaren door deze groep aanvragers. Hierbij komt ook het feit dat deze aanvragers de druk voelen om zo compleet mogelijk hun verhaal te doen. Dit gezien de consequenties van het niet verkrijgen van de vluchtelingenstatus groot zouden kunnen zijn. Het mogelijke beroep dat de aanvrager in zal dienen na het niet verkrijgen van de vluchtelingenstatus en de wachttijden bij de rechtbanken kunnen bij deze groep aanvragers verder leiden tot onzekerheid en mogelijk stress. De IND voegt hier echter wel aan toe dat de aanvrager op dit moment ook al wordt geacht diens vluchtelingenstatus aannemelijk te maken, de IND hierop doorvraagt en dat daardoor de emotionele belasting voor de aanvragers door de wijziging niet verandert.

De psychologische impact van een tweestatusstelsel zal volgens het Nidos nog sterker gelden voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv). Het zal gevolgen hebben voor hun algehele welbevinden. En daarmee voor een goede ontwikkeling. Bijvoorbeeld kan het gevolgen hebben voor hun concentratie op school. Ook zal het mogelijk langer verblijven op de opvanglocatie, door langer durende procedures (zie paragraaf 3.1.1 en 3.1.3), een negatieve impact hebben op hun welzijn.

#### *Menselijke maat*

De IND doet in elke zaak een individuele beoordeling om te bezien of er sprake is van vluchtelingenstatus of grond voor subsidiaire bescherming. Hiertoe zal de IND gemiddeld genomen langer horen en meer tijd besteden aan het beslissen.

In de implementatie zal extra aandacht besteed moeten worden aan de groep amv-ers. Dit omdat zij substantieel vaker een asielstatus op grond van subsidiaire bescherming krijgen in vergelijking met andere aanvragers.<sup>32</sup> Doorvragen en gedetailleerd verklaren over eventuele (traumatische) gebeurtenissen vereist extra begeleiding.

<sup>32</sup> Op basis van Eurostat-gegevens blijkt dat de afgelopen vier jaar in Nederland gemiddeld genomen 83% van de inwillingen van AMV-ers een subsidiaire beschermingsstatus betref. Zie First instance decisions on applications of unaccompanied minors by type of decision, citizenship, age and sex - annual aggregated data.

### 3.3 Gevolgen voor de keten

#### 3.3.1 COA

##### *Toename van druk op opvangcapaciteit*

Wanneer enkel gekeken wordt naar de gevolgen van het tweestatusstelsel, leidt de implementatie van het tweestatusstelsel niet direct tot meer druk op de opvangcapaciteit. Het inwilligingspercentage bepaalt de hoeveelheid statushouders op de opvanglocaties, niet welke status iemand heeft. Een tweestatusstelsel *an sich* zorgt dus niet direct voor meer/minder statushouders op de opvanglocaties.

Indien door het meerwerk in bepaalde zaken voor A&B door het tweestatusstelsel de IND een verminderde productie kan draaien, zullen de doorlooptijden en wachttijden toenemen. Dit heeft een negatieve invloed op de COA-bezetting. Hoe later mensen aan de beurt zijn, hoe langer het verblijf op een COA-locatie is.

Echter, in de praktijk is er een beperkte door- en uitstroom bij de opvanglocaties, waardoor statushouders langer in de opvang verblijven. Ook wanneer de aanname van een vermindering van nieuwe asielaanvragen – zoals beschreven in de Memorie van Toelichting – wordt aangenomen, leidt het wetsvoorstel op korte termijn niet tot een vermindering van het aantal benodigde opvangplekken. De lange duur van de behandeling van asielaanvragen en de achterblijvende uitstroom van vergunninghouders (en het afschaffen van voorrang op de sociale woningmarkt<sup>33</sup>) zorgen ervoor dat er geruime tijd sprake zal zijn van een toename van de benodigde opvangcapaciteit.

Daarbij komt voor COA de onduidelijkheid of gemeenten in voldoende mate woonruimte beschikbaar zullen stellen aan met name vergunninghouders met een subsidiaire beschermingsstatus.<sup>34</sup> Het is volgens het COA zeer goed denkbaar dat gemeenten er rekening mee gaan houden, en zullen anticiperen op de situatie, dat de toekenning van een subsidiaire beschermingsstatus kan worden ingetrokken of na drie jaar niet wordt verlengd, wanneer de situatie in het land van herkomst is verbeterd.

Door de maatregelen *gezamenlijk* (o.a. Wet invoering tweestatusstelsel, Asielnoodmaatregelenwet, Asiel- en Migratiepact en Wet nieuwe regels inzake huisvesting vergunninghouders) verwacht het COA een toename van de duur van het verblijf in de opvang en daarmee ook een toename van het aantal benodigde opvangplekken.

##### *Leefbaarheid locaties*

COA verwacht een verslechtering van de leefbaarheid en veiligheid op de opvanglocaties. De personen die subsidiaire bescherming toegekend krijgen, zullen in veel gevallen teleurgesteld zijn dat ze niet erkend worden als vluchteling. Dit zal spanningen bij bewoners en op de locatie met zich mee kunnen brengen. Het vormt daarmee een verslechtering van de leefbaarheid en veiligheid op een locatie.

#### 3.3.2 DTenV

Het tweestatusstelsel *an sich* heeft geen impact op de DTenV. Los van de vorm van bescherming, betreft het in beide gevallen statushouders die in Nederland mogen verblijven en waar geen sprake is van (gedwongen) terugkeer naar het land van herkomst.

Indien in de toekomst mogelijk onderscheid wordt gemaakt in de regels over intrekking van subsidiaire bescherming ten opzichte van vluchtelingenschap, zal dit

<sup>33</sup> Wet nieuwe regels inzake huisvesting vergunninghouders

<sup>34</sup> Deze verkorte duur geldt ook voor personen met een vluchtelingenstatus.

impact hebben op de terugkeerbereidheid. Naarmate personen langer in Nederland verblijven, raken zij meer en meer geworteld in Nederland. Daarbij geldt ook het risico dat er maatschappelijk minder draagvlak voor vertrek zal bestaan naarmate personen vanwege tijdsverloop meer geworteld zijn in Nederland.<sup>35</sup>

### 3.3.3 *Nidos*

Voor Nidos wordt als gevolg van het tweestatusstelsel an sich geen impact verwacht. Voor Nidos geldt dat de maatregelen, dus ook die uit de Asielnoodmaatregelenwet, tezamen moeten worden beoordeeld op de impact. Dit gezien de maatregelen in elkaar grijpen. Wel is het nu nog onduidelijk welke rol Nidos zal hebben in de voorlichting over de procedures als toch wordt overgegaan op de maatregelen om de advocaat-toewijzing voor de beschikking af te schaffen. De invoering van een tweestatusstelsel zal dan veel werk opleveren voor Nidos qua voorlichting voor de besluitvormingsfase en de eventuele samenwerking met de advocaat bij het uitbrengen van de beschikking.

### 3.3.4 *Rechtspraak*

#### *Meer beroepszaken*

De RvdR verwacht dat door de invoering van een tweestatusstelsel de werklust van de rechtspraak structureel zal toenemen (zie ook paragraaf 3.1.3 en 3.5.2). In elk van de gehanteerde scenario's in deze uitvoeringstoets betekent het een structurele en stevige toename van het aantal zaken en dus ook de werklust van de rechtspraak.

De te verwachten oplopende voorraden bij de rechtbanken zullen ook ernstige keteneffecten met zich meebrengen: de RvdR neemt aan dat het totaaleffect van het oplopend aantal zaken leidt tot een verhoging van de doorlooptijd en daarmee een verslechtering voor de gehele keten.<sup>36</sup>

#### *Hogere complexiteit zaken*

Daarnaast zal de rechter in die beroepszaken, anders dan voorheen, een inhoudelijk oordeel moeten geven over de aard van de verleende verblijfsstatus. Dit zal leiden tot een structurele verzwaring van de werklust van de rechtspraak door een toename van de behandeltijd per zaak. Volgens de RvdR zal de invoering van het tweestatusstelsel zeker in het eerste jaar na de inwerkingtreding de beoordeling van beroepen inhoudelijk complexer maken. De motivering van de beoordeling waarom in een individueel geval geen vluchtelingenstatus wordt afgegeven, maar een subsidiaire status wordt verleend, is namelijk nieuw voor de rechtspraak. Deze zaken kwamen tot nu toe vanwege het ontbreken van een procesbelang niet/nauwelijks voor de rechter. Directie JZ van de IND erkent dat deze discussie meer plaats zal vinden, maar vindt dit het werk niet complexer maken. De RvdR verwacht dat de voorgestelde maatregelen in het eerste jaar na inwerkingtreding tot extra (rechts)vragen zullen leiden, omdat de jurisprudentie op dat moment nog niet of onvoldoende is uitgekristalliseerd. Dit heeft tot gevolg dat de behandeling van de beroepen bij de rechtbanken in ieder geval in het eerste jaar na inwerkingtreding inhoudelijk complexer en bewerklijker zal zijn dan in de daaropvolgende jaren. Dit brengt extra behandeltijd met zich mee. Daarnaast zal meespelen dat de IND naar verwachting op zaakniveau uitgebreider zal gaan motiveren in de gevallen waarin geen vluchtelingenstatus wordt verleend, wat in de rechtbanken zou kunnen leiden tot meer juridische discussie.<sup>37</sup> In het eerste jaar van inwerkingtreding wordt uitgegaan van

<sup>35</sup> DTenV, 7 maart 2025, Advies DTenV over voorstel Asielnoodmaatregelenwet.

<sup>36</sup> Raad voor de rechtspraak, 20 januari 2025, Advies wetsvoorstel Introductie van een tweestatusstelsel en het aanscherpen van de vereisten bij nareis. Waarbij het nareis deel nu in een afzonderlijke uitvoeringstoets wordt meegenomen.

<sup>37</sup> Raad voor de rechtspraak, 20 januari 2025, Advies wetsvoorstel Introductie van een tweestatusstelsel en het

12,5% extra werklast per zaak, daarna wordt uitgegaan van 10% extra werklast per zaak.

### 3.3.5

#### *Rechtsbijstand*

##### *Zwaardere belasting en (meer) complexere procedures*

Vanuit de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), de Landelijke Adviescommissie Rechtsbijstand Asiel en Vreemdelingenbewaring (LARAV), de Raad voor Rechtsbijstand (RvR) en enkele advocaten is de verwachting uitgesproken dat bij het invoeren van een tweestatusstelsel er meer en complexere procedures zullen ontstaan.<sup>38</sup> Directie JZ van de IND vindt de discussie over vluchtelingenstatus het werk niet complexer maken.

De advocatuur en LARAV wijzen erop dat advocaten gemiddeld per zaak meer tijd kwijt zullen zijn. Per zaak, waarbij de subsidiaire beschermingsstatus is verleend, maar waarbij de vluchtelingenstatus is afgewezen, dient er kritischer en gedetailleerder naar de besluiten gekeken te worden. Zo moet er veel dieper ingegaan worden per procedure, waarom iemand wel een vluchtelingenstatus zou (moeten) kunnen krijgen. Op dit moment wordt dit niet altijd gedaan, gezien er niet altijd belang is om extra te kijken naar de mogelijkheid tot de vluchtelingenstatus.

Daarnaast zal er meer tijd moeten worden besteed bij het adviseren van de cliënt. Duidelijker moet worden gemaakt aan de cliënt wat de verschillende rechtsgronden zijn waarop zij aanspraak zouden kunnen maken. Zo moet hen bijvoorbeeld duidelijk worden gemaakt waarom ze wel of niet tot een sociale groep behoren en daarmee kans maken op een vluchtelingenstatus. Verder moet de advocaat duidelijk maken aan de cliënt dat het gehoor het moment is om vluchtelingenstatus duidelijk te maken. De IND dient, volgens de advocatuur, hier ook aandacht voor te hebben en moet de vraagstelling in de gehoren hierop aanpassen. Op die manier wordt het volgens de advocatuur voor hun cliënten duidelijker wanneer zij vluchtelingenstatus kenbaar kunnen maken.

De toename van de beroepszaken en de hogere complexiteit zal ook als effect hebben dat er meer druk komt te staan op de asieladvocaten, een vergrijzende sector waarbij de werkdruk op dit moment al hoog is. De Raad voor Rechtsbijstand ziet een risico voor een tekort aan sociaal advocaten, waaronder asieladvocaten. Of en in hoeverre dit daadwerkelijk tot problemen voor de asielrechtsbijstand gaat leiden, is vooral afhankelijk van de vraag naar die rechtsbijstand. Om de toegankelijkheid en de kwaliteit van rechtsbijstand in elke zaak te waarborgen is het van belang dat het aanbod van asieladvocaten aansluit op de vraag naar rechtsbijstand. De eventuele beperkte capaciteit van de IND of de rechtbanken kan hierop wel een dempend effect hebben, gezien de advocatuur niet in een hoger tempo hoeft te werken dan de rest van de keten. Er zijn wel advocaten die een tekort aan advocatuur vrezen, dat zich op verschillende manieren kan uiten: kwalitatief mindere bijstand, advocaten die uitvallen vanwege burn-out klachten en/of advocaten die de asieladvocatuur verlaten.

#### *Meer toevoegingen*

De LARAV, RvR en de geïnterviewde advocaten verwachten dat er een aanzienlijke toename van het aantal af te geven toevoegingen zal komen voor beroep tegen een ingewilligde beschikking.<sup>39</sup> Hierbij dient ook opgemerkt te worden dat de verwachte

aanscherpen van de vereisten bij nareis. Waarbij het nareis deel nu in een afzonderlijke uitvoeringstoets wordt meegenomen.

38 NOVA, 24 maart 2025, Position paper NOvA t.b.v. rondetafelgesprek Wetsvoorstellen Wet invoering tweestatusstelsel en Asielnoodmaatregelenwet.

39 LARAV, 21 februari 2025, Gevraagd advies Landelijke Adviescommissie Rechtsbijstand Asiel en Vreemdelingenbewaring over wetsvoorstel tweestatusstelsel en asielnoodmaatregelenwet.

tijdsinvestering per zaak zowel in de administratieve fase als in de beroepsfase toeneemt, mede vanwege de toegenomen complexiteit. Advocaten die op toevoegingbasis werken ontvangen een forfaitaire vergoeding per soort procedure. Aan verschillende soorten procedures is een vast aantal punten (vergoeding) toegekend gebaseerd op de gemiddelde tijdsbesteding.<sup>40,41</sup> Een verzwaring van de werklust vraagt om een onderzoek naar herijking van deze punten. Hiervoor dient het Besluit Vergoedingen Rechtsbijstand (Bvr) aangepast te worden. Indien de gehele scope op 1 november 2025 door het Ministerie van Justitie en Veiligheid in opdracht is gegeven aan de RvR, kan de RvR de wijzigingen in november 2026 in het nieuwe ICT-systeem hebben ingevoerd. Indien er sprake is van een eerdere inwerkingtreding zal de RvR het op andere wijze moeten uitvoeren, waarvoor overleg nodig is.

### 3.4 Implementatie

#### 3.4.1 Randvoorwaarden IND

##### *Aanpassingen wet- en regelgeving vóór aanvang implementatietermijn*

Om het éénstatusstelsel los te laten, is een ingrijpende wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 en onderliggende regelgeving noodzakelijk. De verschillende verblijfsvergunningen asiel zullen hierin moeten worden geïntroduceerd met daaraan gekoppeld de eventueel verschillende rechten. Dit raakt de kern van de systematiek van de huidige wet, die doorwerkt in lagere regelgeving. Uitwerking in wet- en lagere regelgeving (Vw, art. 3.1 lid 1 onder c VV, het model dat in het VV is opgenomen en C1/2.13.1 Vc) kost enkele maanden.

In de aanpassing van wet- en regelgeving en de implementatie zal extra aandacht besteed moeten worden aan de groep amv-ers omdat zij substantieel vaker een asielstatus op grond van subsidiaire bescherming krijgen in vergelijking met andere aanvragers.

##### *Nieuwe verblijfstitel en IV-aanpassingen*

Om de juiste grond voor vergunningverlening op het verblijfsdocument te kunnen vermelden, is het noodzakelijk dat nieuwe verblijfstitels worden gecreëerd.

Het creëren van nieuwe titels en het bouwen in het IV-systeem (van de IND en ketenpartners) kost ongeveer zes tot negen maanden en zal daarmee ongeveer gelijk vallen met de implementatiedatum van het Asiel- en Migratiepact. Aan de volgende randvoorwaarden moet voldaan zijn om een nieuwe titel te kunnen creëren:

- Nieuwe rechtsgronden moeten zijn vastgelegd in (lagere) wet- en regelgeving;
- Er moet duidelijkheid zijn hoe de overgang van oude naar nieuwe rechtsgronden werkt;
- Elke rechtsgrond voor rechtmatig verblijf moet een verblijfstitel hebben, een bestaande of een nieuwe verblijfstitel;
- Van elke nieuwe rechtsgrond moet duidelijk zijn welke arbeidsmarktrechtelijke positie daarbij hoort;
- Het moet duidelijk zijn of en in hoeverre opgelegde maatregelen relevant zijn voor het kunnen ontstaan van de nieuwe rechtsgronden.

<sup>40</sup> Elke zaak wordt ingedeeld in een bepaalde categorie, afhankelijk van de complexiteit en de verwachte tijdsinvestering. Elke categorie heeft een bepaald aantal punten toegekend. Een punt vertegenwoordigt een bepaalde waarde in euro's, die door de overheid wordt vastgesteld. De advocaat declareert de punten bij de Raad voor Rechtsbijstand, die vervolgens de vergoeding uitkeert op basis van het aantal punten dat aan de zaak is toegekend.

<sup>41</sup> Per 1 januari 2026 verlaagt de Raad voor Rechtsbijstand het maximum aantal toevoegingseenheden voor advocaten en mediators van 250 naar 225. Per 1 januari 2027 volgt een verdere verlaging naar 200 toevoegingseenheden [*Aanpassing maximum aantal toevoegingseenheden per 1 januari 2026 - rvr.org*] Dit betekent volgens de advocatuur dat er per advocaat minder zaken aangenomen kunnen worden en dat zal de asielketen nog meer doen vastlopen.

Daarbij is het randvoorwaardelijk dat het duidelijk is wanneer welke rechten prevaleren in de volgende situatie: een persoon heeft subsidiaire bescherming en heeft een lopende beroepszaak om een vluchtelingenstatus te bemachtigen. Deze procedure duurt mogelijk lang, waardoor de persoon mogelijk ook al een verlengingsaanvraag heeft lopen voor de vergunning voor subsidiaire bescherming. Het is ook mogelijk dat deze vergunning door het tijdsverloop wordt ingetrokken door een wijziging in de algehele veiligheidssituatie in het land van herkomst.

Indien na zij-instroom van subsidiair beschermden alsnog vluchtelingschap wordt verleend, is het de vraag of de subsidiaire bescherming formeel ingetrokken moet worden. Het eventueel automatiseren van dit proces moet in beide registratiesystemen worden ingeregeld.

Het creëren van de verblijfstitel is enkel randvoorwaardelijk voor de juiste aantekening op het verblijfsdocument. Het is niet nodig voor het uitvoeren van het tweestatusstelsel *an sich*, daarvoor volstaat het huidige registratiesysteem van de IND. Ook voor de statushouder zelf is het niet nodig omdat in de beschikking ook de verleningsgrond vermeld staat. Eventueel achteraf de juiste titel herleiden is foutgevoelig en levert aanzienlijk extra werk op voor BDoc en loketten.

#### *Twee registratiesystemen*

Het uitgangspunt van de Wet invoering tweestatusstelsel is om deze van toepassing te verklaren op nog alle openstaande asielaanvragen, dus ook de aanvragen die zijn ingediend vóór de inwerkingtreding van de wet en die nog in behandeling zijn. De komst van het Asiel- en Migratiepact in juni 2026 brengt een aanpassing van het IV-systeem met zich mee. De aanvragen die vanaf 12 juni 2026 worden ingediend, zullen worden geregistreerd in het nieuwe registratiesysteem. De aanvragen die voor 12 juni 2026 zijn ingediend, maar na 12 juni 2026 worden afgedaan, zijn geregistreerd in en worden afgedaan in het huidige registratiesysteem (INDiGO). Het is randvoorwaardelijk dat een werkproces wordt ingericht waarbij aandacht is voor dossiervorming en -bewaring over de twee systemen heen.

#### *Inhoudelijke beoordeling verlengingen*

Het is onduidelijk of asielstatushouders die op dit moment (voor de wetswijziging) een asielstatus hebben op grond van subsidiaire bescherming, bij de aanvraag van een verlenging hiervan na de wetswijziging, alsnog kunnen doorprocederen tegen het niet-verlenen van een vergunning op basis van vluchtelingschap. Het is randvoorwaardelijk dat voorafgaand aan de implementatie van het tweestatusstelsel hier duidelijkheid over komt.

Indien asielstatushouders hiertegen op kunnen komen, zullen verlengingsaanvragen inhoudelijk moeten worden beoordeeld gevolgd door eventuele beroepen tegen de vóór de wetswijziging verleende status op grond van subsidiaire bescherming. Mocht inhoudelijke beoordeling en beroep mogelijk zijn, kan dit grote gevolgen hebben voor de werklast van de IND (inhoudelijke behandeling verlengingsaanvraag, eventuele beroepen en zij-instroom): er zijn op dit moment meer dan 30.000 personen met een vergunning voor bepaalde tijd op grond van subsidiaire bescherming (zie paragraaf 3.1.1).

Bovendien worden in de huidige werkwijze verlengingen met name digitaal afgedaan m.b.v. automatiseringssystemen. Indien inhoudelijke beoordeling noodzakelijk is en dus digitale afdoening niet volstaat voor deze groep, heeft dit impact op IV en de productiecapaciteit van de uitvoering.

### 3.4.2 *Randvoorwaarden ketenpartners* COA

Wanneer enkel gekeken wordt naar de gevolgen van het tweestatusstelsel, leidt de implementatie van het tweestatusstelsel *an sich* niet tot meer druk op de opvangcapaciteit. Echter, door de beperkte door- en uitstroom bij de opvanglocaties, onduidelijkheid over de mate waarin woonruimte beschikbaar is voor vergunninghouders en andere asiel- en huisvestingsmaatregelen maakt dat het COA in alles overwegend wel een druk op de opvang verwacht. Een goede uitvoerbaarheid voor het COA en uitvoering van de wetsvoorstellen *gezamenlijk* maakt nodig dat aan enkele voorwaarden moet worden voldaan:

1. Voor iedere vergunninghouder zal woonruimte beschikbaar moeten komen. Niet alleen voor de persoon die als verdragsvluchteling is erkend maar ook voor elke persoon met de status van subsidiair beschermd.
2. Gemeenten zullen ook aan subsidiair beschermden spoedig na het verlenen van de vergunning woonruimte beschikbaar moeten stellen. Met het doel er voor te zorgen dat ook een snelle uitstroom plaatsvindt van deze groep vergunninghouders.
3. Bewoners (en medewerkers) moeten tijdig en goed worden geïnformeerd over de inhoud van de verschillende maatregelen. Het verstrekken van deze informatie kan overigens niet door medewerkers van het COA plaatsvinden. Belangrijk daarbij is aandacht te hebben voor de overgangperiode, die met zich meebrengt dat verschillende groepen bewoners met verschillende besluiten worden geconfronteerd.
4. Het COA moet (blijven) kunnen beschikken over voldoende medewerkers om asielzoekers te blijven ondersteunen en te begeleiden, mede om tegemoet te kunnen komen aan de door de in de wetsvoorstellen beschreven maatregelen en de mogelijk toenemende spanning en onrust op een locatie.

#### *Rechtsbijstand*

De RvR heeft aangegeven dat het randvoorwaardelijk is dat herijking van de punten (vergoeding advocaten) nodig is omdat de complexiteit van en tijdsinvestering in zaken zodanig toenemen dat een ander puntenaantal vereist is (zie ook 3.3.5). Een ander puntenaantal vereist wijziging van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand middels een AMvB-traject met termijn van ongeveer zes tot negen maanden.

Indien de gehele scope op 1 november 2025 door het Ministerie van Justitie en Veiligheid in opdracht is gegeven aan de RvR, kan de RvR de wijzigingen in november 2026 in het nieuwe ICT-systeem hebben ingevoerd. Aanpassingen in de ICT zullen ook leiden tot extra kosten. Is de scope conform AMvB later bekend, dan verschuift de invoering in het nieuwe ICT-systeem naar mei 2027 (mits scope bekend op 1 april 2026). Indien er sprake is van een eerdere inwerkingtreding zal de RvR het op andere wijze moeten uitvoeren, waarvoor overleg nodig is. Tijdelijke uitvoering op een andere wijze zal ook de nodige kosten met zich meebrengen, evenals een risico op meer fouten en vertragingen. De personele impact kan de RvR pas in kaart brengen na duidelijkheid over de scope en opdrachtgeving.

Dit is nog los van de samenloop met andere wetgevingstrajecten zoals het Asiel- en Migratiepact dat per juni 2026 in werking treedt.

Om de toegankelijkheid en de kwaliteit van rechtsbijstand in elke zaak te waarborgen is het van belang dat het aanbod van asieladvocaten aansluit op de vraag naar rechtsbijstand. Afhankelijk van de opschaling van de capaciteit bij de rechtbanken, zal ook het aantal asieladvocaten moeten toenemen. Als dit niet het geval is, zal dit de uitvoering bemoeilijken en vertragen.

#### *ICT aanpassingen bij ketenpartners*

Nieuwe titels moeten ook in de systemen van de ketenpartners worden aangepast. Dit kost in de regel ongeveer zes maanden, maar kan mogelijk onder tijdsdruk verkort

worden.<sup>42</sup> ICT-aanpassingen bij de ketenpartners zijn sowieso vereist voor de implementatie van het Asiel- en Migratiepact.

#### 3.4.3 *Implementatietermijn*

Voordat het implementatietraject van start kan gaan moet de (lagere) wet- en regelgeving vaststaan. De lagere regelgeving moet nog worden aangepast. Dit kost enkele maanden.

Na vaststelling van de (lagere) wet- en regelgeving, heeft de IND een implementatietermijn van zes tot negen maanden nodig om IV-systemen aan te passen. De IND heeft deze termijn nodig voor IV-aanpassingen die nodig zijn voor de verblijfsaantekening op het verblijfsdocument. Zonder wijziging in de verblijfsaantekening op het verblijfsdocument kan de IND het tweestatusstelsel eerder uitvoeren.

Indien voor de RvR voor 1 november 2025 de scope conform AMvB en in opdracht gegeven door het Ministerie van Justitie en Veiligheid vaststaat, kan de RvR per november 2026 de wijzigingen uitvoeren. Latere bekendwording van de scope zorgt voor uitvoering per mei 2027. Indien er sprake is van een eerdere inwerkingtreding zal de RvR het op andere wijze uitvoeren, waarvoor overleg nodig is. Dit is nog los van de samenloop met andere wetgevingstrajecten zoals het Asiel- en Migratiepact dat per juni 2026 in werking treedt. Er zijn dus grote onzekerheden wanneer de RvR dit kan invoeren.

#### 3.4.4 *Risico's*

##### *Personeel en productie*

Het tweestatusstelsel betekent een werklastverzwaring voor de IND. Directie A&B, JZ en DV (TOELT) hebben personeel nodig (zie paragraaf 3.5). Afdeling HR ziet hier risico's in wat betreft werving (met de huidige arbeidsmarkt), opleiding (budget en capaciteit) en begeleiding (met de huidige capaciteit). Directie A&B beoogt met een herverdeling van de capaciteitsinzet de werklastverzwaring op te vangen, bijvoorbeeld door het afschaffen van de voornemenprocedure. Directie JZ is inmiddels begonnen met uitgebreidere werving, maar krijgt ook als gevolg van andere (beleids)trajecten een extra werklast.

Indien de IND de werklastverzwaring niet in voldoende mate kan opvangen, zal de directie A&B minder productief zijn, waardoor de procedures langere doorlooptijden zullen kennen, meer beroepen niet tijdig beslist zullen worden ingesteld met dwangsommen tot gevolg. Directie JZ zal naar verwachting niet altijd op zitting kunnen verschijnen.

Indien gehoren langer worden en daardoor niet meer (altijd) op één dag kunnen worden afgenomen, zullen de doorlooptijden toenemen (zie paragraaf 3.1.1). Dit leidt naar verwachting tot een toename van beroepen niet tijdig beslist en rechterlijke dwangsommen wat impact heeft op de capaciteit van JZ. Dit brengt bovendien ook maatschappelijke kosten met zich mee.

##### *Moment van implementatie*

Hoewel het mogelijk is om zeer kort voor de implementatie van het Asiel- en Migratiepact het tweestatusstelsel separaat te implementeren en uit te voeren, kennen verschillende wijzigingen achter elkaar een risico voor de vreemdelingenketen. Een wijziging kost (omstel)tijd: medewerkers moeten in de wijzigingen worden meegenomen en in de veranderingen die dit vergt in de uitvoering van hun werk (o.a. voor bijscholing zittende medewerkers en opleiding nieuwe medewerkers). Bijscholing zal tijd kosten van zittende medewerkers, die zij niet aan hun reguliere werkzaamheden kunnen besteden. Als dit eerst voor de Wet invoering

<sup>42</sup> Dit gebeurde bijvoorbeeld bij de verblijfstitels voor Oekraïense ontheemden.

tweestatusstelsel dient te gebeuren en kort daarna nieuwe wijzigingen volgen, voortkomend uit het Asiel- en Migratiepact, heeft dit een negatieve impact op de productie van de IND.

#### *Ontbreken van overgangsrecht*

Het ontbreken van overgangsrecht leidt volgens de NoVA en de advocatuur tot een toename van het aantal af te geven toevoegingen (zie paragraaf 3.3.5), vanwege juridische onduidelijkheid over welk toetsingskader van toepassing is. Ook kan het ontbreken van overgangsrecht leiden tot onwenselijke situaties, waarbij de maatregelen gaan gelden voor personen die al door de procedure zijn. Risico hierbij is dat de overheid kan overkomen als een onbetrouwbare partner. Deze onzekerheid kan er voor zorgen dat meer mensen (uit voorzorg) in beroep zullen gaan.<sup>43</sup>

#### *Opschaling en prioritering rechtspraak*

Opschaling van de capaciteit bij de rechtbanken is noodzakelijk om de verwachte toename van het aantal beroepszaken in te plannen. De rechtspraak kan jaarlijks maximaal 140 nieuwe rechters en raadsheren werven en opleiden. Deze nieuwe rechters en raadsheren dienen grotendeels ter vervanging van uitstromende rechters en raadsheren (met name pensioen). Vanaf 2025 zal die uitstroom tot 2030 jaarlijks tussen 100 en 125 rechters en raadsheren liggen. De uitbreidingscapaciteit is dus beperkt. De opleiding tot rechter of raadsheer duurt één tot vier jaar, afhankelijk van de werkervaring van de betrokkene. De rechters en raadsheren die jaarlijks extra (na aftrek van de uitstromende rechters) instromen zullen binnen de rechtspraak worden ingezet daar waar ze het meeste nodig zijn. Dat kan bij vreemdelingenzaken zijn, maar bijvoorbeeld ook bij strafzaken en familie- en jeugdzaken.

#### *Samenloop van verschillende (beleids)trajecten*

Voor de IND en alle ketenpartners geldt dat er een groot aantal verschillende (beleids)trajecten in een relatief korte periode parallel en/of opvolgend aan elkaar zijn. Deze verschillende (beleids)trajecten worden vaak los van elkaar beschreven en onderzocht, zoals ook in deze uitvoeringstoets. Het is noodzakelijk dat ook de uitvoerbaarheid en risico's in kaart worden gebracht van de opeenstapeling van deze wijzigingen.

Het is daarbij ook van belang om in kaart te brengen hoe de wijzigingen gezamenlijk impact hebben op (het doenvermogen van) de aanvrager en de menselijke maat.

### 3.4.5

#### *Kansen*

Het wetsvoorstel brengt volgens de betrokken experts weinig voordelen met zich mee. Wel worden de regels rondom statusverlening gelijk getrokken met andere EU-lidstaten (harmonisatie).

Een statushouder die op grond van subsidiaire bescherming een vergunning krijgt, krijgt met een tweestatusstelsel de gelegenheid tegen de afwijzing op de vluchtelingenstatus beroep in te stellen. In die zin is het een verbetering van de rechtspositie.

<sup>43</sup> NOVA, 24 maart 2025, Position paper NOVA t.b.v. rondetafelgesprek Wetsvoorstellen Wet invoering tweestatusstelsel en Asielnoodmaatregelenwet.

### 3.5 Personele en financiële gevolgen

#### 3.5.1

##### IND

##### *Structurele<sup>44</sup> financiële en personele gevolgen*

Voor uitleg over de scenario's, aannames en uitgangspunten van de berekening, wordt verwezen naar paragraaf 1.4.2 en bijlage I.

Voor de IND betekent dit – afhankelijk van het scenario – een impact tussen ongeveer 85 en 225 fte. Dit betekent tussen ongeveer € 11,7 en € 28,4 miljoen aan directe personele kosten (incl. overhead). Ook zijn er indirecte personele consequenties verbonden aan een dergelijk grote uitbreiding (denk aan operationeel managers, senioren en ondersteuners). Deze kosten zijn niet berekend omdat nog onbekend is in welke mate en op welke wijze de werklasterzwaring zal worden opgevangen. Gezien het grote aantal fte brengt dit mogelijk ook huisvestingskosten met zich mee. Dit is afhankelijk van de keuze van het MT IND over de mate (absorptievermogen) en wijze (werving of intern beschikbaar stellen) van opschalen. Ook is er bijscholing nodig voor bestaande medewerkers. Dit zal tijd kosten van medewerkers, die zij niet aan hun reguliere werkzaamheden kunnen besteden.

##### A&B

Afhankelijk van het scenario is tussen de 23 en 71 fte vereist per jaar. Dit brengt tussen de € 2,4 en € 7,7 miljoen aan directe personele kosten met zich mee.

**Tabel 2 Personele en financiële impact uitgaande van de asielpprocedure met en zonder voornemenprocedure**

|                           |                                   | Scenario I  | Scenario II |
|---------------------------|-----------------------------------|-------------|-------------|
| Met voornemenprocedure    | fte                               | 38          | 71          |
|                           | Personele kosten (incl. overhead) | € 4.100.000 | € 7.700.000 |
| Zonder voornemenprocedure | fte                               | 23          | 35          |
|                           | Personele kosten (incl. overhead) | € 2.400.000 | € 3.800.000 |

Het afschaffen van de voornemenprocedure binnen een tweestatusstelsel resulteert – afhankelijk van het scenario – in een besparing van 15 tot 36 fte ten opzichte van een tweestatusstelsel mét voornemenprocedure voor A&B. Dat is een besparing van € 1,7 tot € 3,9 miljoen per jaar.<sup>45</sup>

##### JZ

Afhankelijk van het scenario is voor de uitvoering van het tweestatusstelsel tussen de 51 en 144 fte vereist per jaar. Dit brengt tussen de € 6,3 en € 17,7 miljoen aan directe personele kosten met zich mee. Echter, verwacht JZ dat het in de praktijk niet nodig zal zijn om dit aantal fte daadwerkelijk volledig te werven. JZ verwacht namelijk dat de rechtbanken evenmin zo snel in capaciteit kunnen groeien. Als JZ hierdoor niet volledig hoeft op te schalen, zullen de personele kosten voor JZ lager uitvallen.

Als de rechtbanken meer kunnen opschalen dan JZ kan opschalen, dan zal JZ minder vaak op zitting kunnen komen of zittingen minder goed kunnen voorbereiden totdat ook JZ volledig is opgeschaald. De Privacy Office verwacht een minimale personele impact voor dit JZ-onderdeel.

De personele en financiële impact op de ondersteuningsteams van JZ voor het behandelen van de beroepen niet tijdig beslissen, kon niet worden gekwantificeerd (zie paragraaf 3.1.3 en 3.5.4).

<sup>44</sup> Er is geen productieprognose bekend voor de jaren na 2026. Een hogere/lagere productie in de opvolgende jaren heeft een grotere/kleinere impact op de IND en de keten.

<sup>45</sup> IND, december 2024, Uitvoeringstoets afschaffen voornemenprocedure.

**Tabel 3 Personele en financiële impact JZ**

|                                   | Scenario I-75 | Scenario I-90 | Scenario II-75 | Scenario II-90 |
|-----------------------------------|---------------|---------------|----------------|----------------|
| Aantal zaken                      | 3.600         | 4.300         | 8.400          | 10.000         |
| fte                               | 51            | 62            | 120            | 144            |
| Personele kosten (incl. overhead) | € 6.300.000   | € 7.600.000   | € 14.800.000   | € 17.700.000   |

Het afschaffen van de voornemenprocedure resulteert in een werklasterzwaring voor JZ, waarvoor tussen de 33 en 38 fte vereist is. Dit kost tussen de € 3,2 en € 3,8 miljoen euro per jaar. Het afschaffen van de voornemenprocedure in combinatie met het tweestatusstelsel vereist daarmee – afhankelijk van het scenario – tussen de 84 en 182 fte.<sup>46</sup>

#### DV/TOELT

Onafhankelijk van het scenario is voor de uitvoering van het tweestatusstelsel ongeveer 9 fte vereist per jaar. Dit brengt ongeveer € 1,2 miljoen aan directe personele kosten met zich mee. TOELT werkt dienstverlenend. Hun werklaster neemt enkel toe, wanneer ook de werklaster van de vragenstellende directies toeneemt. In het geval de rechtbanken en IND/JZ niet volledig kunnen opschalen, neemt de werklaster voor TOELT ook minder toe. De impact op TOELT door vragen vanuit JZ is echter beperkt, vergeleken met de impact door vragen vanuit A&B.

**Tabel 4 Personele en financiële impact DV/TOELT**

|                                   | Scenario I-75 | Scenario I-90 | Scenario II-75 | Scenario II-90 |
|-----------------------------------|---------------|---------------|----------------|----------------|
| Aantal extra vragen               | 3.400         | 3.400         | 3.600          | 3.700          |
| fte                               | 8,8           | 8,9           | 9,3            | 9,1            |
| Personele kosten (incl. overhead) | € 1.160.000   | € 1.160.000   | € 1.240.000    | € 1.210.000    |

Het afschaffen van de voornemenprocedure levert ook voor TOELT een werklasterzwaring op van ongeveer 3,5 fte. Dit moet *bovenop* de vereiste 9 fte voor tweestatusstelsel geteld worden.<sup>47</sup>

De toegenomen tolkkosten voor de langere IND-gehoren worden geraamd op ongeveer € 1,8 miljoen per jaar (incl. btw). Daarmee komen de totale kosten voor DV/TOELT op ongeveer € 3 miljoen.

#### DV/DRV

De afdeling DRV zal de beroepszaken moeten registreren in INDiGO, inclusief de bijbehorende poststukken. Gezien de verwachte toename van het aantal beroepszaken, wordt er ook een impact verwacht op DRV. Het betreft in elk van de scenario's niet meer dan 1 fte en maximaal € 51.000,- per jaar. Impact van het opvoeren van de zaken van herhaalde asielaanvragen en beroepen niet tijdig beslissen konden niet gekwantificeerd worden.

#### Incidentele financiële gevolgen

De geschatte wijzigingen voor IV betreffen aanpassingen in INDiGO die nodig zijn als input voor het afleiden van een titel in TIV. Dit betreft een kleine wijziging. Deze brengt eenmalig maximaal € 0,5 miljoen aan kosten met zich mee. Aanpassingen in TIV vallen binnen het huidige TIV-project en brengen geen extra kosten met zich mee. Daarnaast zijn er implementatiekosten zoals voor HR marketing- en wervingscampagnes die nog maximaal € 200.000 kosten. De totale incidentele financiële gevolgen liggen daarmee op € 0,7 miljoen.

<sup>46</sup> IND, december 2024, Uitvoeringstoets afschaffen voornemenprocedure.

<sup>47</sup> IND, december 2024, Uitvoeringstoets afschaffen voornemenprocedure.

## 3.5.2

*Rechtspraak*

Afhankelijk van het scenario zal de wijziging in 2026 tussen de € 13,8 en € 38,6 miljoen extra aan personele kosten met zich mee brengen voor de rechtbanken.<sup>48</sup>

**Tabel 5 Personele en financiële impact rechtspraak**

|                                   | 2026 | Scenario I-75 | Scenario I-90 | Scenario II-75 | Scenario II-90 |
|-----------------------------------|------|---------------|---------------|----------------|----------------|
| Aantal zaken                      |      | 3.600         | 4.300         | 8.400          | 10.000         |
| Personele kosten (incl. overhead) |      | € 13.800.000  | € 16.600.000  | € 32.200.000   | € 38.600.000   |
|                                   | 2027 |               |               |                |                |
| Aantal zaken                      |      | 4.100         | 5.000         | 9.600          | 11.600         |
| Personele kosten (incl. overhead) |      | € 14.200.000  | € 19.300.000  | € 33.100.000   | € 39.600.000   |
|                                   | 2028 |               |               |                |                |
| Aantal zaken                      |      | 4.700         | 5.600         | 10.900         | 13.100         |
| Personele kosten (incl. overhead) |      | € 15.900.000  | € 19.000.000  | € 36.900.000   | € 44.300.000   |

Meer beroepszaken betekent ook meer hoger beroepszaken. Extra kosten voor hoger beroep bij de ABRvS vallen buiten de scope van deze uitvoeringstoets.

## 3.5.3

*Rechtsbijstand*

Afhankelijk van het scenario wordt het onderstaand aantal beroepsschriften verwacht. Het puntenaantal zal met invoering van de AMVB Van der Meer in 2026 negen punten zijn voor de beroepsfase. Een punt is € 136,- (zonder indexering).

Dit betekent maatschappelijke kosten van tussen de € 5,6 en € 15,7 miljoen. De verwachte verzwaring van de werkzaamheden voor advocaten vraagt om een herijking van de punten. Als het puntenaantal hoger wordt, worden ook de maatschappelijke kosten hoger. Daarnaast zullen er beroepsprocedures zijn waarbij de toevoegingen al zijn afgegeven voor het huidige aantal van tien punten. Verder zal er een toename in de tolkkosten zijn.

Indien de rechtbanken niet zo snel in capaciteit kunnen groeien, zullen de doorlooptijden bij de rechtbanken toenemen. De financiële impact van de advocatuur zal daardoor ook iets lager liggen en/of worden doorgeschoven naar andere jaren. Een deel van de werkzaamheden (indienen beroepsschrift) zal direct plaatsvinden. Het pleiten in de rechtbank wordt met toegenomen doorlooptijden doorgeschoven naar andere jaren.

**Tabel 6 Financiële impact advocatuur**

|                                  | Scenario I-75 | Scenario I-90 | Scenario II-75 | Scenario II-90 |
|----------------------------------|---------------|---------------|----------------|----------------|
| Aantal zaken                     | 3.600         | 4.300         | 8.400          | 10.000         |
| Kosten (vergoeding van 9 punten) | € 5.600.000   | € 6.700.000   | € 13.100.000   | € 15.700.000   |

## 3.5.4

*Niet-kwantificeerbare en/of niet-berekende kosten*

Een deel van de kosten konden niet berekend worden binnen de scope van deze uitvoeringstoets of zijn niet kwantificeerbaar. Deze kosten zijn in onderstaande tabel opgenomen en dienen dus ook meegenomen te worden bij de impactbepaling van het implementeren van een tweestatusstelsel.

48 De RvdR gaat uit van de aantallen van de MPP 2025-2 en niet van IND-productieprognose. Dit omdat zij op basis daarvan een onderscheid kunnen maken tussen AA- en VA-zaken. Dit onderscheid is van belang omdat de RvdR gefinancierd wordt op output en de verschillende type zaken een verschillende prijs en inwilligingspercentage kennen. Bij de doorrekening naar de komende jaren is eveneens gebruik gemaakt van de MPP-2025-2. De RvdR heeft geen doorrekening in aantallen fte.

**Tabel 7 Overzicht van de niet-kwantificeerbare en/of niet-berekende kosten**

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | IND | Rechtspraak | Rechtsbijstand | COA | Aanvrager & Statushouder | Maatschappelijke kosten |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|-------------|----------------|-----|--------------------------|-------------------------|
| Het van toepassing verklaren van het <u>tweestatusstelsel op de huidige statushouders</u> , heeft een grote impact op de IND (A&B, JZ, loketten), rechtspraak en rechtsbijstand. De financiële en personele impact kon niet worden doorgerekend omdat nog onbekend is of voor deze personen de status wijzigt en daarmee wat de gevolgen zijn voor verlengingsaanvragen met daaropvolgend beroep.                                    | x   | x           | x              |     | x                        |                         |
| Het aantal <u>herhaalde asielaanvragen</u> dat ingediend zal worden met het doel (alsnog) een vluchtelingenstatus te krijgen, neemt naar verwachting toe. De mate waarin hangt af van ontwikkelingen in bepaalde landen en hoe groot de groep is van personen met een subsidiaire beschermingsstatus op dat moment uit een bepaald land. De financiële en personele impact kon niet worden doorgerekend omdat de omvang onbekend is. | x   |             | x              |     |                          |                         |
| Het aantal <u>zij-instroomzaken</u> neemt naar verwachting toe. De mate waarin hangt af van verschillende factoren. De verwachting is dat de tijdsinvestering voor dit type zij-instroomzaak lager ligt dan de huidige zij-instroomzaken. De financiële en personele impact kon niet worden doorgerekend omdat de omvang en de tijdsinvestering onbekend is.                                                                         | x   |             |                |     |                          |                         |
| Het aantal <u>beroepen niet tijdig beslissen, gevolgd door dwangsommen</u> , nemen naar verwachting toe. De mate waarin hangt af van verschillende factoren. Er is binnen de IND geen normtijd voor deze werksoort. De financiële en personele impact kon niet worden doorgerekend omdat de omvang en de tijdsinvestering onbekend is.                                                                                               | x   | x           | x              |     | x                        | x                       |
| Een toename van het aantal beroepszaken betekent ook een toename van het aantal <u>hogere beroepszaken</u> . Extra kosten voor hoger beroep konden binnen het tijdsbestek van deze uitvoeringstoets niet berekend worden door ABRvS.                                                                                                                                                                                                 | x   | x           | x              |     |                          |                         |
| De <u>handhavingssinzet</u> neemt naar verwachting toe. De mate waarin hangt af van verschillende factoren. De financiële en personele impact kon niet worden doorgerekend omdat de omvang onbekend is.                                                                                                                                                                                                                              | x   |             |                |     |                          |                         |
| Indien de werklasterverzekering (deels) wordt opgevangen door het werven van nieuw personeel, zal dit bij een dergelijk grote uitbreiding ook <u>indirecte personele kosten</u> met zich mee kunnen brengen. De financiële en personele impact van deze indirecte personele kosten, kon niet worden doorgerekend omdat nog onbekend is in welke mate en op welke wijze de werklasterverzekering opgevangen wordt.                    | x   |             |                |     |                          |                         |
| Indien de werklasterverzekering (deels) wordt opgevangen door het werven van nieuw personeel, zal dit bij een dergelijk grote uitbreiding ook <u>huisvestingskosten</u> met zich mee kunnen brengen. De financiële en personele impact van deze huisvestingskosten, kon niet worden doorgerekend omdat nog onbekend is in welke mate en op welke wijze de werklasterverzekering opgevangen wordt.                                    | x   |             |                |     |                          |                         |
| Indien de <u>verblijfsaantekening op het verblijfsdocument</u> aangepast dient te worden, zal dit kosten met zich meebrengen voor BDoc en loketten. Wanneer gekozen wordt om tijdelijk met de huidige verblijfsaantekening te blijven                                                                                                                                                                                                | x   |             |                |     |                          |                         |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |  |   |   |   |   |  |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|---|---|---|---|--|
| werken en deze later aan te passen, brengt dit herstelkosten met zich mee door het tweemaal moeten uitgeven van een verblijfsdocument.                                                                                                                                                                                                                              |  |   |   |   |   |  |
| Voor een deel van de aanvragers (daar waar een categoriaal beschermingsbeleid geldt) zal er meer nadruk komen te liggen op de persoonlijke verklaringen en het vluchtverhaal wat kan leiden tot <u>extra druk en stress</u> . Dit wordt groter naarmate de rechtgevolgen van de vluchtelingenstatus meer verschillen van die van de subsidiaire beschermingsstatus. |  |   |   | x | x |  |
| <u>Tolkkosten</u> voor uitvoering tweestatusstelsel rechtspraak en rechtsbijstand.                                                                                                                                                                                                                                                                                  |  | x | x |   |   |  |
| In het de IND-productie afneemt en de doorlooptijden toenemen, zal er <u>meer druk komen op de capaciteit bij het COA</u> . Hoe langer personen moeten wachten op de beslissing op hun aanvraag, hoe langer het verblijf op een COA-locatie is.                                                                                                                     |  |   |   | x | x |  |
| <u>Incidentele kosten ketenpartners</u> zijn niet in kaart gebracht                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |  | x | x | x |   |  |

## 4 Eindconclusie

Deze rapportage is de uitkomst van een uitvoeringstoets op het wetsvoorstel 'Wet invoering tweestatusstelsel'. In deze uitvoeringstoets is er onderzocht of het wetsvoorstel uitvoerbaar en handhaafbaar is voor de IND en de betrokken ketenpartners. Ook zijn de gevolgen voor aanvragers onderzocht.

Nederland zal vanaf de inwerkingtreding van het Asiel- en Migratiepact sowieso een tweestatusstelsel kennen. Vanaf dan hebben statushouders bij het verkrijgen van een subsidiaire beschermingsstatus recht op inhoudelijke behandeling van hun beroep tegen de afwijzing van de vluchtelingenstatus. Concluderend kan gesteld worden dat de **invoering van een tweestatusstelsel (op termijn) uitvoerbaar en handhaafbaar is, mits voldaan aan de randvoorwaarden.**

### 4.1 Uitvoeringsgevolgen

Het implementeren van een tweestatusstelsel levert de vreemdelingenketen aanzienlijk meer werk op. Of het tweestatusstelsel voortkomt uit het Asiel- en Migratiepact of uit de Wet invoering tweestatusstelsel, maakt geen verschil in de wijze van uitvoering voor de vreemdelingenketen. Het implementatiemoment heeft wel impact op de vreemdelingenketen.

De impact op de vreemdelingenketen is afhankelijk van de aard en omvang van de asielaanvragen, de inwilligingspercentages, de verleningsgrond in de zaken en de mate waarin doorgeprocedeerd wordt bij de rechtbanken. Afhankelijk van het scenario kost het tweestatusstelsel de IND tussen de € 11,7 en € 28,4 miljoen meer per jaar en de overheid tussen de € 66 en € 83 miljoen meer per jaar dan het hanteren van een eenstatusstelsel. Er zijn ook niet-kwantificeerbare en/of niet-berekende kosten.

#### IND

De invoering van het tweestatusstelsel levert de IND aanzienlijk meer werk op bij de directies A&B, JZ en DV.

Bij A&B wordt meer werk verwacht door het (gemiddeld genomen) 30 minuten langere gehoor bij *alle* zaken om de individuele vervolgingsgronden beter uit te kunnen vragen en de aanvrager de gelegenheid te geven hierover te verklaren. Daarnaast wordt voor A&B een 2,5 uur (zonder voornemenprocedure) en 6,5 uur (met voornemenprocedure) langere normtijd verwacht voor het motiveren en op schrift stellen van één type inwilligende beschikking: het verlenen van een subsidiaire beschermingsstatus en het afwijzen van de vluchtelingenstatus. Bij directie A&B is voor het uitvoeren van het tweestatusstelsel – afhankelijk van het scenario – ongeveer 23 tot 71 fte vereist. Het afschaffen van de voornemenprocedure binnen een tweestatusstelsel levert bij directie A&B een besparing op van 15 tot 36 fte ten opzichte van een tweestatusstelsel mét voornemenprocedure.

Bij JZ zit de werklastverzwaring in het extra aantal rechterlijke procedures. Afhankelijk van het scenario levert dit aanzienlijk meer extra werk op voor JZ (tussen 51 en 144 extra fte). De mate waarin er extra druk bij JZ komt te liggen, zal afhangen van het aantal zaken dat de rechtbanken extra kunnen inplannen. Als rechtbanken niet in staat zijn om extra beroepszaken op zitting te plaatsen, dan zullen met name de doorlooptijden van beroepszaken oplopen. Als zij wel extra beroepszaken op zitting plaatsen zal dit betekenen dat JZ extra capaciteit nodig zal hebben (zie paragraaf 3.5.1). Het afschaffen van de voornemenprocedure levert – in tegenstelling tot directie A&B – bij directie JZ juist een werklastverzwaring op. Het invoeren van een tweestatusstelsel zonder voornemenprocedure is daarmee een extra belasting voor de directie JZ van ongeveer 35 fte *bovenop* de 51 tot 144 fte.

Bij DV zit de werklastverzwaring bij TOELT (9 fte) en bij DRV (1 fte). Bij TOELT komt het voort uit het extra aantal vragen aan landenexperts en de verwachte toename van de normtijd (10 minuten) per vraag. Hoewel 9 fte niet veel lijkt, betreft dit wel bijna 50% van het huidige personeelsbestand. Het afschaffen van de

voornemenprocedure levert ook voor TOELT een werklastverzwaring op van ongeveer 3,5 fte. Dit moet *bovenop* de vereiste 9 fte voor tweestatusstelsel geteld worden.

Ook dient de interne en externe communicatie van de IND aangepast te worden en dienen de IV-systemen aangepast te worden door de toevoeging van nieuwe titels. De implementatietermijn voor de IND kan aanzienlijk worden verkort wanneer er geen nieuwe verblijfsaantekening op het verblijfsdocument komt.

#### Ketenpartners

De wijziging heeft ook een impact op de ketenpartners. Voornamelijk voor rechtbanken en advocatuur zal in grote mate de druk toenemen door het toenemende aantal beroepsprocedures en de toename in complexiteit per zaak. Dit betekent een structurele verzwaring voor de rechtbanken (tussen de € 13,8 en € 38,6 miljoen) en de rechtsbijstand (tussen de € 5,6 en € 15,7 miljoen).

#### Aanvrager

Personen die een verzoek doen tot internationale bescherming worden direct geraakt door de wijziging. Dit geldt vooral voor de personen afkomstig uit gebieden waarvoor een categoriaal beleid geldt op basis van de algehele veiligheidssituatie. Er zal meer nadruk komen te liggen op de persoonlijke verklaringen en het vluchtverhaal wat voor extra druk en stress kan zorgen bij een deel van de aanvragers. Zeker als er in de toekomst veel vanaf komt te hangen, bijvoorbeeld het kunnen laten nareizen van familieleden. Daartegenover staat dat de statushouder die op grond van subsidiaire bescherming een vergunning krijgt, met een tweestatusstelsel wel de gelegenheid zal krijgen tegen de afwijzing op de vluchtelingenstatus beroep in te stellen.

## 4.2

### **Implementatietermijn en randvoorwaarden**

Voordat het implementatietraject van start kan gaan moet de (lagere) wet- en regelgeving vaststaan (Vw, VV en Vc). Na vaststelling, heeft de IND een implementatietermijn van zes tot negen maanden nodig. De IND heeft deze termijn nodig voor IV-aanpassingen die nodig zijn voor de verblijfsaantekening op het verblijfsdocument. Zonder wijziging in de verblijfsaantekening op het verblijfsdocument kan de IND het tweestatusstelsel eerder uitvoeren.

Implementatie van de wijziging voor de rechtsbijstand is mogelijk na maximaal vijftien maanden. Bij eerdere inwerkingtreding zal de RvR de wijziging op andere wijze moeten uitvoeren, waarvoor overleg nodig is.

Na vaststelling heeft de vreemdelingenketen negen tot vijftien maanden nodig om het tweestatusstelsel te kunnen implementeren. Daarbij gelden de volgende randvoorwaarden: (1) duidelijkheid over toepassing tweestatusstelsel op huidige statushouders, (2) onderzoek naar herijking puntensysteem, (3) opvangen werklastverzwaring en (4) aanpassing IV-systemen.

Ad 1) Het moet duidelijk worden of het tweestatusstelsel ook van toepassing wordt verklaard op de huidige asielstatushouders. Als dit het geval is, levert dit aanvullend een sterke lastenverzwaring op voor IND, de rechtspraak en de rechtsbijstand.

Ad 2) De RvR heeft aangegeven dat herijking van het puntensysteem voor de vergoedingen voor asieladvocaten nodig is. Voor aanpassing van regelgeving is middels een AMvB-voorhangprocedure zes tot negen maanden nodig. Daarnaast is aanpassing van de ICT-systemen van de RvR nodig. Deze trajecten kunnen naast elkaar lopen. Dit is mogelijk vanaf november 2026 mits de gehele scope op 1 november 2025 door het Ministerie van Justitie en Veiligheid in opdracht is gegeven aan de RvR. Indien er sprake is van een eerdere inwerkingtreding zal de RvR de wijziging op andere wijze uitvoeren, waarvoor overleg nodig is.

Ad 3) Er moet bezien worden in welke mate en op welke wijze de werklastverzwaring opgevangen kan worden. Hierbij moet rekening worden gehouden met het absorptievermogen van de organisatie, de maximaal beschikbare opleidingscapaciteit en de opleidingstermijn en er kan gekeken worden naar de herverdeling van de

capaciteitsinzet. Bij een gelijkblijvend aantal aanvragen, zorgt dit voor een lagere productie op asielaanvragen dan in een situatie zonder tweestatusstelsel, tenzij er tijdig voldoende personeel wordt geworven en/of intern beschikbaar wordt gesteld.

Ad 4) De IND zal de IV-systemen moeten aanpassen voor het creëren en uitlezen van nieuwe verblijfstitels. Doorgaans kost een wijziging van de systemen zes tot negen maanden. Bij wijziging van de titels dienen ook de systemen van ketenpartners aangepast te worden; dit kost ongeveer zes maanden, maar kan mogelijk onder tijdsdruk verkort worden. Het is randvoorwaardelijk dat een werkproces wordt ingericht waarbij aandacht is voor dossiervorming en -bewaring over het huidige INDiGO en het TIV-systeem heen.

Het creëren van de verblijfstitel is enkel randvoorwaardelijk voor de juiste aantekening op het verblijfsdocument. Het is niet nodig voor het uitvoeren van het tweestatusstelsel *an sich*, daarvoor volstaat het huidige registratiesysteem van de IND. Ook voor de statushouder zelf is het niet nodig omdat in de beschikking ook de verleningsgrond vermeld staat. Eventueel achteraf de juiste titel herleiden is foutgevoelig en levert aanzienlijk extra werk op voor BDoc en loketten.

### 4.3

#### Aandachtspunten

Gebaseerd op het bovenstaande is het in het belang van de uitvoerbaarheid om bij de implementatie van een tweestatusstelsel met het volgende rekening te houden:

1. Geef voldoende tijd voor de implementatie, waarbij ook rekening gehouden wordt met het maximale absorptievermogen van de organisaties;
2. Bezie deze wijziging in samenhang met de implementatie van andere grote wijzigingen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de implementatie van het Asiel- en Migratiepact en de mogelijke implementatie van de asielnoodmaatregelenwet. Het absorptievermogen van de organisaties binnen de keten kent hierbij een grens, waarbij in één keer meerdere grote wijzigingen implementeren een grote last zal leggen op de uitvoering en ook risico's geeft voor een juiste uitvoering. Het eerder invoeren van de wet is vanwege de voortgang van het wetsvoorstel en de minimale implementatietermijn van ten minste negen maanden nauwelijks haalbaar. Het (iets) eerder invoeren van een tweestatusstelsel dan het Asiel- en Migratiepact heeft echter tot gevolg dat de IND minder beslissingen zal kunnen nemen dan met een eenstatusstelsel, minder capaciteit kan inzetten op het beslissen op de aanvragen ingediend vóór 12 juni 2026 én de IND met verschillende verandermomenten wordt geconfronteerd. Dit zou ook leiden tot dubbele bijscholing voor zittende medewerkers. Het is daarbij ook van belang om in kaart te brengen hoe de wijzigingen gezamenlijk impact hebben op (het doenvermogen van) de aanvrager en de menselijke maat; en
3. Indien onvoldoende personeel kan worden geworven en/of vrijgespeeld vanuit andere werkzaamheden, zal de vreemdelingenketen te maken krijgen met verminderde productie (IND), oplopende doorlooptijden (IND en rechtbanken), beroepen niet tijdig beslist (IND en rechtbanken) en rechterlijke dwangsommen.

## Bijlage I: Aannames personele en financiële impact

- **Productieprognose 2026: 31.900 spoor 4-zaken.**

Data uit de laatst vastgestelde Meerjaren Productie Prognose (MPP) (2024-II) zijn inmiddels verouderd. Sindsdien zijn er diverse ontwikkelingen geweest die van invloed zijn op de instroomprognose en productieaantallen van de IND, zoals de veranderende situatie in Syrië dat heeft geleid tot een besluit- en vertrekmoratorium voor Syriërs (geldig tot juni 2025) en nieuw landenbeleid. De MPP 2025-I wordt naar verwachting in het begin van het najaar gepubliceerd. Om voor dit onderzoek een zo actueel mogelijk beeld te geven is gebruik gemaakt van een tussentijdse instroomprognose gemaakt door de IND gebaseerd op inzichten van het departement (Analyse Proeftuin Migratieketen; APM) en de IND. De verwachte hoeveelheid aan beslissingen is op basis van de recente ontwikkelingen herijkt, en zijn ook de basis voor de activiteiten die de IND zal uitvoeren ten behoeve van IND-jaarplan 2026. In het concept MPP 2025-I zal een aparte tabel worden opgenomen met deze tussentijdse prognoses van de IND, en zullen deze cijfers verder doorgerekend worden naar een laag/midden/hoog scenario.

Gegeven diverse ontwikkelingen is er nog geen zicht op de productieprognose na 2026 en wordt de productie van 2026 in deze uitvoeringstoets doorgetrokken naar de opvolgende jaren.

- **Inwilligingspercentage 2026: 50%.**

Het inwilligingspercentage van de afgelopen tien jaar is 65%, waarbij de grootste doelgroep aanvragers uit Syriërs betrof. Deze zaken waren veelal inwilligbaar op subsidiaire beschermingsgronden. Vanwege het tijdelijke beluit- en vertrekmoratorium en de wijzigingen in beleid rondom Syrië, is de inschatting dat dit percentage voor de komende jaren lager ligt. In de MPP (2025-I) wordt daarom rekening gehouden met een inwilligingspercentage bijna 50%. Voor dit onderzoek wordt 50% aangehouden.

Gegeven diverse ontwikkelingen is er nog geen zicht op het geprognosticeerde inwilligingspercentage voor de jaren na 2026, daarom wordt het verwachte inwilligingspercentage van 2026 doorgetrokken naar de opvolgende jaren.

- **Aanvullende tijdsinvestering directie Asiel en Bescherming (A&B): 30 minuten gehoor 2,5 uur voor beschikking zonder voornemenprocedure, 6,5 uur voor beschikking met voornemenprocedure.**

Deze inschatting is opgehaald bij experts van A&B en SUA/AAEB en zal verder worden toegelicht in paragraaf 3.1.1.

- **Verwachte tijdsinvestering directie Juridische Zaken (JZ): 1.072 minuten per beroepszaak.**

Er komen nieuw soort zaken bij JZ terecht, namelijk afwijzingen van vluchtelingenstatus, maar inwilliging op subsidiaire bescherming. Gezien de verwachte complexiteit van deze nieuwe zaken wordt aangesloten bij de normtijd van VA-beroepszaken. Voor elk van deze nieuwe type beroepszaken geldt daarom de normtijd van 1.072 minuten.

Deze inschatting is opgehaald bij experts van JZ en zal verder worden toegelicht in 3.1.3.

- **Productieve uren: 1249 uren per jaar per fte.**

Het door de IND vastgesteld aantal productieve uren voor 2026 is een afgeleide van de Handleiding Overheidstarieven (HOT).

Er is geen berekening van het aantal productieve uren voor de jaren na 2026, daarom wordt het aantal productieve uren van 2026 doorgetrokken naar de volgende jaren.

- **Toename aantal vragen aan TOELT vanuit A&B: 10% meer vragen.**  
Op dit moment ontvangt TOELT in ongeveer 15% van de eerste aanleg zaken een vraag vanuit A&B. Als gevolg van het tweestatusstelsel wordt verwacht dat er in 25% van de zaken een vraag komt. De redenen hiervan worden toegelicht in paragraaf 3.1.4.
- **Toename aantal vragen aan TOELT vanuit JZ: 5% meer vragen.**  
Op dit moment ontvangt TOELT in ongeveer 1% van de beroepszaken een vraag vanuit JZ. Als gevolg van het tweestatusstelsel wordt verwacht dat er in 6% van de beroepszaken een vraag komt. De redenen hiervan worden toegelicht in paragraaf 3.1.4. Het absoluut aantal vragen aan TOELT vanuit JZ is afhankelijk van de scenario's zoals hiervoor beschreven.
- **Verwachte tijdsinvestering TOELT: 10 minuten meer voor alle vragen.**  
Dit geldt dus ook voor de vragen die TOELT sowieso zou krijgen. De huidige normtijd is 170 minuten per vraag (vastgesteld in 2024). Als gevolg van het tweestatusstelsel wordt de nieuwe normtijd daarmee naar verwachting 180 minuten.
- **Personele en overheadkosten.**  
Hierbij is aangesloten interne werkafspraken.

Bijlage II: Visuele oplegger



uitvoeringstoets Wet tweestatusstelsel

resultaten uitvoeringstoets augustus 2025

Uitvoeringstoets op "Wet invoering tweestatusstelsel" en de daaraan gerelateerde elementen uit het Asiel- en Migratiepact. Met de invoering van het tweestatusstelsel kan een duidelijker onderscheid gemaakt worden tussen de status van vluchtelingen en van subsidiair beschermden.

uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid



op randvoorwaarden (op termijn) uitvoerbaar  
op randvoorwaarden handhaafbaar



randvoorwaarden:

- Creëren nieuwe verblijfstitel in TIV en bij ketenpartners (6-9 maanden)
- Herijking puntenaantal rechtsbijstand (november 2026)
- Duidelijkheid over of tweestatusstelsel ook van toepassing wordt verklaard op huidige statushouders: grote impact verlengingen/beroepen

risico's:

- Samenloop met andere (beleids)trajecten en het moment van implementatie
- Werklastverzwaring leidt tot:
  - lagere productie A&B;
  - langere doorlooptijden;
  - bntb's en dwangsommen; en
  - JZ die niet altijd op zitting kan komen.**tenzij** voldoende personeel wordt geworven en/of beschikbaar wordt gesteld



voordelen

- Harmonisatie met andere EU-lidstaten

uitvoerbaarheid  
aanvrager

op randvoorwaarden  
uitvoerbaar



- Voldoende advocaten om toegankelijkheid en de kwaliteit van rechtsbijstand in elke zaak te waarborgen
- Statushouder heeft altijd procesbelang
- Theoretisch uitlegbaar, maar lastig in praktijk toe te passen
- Bij implementatie extra aandacht voor amv's vereist

impact vreemdelingenketen



|                        | geen                  | klein                 | middel-<br>matig                 | groot                            |
|------------------------|-----------------------|-----------------------|----------------------------------|----------------------------------|
| IND                    | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>            | <input checked="" type="radio"/> |
| Aanpassing IV-systemen | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input checked="" type="radio"/> | <input type="radio"/>            |
| Rechtspraak            | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>            | <input checked="" type="radio"/> |
| Rechtsbijstand         | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>            | <input checked="" type="radio"/> |
| Aanvragers             | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input checked="" type="radio"/> | <input type="radio"/>            |



€  
Enmalig <€ 1 mln.  
Structureel € 12-28 mln. p/j  
Groot aantal niet-kwantificeerbare en/of niet berekende kosten



+ 84-225 fte



(licht) toegenomen inhoudelijke complexiteit

planning



Implementatietermijn gaat lopen nádat (lagere) wet- en regelgeving zijn vastgesteld.

- De IND heeft 6 – 9 maanden nodig.
- De rechtsbijstand kan op zijn vroegst in november 2026 het tweestatusstelsel uitvoeren. Bij eerdere implementatie zal de RvR de wijziging op andere wijze uitvoeren, waarvoor overleg nodig is.

## Bijlage III: Betrokken organisatie(s) en -onderdelen

### IND

- A&B staf
- A&B senioren/operationeel managers
- SUA
- RVN/BIS
- JZ verkeerstoren
- JZ specialistische teams
- JZ privacy office
- DV staf
- DV TOELT
- DV KIC en KS
- DV Loketten
- DV Klantcommunicatie
- DV BDoc
- DV T&I
- DV HH
- DV DRV
- IV/BA
- IV/Ketensturing
- BV/HR
- BV/FBI

### COA

### Nidos

### RvdR

### RvR

### Advocaten uit de vreemdelingenadvocatuur

### VWN

### DTenV (schriftelijk)