

Immigratie- en Naturalisatiedienst
Ministerie van Asiel en Migratie

Datum 24 september 2025
Betreft Asielnoodmaatregelenwet /Tweestatusstelsel

> Retouradres Postbus

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

Adres: Turfmarkt 147

Geachte heer Van Weel en mevrouw Keijzer,

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

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

Implementatie wetten

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

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

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

**Immigratie en
Naturalisatiedienst**

Fout! Onbekende naam voor documenteigenschap.

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

Fout! Onbekende naam voor documenteigenschap.

Fout! Onbekende naam voor documenteigenschap.

Fout! Onbekende naam voor documenteigenschap. Fout!

Onbekende naam voor documenteigenschap.

Fout! Onbekende naam voor documenteigenschap. Fout!

Onbekende naam voor documenteigenschap.

Fout! Onbekende naam voor documenteigenschap.

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

**Immigratie- en
Naturalisatiedienst**

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

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

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

Gevolgen van de wetsvoorstellen

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

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

**Immigratie- en
Naturalisatiedienst**

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

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

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

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

Wat kan de IND

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

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

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

De asielzoekers en hun familie

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

Tot slot

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

Met vriendelijke groet,
Rhodia Maas
Directeur-Generaal IND