



Immigratie- en Naturalisatiedienst
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Impactanalyse Nareis van B-statushouders

Datum	Augustus 2024
Status	Definitief

Colofon

Titel	Impactanalyse Nareis van B-Statushouders
Status	Definitief

Contact	INDOA@ind.nl
---------	--------------

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

Inhoudsopgave

Randvoorwaarden	8
1 Inleiding	10
1.1 Aanleiding	10
1.2 Doelstelling	11
1.3 Vraagstelling.....	11
1.4 Reikwijdte	11
1.5 Werkwijze en aanpak.....	12
1.6 Leeswijzer	12
2 De voorgestelde wijzigingen	13
2.1 De huidige regelgeving.....	13
2.1.1 Nader onderzoek in de nareisprocedure.....	15
2.2 <i>Wijzigingen op hoofdlijnen</i>	15
2.2.1 Wachttermijn	15
2.2.2 Inkomenseis	15
2.2.3 Inburgeringseis	16
2.2.4 Huisvestingseis	16
2.2.5 Quotum.....	16
3 Impact van de voorgestelde wijzigingen.....	17
3.1 Aanvullende voorwaarden.....	17
3.1.1 Algemene bevindingen	17
3.1.2 Wachttermijn	19
3.1.3 Inkomenseis	21
3.1.4 Inburgeringseis	22
3.1.5 Huisvestingseis	24
3.1.6 Quotum.....	26
3.1.7 Samenhang tussen de voorwaarden.....	27
3.1.8 Financiële impact.....	28
3.1.9 Randvoorwaarden en implementatie	29
4 Eindconclusie.....	31
4.1 Kansen	31
4.2 Risico's	31
Bijlage 1: Methodologische verantwoording	32
B1.1 Topic list focusgroep	32
B1.2 Toelichting op de berekeningen.....	32

Bijlage 2. Disclaimers IV-impact	38
B2.1 Disclaimers bij IV-impact.....	38

Managementsamenvatting

In het Hoofdpijnenakkoord van 2024-2028 van 16 mei wordt de invoering van het tweestatusstelsel aangekondigd, waarbij de mogelijkheid tot nareis voor subsidiair beschermden (B-statushouders) wordt ingeperkt. In deze impactanalyse wordt de verwachte impact op de IND van vijf mogelijke voorwaarden die nareis inperken onderzocht, deze voorwaarden kunnen afzonderlijk of in combinatie ingevoerd worden:

- Wachttermijn van een jaar;
- Inkomenseis;
- Inburgeringseis voor de nareiziger;
- Huisvestingseis;
- Quotum (maximum aantal nareizigers).

Om de impact in kaart te brengen is een focusgroep gehouden met experts van directies A&B, RVN, DV, IV, SUA, JZ, BV(FBI) en DMB. Ook zijn berekeningen gemaakt van de verwachte personele en financiële gevolgen in afstemming met directies A&B, RVN en BV(FBI).

Impact aanvullende voorwaarden

Algemene impact - waterbedeffecten

Experts verwachten dat het invoeren van aanvullende voorwaarden voor nareis van B-statushouders waterbedeffecten zal veroorzaken, omdat aanvragers via andere kaders zullen proberen een vergunning krijgen. Met name in de volgende procedures voorziet men een toename in het aantal aanvragen:

- 8 EVRM (verblijf op basis van het recht op familie- en gezinsleven);
- Zelfstandige asielaanvragen;
- Doorprocedure van B- naar A-status in de asielprocedure;
- Bezwaar;
- Beroep.

De impact per voorwaarde

De impact op de organisatie is nog in grote mate afhankelijk van de beleidsinvulling van de voorwaarden. Hoofdstuk 3 beschrijft per voorwaarde welke onderdelen verdere uitwerking behoeven.

Dit rapport brengt de **hoogover impact** in kaart op basis van de huidige invulling van de voorwaarden. In de tabel aan het einde van de managementsamenvatting is per randvoorwaarde de belangrijkste impact beschreven en aangegeven welke directie hierdoor geraakt wordt. De financiële impact van de directe personele gevolgen is ook weergegeven, net als de impact op de doorlooptijden. De tabel behandelt de voorwaarden op volgorde van grootste naar kleinste verwachte impact. Bij de uitwerking van de impact is aangenomen dat de nareisteams onderdeel zijn van A&B.

Bij alle mogelijke voorwaarden geldt dat er **(grote) indirecte effecten van de waterbedeffecten zijn**, die de teams van de alternatieve aanvraag meer werk op zullen leveren. Verder is de verwachting dat **weinig aanvragers zullen voldoen aan de inkomens- en huisvestingseis**. Dit leidt tot hoge afwijzingspercentages en grote impact op de IND. Door de hoge afwijzingspercentages zal er veel **vaker doorgetoetst moeten worden op 8 EVRM en zullen meer aanvragers in bezwaar gaan**.

Tabel 1: (Financiële) impact per voorwaarde

Voorwaarde	Beschrijving impact	Personele kosten en IV kosten		Doorlooptijden
		2024 + 2025	2024 + 2025	
		Extra FTEs	Extra kosten (x miljoen) [inclusief top-up]	
Inkomenseis	Naar verwachting zal een grote tot hele grote toename in het percentage afwijzingen plaatsvinden. Motivering van de afwijzingen en doortoetsing neemt veel capaciteit in beslag. Het toetsen van de vraag of de referent in aanmerking komt voor een vrijstelling van de inkomenseis is een relatief eenvoudige toets, behalve als de referent niet blijvend en volledig arbeidsongeschikt is verklaard.	198	€20,9 [€26,0]	De normtijden zullen aanzienlijk toenemen omdat mogelijkheden geboden moeten worden om aan te tonen aan de inkomenseis te voldoen. Voor bezwaar wordt een grote impact verwacht, omdat de normtijd toeneemt evenals het aantal bezwaarschriften.
Huisvestings-eis	Controleren of iemand woonruimte heeft niet ingewikkeld. Het is echter wel complex om te toetsen of de woonruimte geschikt is. De inrichting van de eis, zal de mate van extra werk voor de IND sterk bepalen. Veel aanvragers zullen niet aan dit vereiste kunnen voldoen en vrijstellingsverzoeken indienen, wat ook weer getoetst dient te worden.	187	€19,7 [€24,5]	Als de IND alleen hoeft te toetsen of de referent een woonruimte heeft, zal dit naar verwachting weinig impact hebben op de doorlooptijden. Als er ook een toets moet plaatsvinden van de geschiktheid van die woonruimte, zullen de doorlooptijden naar verwachting oplopen.
Inburgerings-eis	Toetsing op inburgeringsvereiste is in principe een kleine extra handeling. Er worden echter veel ontheffingsverzoeken verwacht. Het toetsen van deze verzoeken op ontheffingsgronden en het mogelijk afwijzen kost (veel) extra tijd	83	€9,0 [€11,1]	Verandering van doorlooptijd is sterk afhankelijk van de overige eisen en het gedrag van aanvragers en gezinsherenigers. Door ontheffingsverzoeken wordt een hoge normtijd voor deze voorwaarde verwacht
Quotum	De impact op de organisatie is sterk afhankelijk van de wijze waarop het quotum zou worden ingeregeld.	3	€1,3 [€1,3]	Doorlooptijd zal oplopen door een quotum, omdat inwilliging van de aanvraag

	Als het bijhouden van het quotum automatisch wordt ingericht, vergt dat veel van de IV-capaciteit van de IND.			of afgifte van de inreisvergunning wordt uitgesteld. De verwachte onduidelijkheid voor de aanvrager zal onrust veroorzaken.
Wachttermijn	Er is een risico dat aanvragers te vroeg een nareisaanvraag gaan indienen. De IND moet deze premature aanvragen behandelen. Aanvragers kunnen altijd een beroep doen op het evenredigheidsbeginsel. Deze toets kan veel inzet en tijd van de IND capaciteit vragen. De verwachting is dat een aanzienlijke groep aanvragers deze wachttijd zal aanvechten middels een spoedprocedure en een vrijstellingsverzoek.	3	€0,8 [€0,8]	Mogelijk op korte termijn na invoering van de wachttermijn bestaat de kans om de bestaande voorraden weg te werken. Dit is echter afhankelijk van veel factoren. Op lange termijn nemen de doorlooptijden iets toe, vooral vanwege de verwachte premature aanvragen en spoedverzoeken.

De berekende kosten bevatten enkel de directe personele kosten voor de nareisteams (A&B) en de IV-kosten, en zijn dus een ondergrens van de daadwerkelijke kosten. FBI heeft een grove eerste inschatting gemaakt van de indirecte kosten die voortvloeien uit de bovengenoemde directe personele kosten. Dit betreft een top-up percentage van 25%. Er zijn geen kosten berekend voor de impact op de werkzaamheden van DV of JZ (beroepen). Er is voor DV impact te verwachten voor DRV, klantkanalen (telefonie, digitaal kanaal), communicatie en BDoc.

De IV impact is sterk afhankelijk of voor geautomatiseerde processen wordt gekozen. Tenzij voor geautomatiseerde processen gekozen wordt is de impact voor IV bij de meeste maatregelen eenmalig en beperkt.

Kansen

Uit de impactanalyse volgen twee kansen voor de IND bij het invoeren van aanvullende voorwaarden:

- **Consistentie aanbrengen met beleid van EU-lidstaten;**
- Indien instroom daalt, is dit een kans om in te zetten op het **wegwerken van bestaande voorraden.**

Risico's

Er zijn echter ook risico's voor de IND verbonden aan het invoeren van de aanvullende voorwaarden:

- De omvang van de verwachte **waterbedeffecten** is lastig in de schatten en vergt op diverse plekken veel capaciteit.
- De **juridische houdbaarheid** is een zorgpunt, in het bijzonder wanneer voorwaarden gezamenlijk worden ingevoerd.
- De voorgestelde wijzigingen zijn op veel punten nog **onvoldoende uitgewerkt** Het is van belang om nauw betrokken te blijven bij de beleidsinvulling.

- Voor sommige voorwaarden is **samenwerking met ketenpartners** vereist. Om een volledig beeld van de impact te krijgen is het van belang tijdig de samenwerking met deze externe partijen op te zoeken.
- **Medewerkers die nareisaanvragen** behandelen dienen, afhankelijk van de in te voeren maatregelen, een **uitgebreidere opleiding** te krijgen. Dit maakt opleiding en vervanging duurder.

Randvoorwaarden

Vanwege de nog onbekende beleidsinvulling van de onderzochte voorwaarden zijn momenteel nog geen harde conclusies te trekken over de uitvoerbaarheid van de individuele voorwaarden (of een combinatie van voorwaarden). Wel kan gesteld worden dat de voorwaarden in de toekomst mogelijk uitvoerbaar zijn, mits aan alle volgende randvoorwaarden is voldaan:

- De invoering van de voorwaarden moet **juridisch houdbaar** zijn.
- Er dient **voldoende personeel** aangetrokken te worden. De wachttermijn, inkomenseis, inburgeringseis en huisvestingsvereiste zouden meer personeel noodzakelijk maken.
- De **opleiding van medewerkers** moet uitgebreid worden.
- **Samenwerking met ketenpartners** moet worden uitgebreid:
 - In het geval van de inburgeringseis met BZ en DUO
 - In het geval van de huisvestingseis met gemeenten
 - In het geval van de inkomensvereiste met het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) (Suwinet)
- De organisatie heeft een **implementatietermijn van minstens één jaar** nodig om organisatorische veranderingen door te voeren. Samen met het wetstraject is 2,5 tot 3 jaar de tijd nodig om voorwaarden te implementeren.

Afkortingenlijst

A&B	(directie) Asiel en Bescherming (IND)
ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
AMV	alleenstaande minderjarige vreemdeling
AOW	Algemene Ouderdomswet
BDoc	Bureau Documenten (IND, DV)
BIC	Business Informatie Centrum (IND, BV)
BS	business servicenummer
BV	(directie) Bedrijfsvoering
BZ	(ministerie van) Buitenlandse Zaken
COA	Centraal Orgaan opvang asielzoekers
D	Directeur
DG	Directeur Generaal
DRV	Digitaal Registreren en Voorbereiden (IND, DV)
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
DV	(directie) Dienstverlening (IND)
FBI	(team) Financiën en Business Informatie (IND, BV)
FTE	fulltime-equivalent
GRI	Gezinsherenigingsrichtlijn (2003/86/EG)
HV	herstel verzuim
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IV	(directie) Informatievoorziening (IND)
JZ	(directie) Juridische Zaken (IND)
MVV	machtiging tot voorlopig verblijf
O&A	(afdeling) Onderzoek en Analyse (IND, SUA)
RVN	(directie) Regulier Verblijf en Nederlanderschap (IND)
SUA	(directie) Strategie en Uitvoeringsadvies (IND)
TEV	Toegang en Verblijf
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
Vb	Vreemdelingenbesluit 2000
Vc	Vreemdelingencirculaire 2000
VV	Voorschrift Vreemdelingen 2000
VVA	Verblijfsvergunning Asiel
VVR	Verblijfsvergunning Regulier
Vw	Vreemdelingenwet 2000

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In het Hoofdlijnenakkoord van 16 mei 2024 wordt de invoering van het tweestatusstelsel aangekondigd, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen asielbescherming voor vluchtelingen (A-status) en subsidiair beschermden (B-status; zie kader 1 voor verdere toelichting). Om de instroom van nareizigers te reduceren, gaat hierbij geen automatisch¹ recht op gezinshereniging voor subsidiair beschermden gelden. Er dient nog verder ingevuld te worden welke voorwaarden gesteld (kunnen) worden aan nareis van B-statushouders. In deze impactanalyse wordt de verwachte impact van vijf voorwaarden onderzocht, die afzonderlijk of in combinatie ingevoerd zouden kunnen worden.

Kader 1. Toelichting tweestatusstelsel²

De Europese Kwalificatierichtlijn maakt onderscheid tussen twee soorten asielbescherming: een vluchtelingenstatus op basis van het Vluchtelingenverdrag (A-status) en een status van subsidiaire bescherming op basis van de EU-Kwalificatierichtlijn, art. 2, onder d (B-status).

Verdragsvluchtelingen (hierna: vluchtelingen) hebben recht op bescherming omdat zij als individu of als lid van een groep doelwit zijn van vervolging om één van de volgende redenen (vervolgingsgronden): ras, godsdienst, nationaliteit, politieke overtuiging of het behoren tot een bepaalde sociale groep.

Subsidiaire bescherming wordt geboden aan personen die niet voor de vluchtelingstatus in aanmerking komen, maar waarvoor wel zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat zij bij terugkeer een reëel risico op "ernstige schade" lopen. Ernstige schade is in de Kwalificatierichtlijn, art. 15, gedefinieerd als doodstraf of executie, foltering, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing, of 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.

Binnen het Europeesrechtelijk kader dient zich een tweede ontwikkeling voor het nareisstelsel aan. Door de nieuwe Kwalificatieverordening, vanaf 1 juli 2026 van toepassing, lijkt herziening van het nareisstelsel en de afgeleide verblijfsvergunning asiel noodzakelijk. Op basis van de nieuwe verordening lijkt het waarschijnlijk dat je geen asielvergunning kunt verlenen aan personen die zich willen herenigen met personen met internationale bescherming omdat de Kwalificatieverordening eist dat er geen verwarring mag ontstaan tussen personen die internationale bescherming genieten en degene die op humanitaire gronden mogen blijven. Momenteel ontvangen alle nareizigers afgeleide asielvergunningen in Nederland. Als dit niet langer mogelijk zou zijn, zou dit een reguliere verblijfsvergunning moeten worden. In deze versie van de impactanalyse is echter alleen ingegaan op de impact van mogelijke extra voorwaarden die gesteld kunnen worden aan nareis van B-statushouders.

De directeur-generaal (DG) van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) heeft via de Directeur Strategie en Uitvoeringsadvies (D SUA) verzocht om een impactanalyse naar de impact van het invoeren van aanvullende voorwaarden voor nareis van B-statushouders (als het tweestatusstelsel wordt ingevoerd). Deze impactanalyse wordt uitgevoerd door de afdeling Onderzoek en Analyse (O&A) van de directie SUA. Het gaat om een 'hoog over' impactanalyse, die is uitgevoerd in zeven weken tijd. Er is

1 Volgens de geldende wet- en regelgeving dient de persoon met een internationale beschermingsstatus (vluchtelingenstatus of subsidiaire beschermingsstatus) een aanvraag in te dienen om gezinsleden naar Nederland te laten overkomen. Gezinshereniging vindt niet 'automatisch' plaats nadat een persoon een verblijfsstatus heeft verkregen. Om deze reden wordt in het vervolg van dit stuk gesproken van 'beperking van gezinshereniging' in plaats van 'automatische gezinshereniging', daar waar deze maatregel wordt bedoeld.

2 Bron: [Concept Notitie: Voorstel Nederlandse invulling twee statusstelsel: Rechten en voorwaarden erkende vluchtelingen en subsidiair beschermden](#).

gekozen voor deze vorm van onderzoek vanwege de wens om op korte termijn bevindingen beschikbaar te stellen ten behoeve van de uitwerking van het Hoofdlijnenakkoord en de implementatie van het Asiel- en Migratiepact (hierna: Migratiepact).

1.2 Doelstelling

Het doel van deze impactanalyse is om 'hoog over' in kaart te brengen wat de uitvoeringsgevolgen voor de IND zijn van de invoering van aanvullende voorwaarden voor nareis³ van B-statushouders. Het gaat daarbij primair om een objectieve en technische toetsing met betrekking tot de uitvoeringspraktijk. Hierdoor wordt inzicht verkregen in onder meer de organisatorische, personele en financiële gevolgen voor de IND. Deze impactanalyse is geen politieke of maatschappelijke beoordeling of toetsing van de juridische juistheid of de beleidslogica van de aanvullende voorwaarden; wel kunnen zorgen over de juridische haalbaarheid van de voorgestelde voorwaarden aan de orde komen.

1.3 Vraagstelling

De onderzoeksvragen voor deze impactanalyse zijn:

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

1.4 Reikwijdte

Voor dit onderzoek zijn vijf verschillende voorwaarden onderzocht, namelijk:

- Een wachttermijn van 1 jaar;
- Een inkomenseis;
- Een inburgeringseis;
- Een huisvestingseis;
- Een quotum.

Voor elk van de voorwaarden zal afzonderlijk de impact in kaart worden gebracht. Zodoende kunnen de voorwaarden worden gezien als bouwstenen die eventueel in combinatie ingezet kunnen worden. Hiertoe is er ook aandacht voor onderlinge samenhang. Zo kan het bijvoorbeeld voorkomen dat de impact van verschillende voorwaarden overlapt, waardoor de impact van de ene voorwaarde wegvalt als deze aan de andere wordt toegevoegd. Ook kan het zijn dat verschillende voorwaarden niet goed samengaan omdat hierdoor tegenstrijdigheden in het toetsingskader ontstaan.

Andere voorwaarden vallen buiten de reikwijdte van deze impactanalyse. Ook het voorstel uit het Hoofdlijnenakkoord om nareis te beperken tot het kerngezin met kinderen tot 18 jaar valt buiten de scope van dit onderzoek.

³ Nota bene: Strikt genomen is de term 'nareis' alleen van toepassing op gezinsleden van asielstatushouders die onder gunstige voorwaarden inreizen. Als gezinsleden van B-statushouders niet meer gebruik kunnen gaan maken van de gunstige voorwaarden, zijn het geen nareizigers meer. Omwille van het feit dat de wijzigingen nog niet hebben plaatsgevonden en het brede gebruik van de term 'nareis' is er in dit onderzoek voor gekozen de term nareiziger nog wel te bezigen voor de gezinsleden van B-statushouders in de hypothetische situatie van de extra opgelegde voorwaarden.

Momenteel is het slechts op hoofdlijnen mogelijk om de impact te bepalen, omdat grotendeels nog onduidelijk is of en hoe de voorwaarden gaan worden ingevuld.

1.5 Werkwijze en aanpak

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

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

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

De ingezette methoden in deze impactanalyse zijn:

- **Deskresearch:** Documentatie over de voorgestelde wijziging is bestudeerd middels eigen desk research.
- **Focusgroep:** Eén of meerdere vertegenwoordigers van bovengenoemde directies zijn bevraagd over de impact die zij verwachten bij de verschillende wijzigingen. De topic list die is gebruikt voor de focusgroep is te vinden in Bijlage 1.
- **Berekening benodigd personeel en kosten:** Er is een berekening gemaakt van het benodigde personeel en de daaraan verbonden kosten om de onderzochte wijzigingen door te voeren. Eerst is op basis van de aantallen uit het verleden (2019 t/m 2023) in beeld gebracht hoe groot de groep nareis van B-statushouders in het verleden was. Ontbrekende cijfers zijn opgevraagd bij het Business Informatie Centrum (BIC) van de IND.⁴ Aan de hand van deze cijfers is met behulp van de Meerjaren Productie Prognose (MPP) een inschatting gemaakt van de verwachte omvang van de groep B-statushouders, nareizigers van B-statushouders en potentiële bezwaarprocedures van deze nareizigers.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 van dit rapport worden de wijzigingen verder toegelicht. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de verwachte impact (per wijziging) van het invoeren van de vijf wijzigingen. Het rapport wordt afgesloten met de eindconclusie in hoofdstuk 4. Bijlage 1 bevat een methodologische verantwoording met de topic list van de focusgroep en een toelichting op de berekeningen van benodigde capaciteit en kosten; bijlage 2 bevat enkele disclaimers over de IV-impact.

⁴ Deze cijfers komen niet uit het datawarehouse van de IND, maar zijn middels een query aan het beslissysteem van de IND ontleent. Deze cijfers zijn daardoor minder betrouwbaar gegenereerd en niet reproduceerbaar, omdat het uitvoeren van deze query op een ander peilmoment tot andere resultaten kan leiden.

2 De voorgestelde wijzigingen

2.1 De huidige regelgeving

In het huidige éénstatusstelsel is de wetgeving (met daarin de voorwaarden) en de procedure inzake nareis gelijk voor statushouders met een A- en B-status. Asielstatushouders kunnen een aanvraag indienen voor nareis van gezinsleden. Deze nareisaanvraag moet binnen drie maanden na het verlenen van de asielvergunning ingediend worden. Indien de aanvraag niet binnen de driemaandetermijn is ingediend, zijn de gunstige voorwaarden⁵ voor nareis in beginsel niet van toepassing en kan de referent een reguliere gezinsherenigingsaanvraag indienen. Er geldt wel de mogelijkheid tot een verschoonbaarheidstoets. Er kan een aanvraag worden ingediend voor de echtgeno(o)t(e), partner, minderjarig kind en meerderjarig kind (inclusief pleeg- en adoptiekinderen) mits deze zodanig afhankelijk is van de referent dat die om die reden behoort tot diens gezin. Ook kan een alleenstaande minderjarige vreemdeling (AMV) nareis aanvragen voor zijn of haar ouders. De beslistermijn voor een nareisaanvraag is drie maanden. Deze termijn kan eenmalig verlengd worden met nog eens drie maanden voor het doen van nader onderzoek.⁶

In de **eerste aanleg van de nareisprocedure** wordt (in hoofdlijnen) getoetst of de identiteit van het gezinslid en de familierechtelijke relatie tussen het gezinslid en de referent aannemelijk zijn. Dit wordt beoordeeld middels een integrale toets waarin alle documenten en/of afgelegde verklaringen worden meegewogen.⁷ Beslismedewerkers van de nareis teams van directie Asiel en Bescherming (A&B) voeren deze toets uit. Als de identiteit en/of familierechtelijke relatie niet aannemelijk zijn gemaakt, wordt de aanvraag afgewezen. Als deze wel aannemelijk zijn gemaakt, toetsen de nareisteams of er sprake is van een feitelijke gezinsband tussen het gezinslid en de referent. De feitelijke gezinsband houdt in dat de referent daadwerkelijke invulling heeft gegeven aan de gezinsband zoals deze op papier bestaat. Als er geen sprake is van een feitelijke gezinsband wordt hierom de aanvraag afgewezen.

Indien de nareisaanvraag wordt afgewezen, moeten de nareisteams in een deel van de aanvragen doortoetsen of er door het afwijzen van de aanvraag geen schending van recht op privé- en gezinsleven op basis van art. 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: 8 EVRM) plaatsvindt.⁸ Het doortoetsen omvat een volledige inhoudelijke toetsing aan art. 8 EVRM. Levert de afwijzing geen schending op van art. 8 EVRM, dan wordt de aanvraag afgewezen.

Vervolgens kan de aanvrager in **bezwaar** gaan binnen vier weken na ontvangst van de afwijzende beschikking. In de bezwaarprocedure dient de aanvrager gronden van bezwaar in, waarna de identiteit, familierechtelijke relatie en/of feitelijke gezinsband opnieuw wordt/worden beoordeeld. Het is verplicht om de belanghebbende te horen in bezwaar, enkele uitzonderingssituaties daargelaten.⁹ Bezwaarzaken worden eveneens behandeld door de beslismedewerkers uit de nareisteams van A&B.

⁵ In dit geval wordt onder gunstige voorwaarden verstaan dat de algemene (reguliere) voorwaarden voor gezinshereniging, inclusief een inkomensvereiste en een mogelijk basisexamen inburgering buitenland, niet gelden.

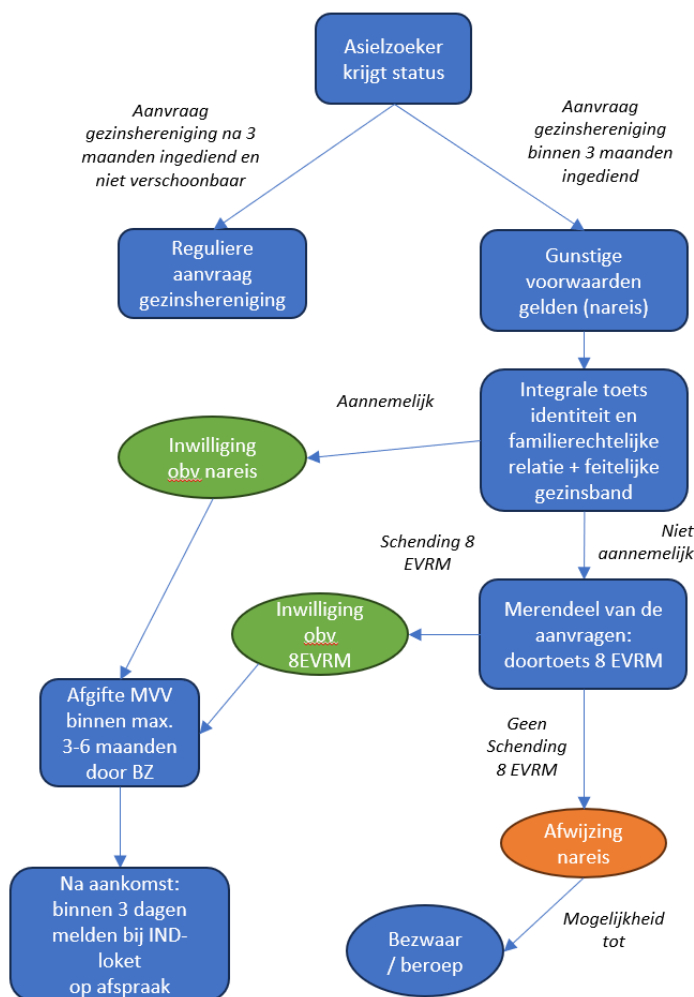
⁶ De beslistermijn wordt momenteel standaard verlengd met drie maanden. Dit is opgenomen in de ontvangstbevestiging die de aanvrager ontvangt na het indienen van de aanvraag.

⁷ Als de identiteit en familierechtelijke relatie niet aannemelijk is gemaakt met documenten, kan na de integrale beoordeling het voordeel van de twijfel gegeven worden. Als het voordeel van de twijfel gegeven wordt, zijn er twee opties mogelijk. De identiteit en familierechtelijke relatie kan worden aangenomen, of er wordt nader onderzoek opgestart (zie 2.1.1).

⁸ Zie [IB 2024/7](#). Doortoetsing vindt enkel plaats bij meerderjarige (pleeg)kinderen.

⁹ Zie [WI 2022/20](#).

In het geval dat het bezwaar ongegrond wordt verklaard, kan de aanvrager in **beroep** gaan bij de rechtbank. Vanuit de IND wordt de zaak vanaf dat moment behandeld door directie Juridische Zaken (JZ). Als het beroep van de aanvrager gegrond wordt verklaard door de rechtbank, komt de bezwaarzaak terug bij de behandelend medewerker van nareis (zij-instroom). De IND kan in hoger beroep gaan tegen deze uitspraak bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) en in een voorkomend geval om een voorlopige voorziening vragen. Indien het beroep ongegrond wordt verklaard, kan de aanvrager ten slotte nog in **hoger beroep** gaan bij de ABRvS. Als het hoger beroep gegrond wordt verklaard, wordt ook een zij-instroomzaak opgevoerd. Als het hoger beroep ongegrond wordt verklaard, eindigt de procedure van rechtswege. Het hoger beroep is het laatste nationale rechtsmiddel van de aanvrager.



Figuur 1: Het huidige nareisproces schematisch en op hoofdlijnen weergegeven

Bij **inwilliging** van de aanvraag wordt er een machtiging tot voorlopig verblijf (MVV) afgegeven, waarmee de aanvrager Nederland kan inreizen. Het gezinslid kan de MVV binnen drie of zes maanden ophalen bij een Nederlandse vertegenwoordiging in het land van herkomst of een buurland. De MVV is drie maanden geldig. Het gezinslid moet gedurende deze drie maanden Nederland binnenkomen. Na binnenkomst in Nederland meldt het gezinslid zich binnen drie dagen in Zevenaar voor de

aanmeldprocedure. De nareizigers krijgen een afgeleide asielvergunning uitgereikt. De afgeleide asielvergunning is afhankelijk van (de duur van) de zelfstandige asielvergunning van de referent.

2.1.1 *Nader onderzoek in de nareisprocedure*

Gedurende de nareisprocedure kunnen verschillende vormen van nader onderzoek worden uitgevoerd. De meest voorkomende vorm van onderzoek is documentenonderzoek door Bureau Documenten (BDoc) naar de echtheid en afgifte van de documenten van een aanvrager. Daarnaast kan er een ID-gehoor worden uitgevoerd om de identiteit van een gezinslid vast te stellen. Verder kan er een DNA-onderzoek plaatsvinden om de familierechtelijke relatie tussen biologische gezinsleden vast te stellen. Tot slot, kunnen er verschillende vormen van een gehoor plaatsvinden om de familierechtelijke relatie tussen niet-biologische gezinsleden en de feitelijke gezinsband tussen gezinsleden te onderzoeken, namelijk een gehoor met het gezinslid op de ambassade via Video-Conferencing, een gehoor met referent, een simultaan gehoor waarbij het gezinslid in land van herkomst en referent in Nederland gelijktijdig worden gehoord zodat de consistentie in hun antwoorden getoetst kan worden, of een schriftelijk gehoor.

2.2 *Wijzigingen op hoofdlijnen*

Het voorstel voor het invoeren van extra voorwaarden voor nareisaanvragen van B-statushouders gaat uit van de invoering van een tweestatusstelsel. In een tweestatusstelsel kan onderscheid gemaakt worden tussen de rechten en plichten van personen met een vluchtelingenstatus en subsidiair beschermden.

Momenteel past Nederland de voorwaarden voor gezinshereniging uit de Europese Gezinsherenigingsrichtlijn (2003/86/EG; GRI) toe op A- en B-statushouders. De GRI verplicht hier enkel toe voor A-statushouders. Er kunnen verschillende aanvullende voorwaarden worden gesteld voor nareis van subsidiair beschermden. In deze impactanalyse wordt ingegaan op de impact van een wachttermijn, een inkomenseis, een inburgeringseis, een huisvestingseis en een quotum. Hieronder wordt kort elk van deze voorwaarden toegelicht.¹⁰

Veranderingen in de duur van de verblijfsvergunning voor de nareiziger zijn geen onderdeel van deze impactanalyse.

2.2.1 *Wachttermijn*

Als wachttermijn wordt een periode van één jaar vanaf het moment van inwilliging van de asielaanvraag van de referent voorgesteld. Hiermee wordt aangesloten bij de wachttermijn van één jaar die momenteel geldt voor gezinshereniging bij personen met een reguliere verblijfsstatus. Voor personen met een reguliere verblijfsstatus geldt een uitzondering op de wachttermijn indien de niet-toelating van een gezinslid in strijd zou zijn met de belangen van minderjarige kinderen (bijvoorbeeld als de ontwikkeling van het kind leidt onder het gemis van de referent of als het kind in land van herkomst niet langer kan worden opgevangen door familieleden). Het moet nog bezien worden of een dergelijke uitzonderingsgrond er ook moet komen voor nareis van B-statushouders. Bovendien moet ook nog bezien worden hoe om te gaan met nareizende kinderen die gedurende de wachttermijn volwassen worden.

2.2.2 *Inkomenseis*

De inkomenseis zal aansluiten bij de inkomenseis die nu gehanteerd wordt bij reguliere gezinsherenigingsaanvragen en de daar geldende normbedragen. Het

¹⁰ De uitwerking van de voorwaarden vloeit voort uit de (concept) Nota tweestatusstelsel van de Directie Migratiebeleid.

inkomen van de referent moet zelfstandig, duurzaam en voldoende zijn. Hiermee wordt voorkomen dat een gezin een beroep doet op de sociale voorzieningen. Voor individuele/schrijnende gevallen kan naar gelang de omstandigheden een uitzondering worden gemaakt op de inkomenseis.

2.2.3 *Inburgeringseis*

De inburgeringseis houdt in dat de nareiziger succesvol examens moet afleggen over de Nederlandse taal en samenleving bij een Nederlandse vertegenwoordiging in het buitenland, in lijn met de Wet inburgering in het buitenland. Er gelden momenteel enkele uitzonderingen op de inburgeringseis, onder andere voor minderjarige kinderen en personen die de leeftijd van de Algemene Ouderdomswet (AOW) hebben bereikt. Daarnaast is het mogelijk om ontheffing aan te vragen voor de inburgeringseis, op basis van bijzondere individuele omstandigheden.

2.2.4 *Huisvestingseis*

Om te voldoen aan de huisvestingseis moet de referent beschikken over geschikte woonruimte voor het gezin. Op basis van welke vereisten een woning als geschikt kan worden aangemerkt, is nog onbekend.

2.2.5 *Quotum*

Het quotum behelst een maximum aantal verstrekte MVVs per maand.¹¹ Als het quotum behaald is, is nog niet bekend hoe om te gaan met de andere ingediende en nog in te dienen aanvragen. Mogelijk wordt maandelijks bepaald welke aanvragen uit de voorraad het meest belang hebben bij een inwilliging (op basis van bijvoorbeeld schrijnendheid en/of de situatie van AMV's), naar voorbeeld uit Duitsland. Voor deze impactanalyse gaan we er vanuit dat het quotum in ieder geval lager ligt dan het aantal nareisaanvragen bij B-statushouders dat momenteel per maand afgehandeld wordt.

¹¹ Eerder heeft, onder de noemer van een quotum, toestemming ten behoeve van humanitaire gronden voorgelegen. In dit voorstel zou, als uitzondering op de aanvullende voorwaarden voor gezinshereniging van subsidiaire beschermden, maandelijks een maximum aantal vergunningen met voorrang worden afgegeven aan gezinsleden op grond van humanitaire overwegingen. Dit quotum wordt hier niet bedoeld; hier gaat het juist over een quotum dat dient als inperking van het aantal aanvragen.

3 Impact van de voorgestelde wijzigingen

In dit hoofdstuk gaan we in op de gevolgen van de voorgestelde wijzigingen. We beschrijven eerste de verwachte impact van de invoering van de vijf aanvullende voorwaarden voor elke voorwaarde apart (paragraaf 3.1). Hierbij is ook aandacht voor onderlinge samenhang. De impact van de voorwaarden is gebaseerd op de focusgroep en waar het gaat om benodigd personeel en kosten op een berekening op basis van verschillende cijfermatige bronnen^{12, 13}.

3.1 Aanvullende voorwaarden

In deze paragraaf gaan we in op de impact van het stellen van verschillende aanvullende voorwaarden. Een aantal bevindingen over de impact geldt in het algemeen voor het invoeren van aanvullende maatregelen. Hierbij geldt dat hoe meer/zwaardere aanvullende voorwaarden worden ingevoerd, hoe groter de voorziene impact. Deze algemene bevindingen bespreken we in de eerste paragraaf (3.1.1), alvorens in de volgende paragrafen (3.1.2 t/m 3.1.6) in te gaan op de impact per voorwaarde. Daarna komt de onderlinge samenhang tussen de voorwaarden aan bod (3.1.7). We sluiten de paragraaf af met de belangrijkste randvoorwaarden en bevindingen over de implementatie voor de vijf voorwaarden gezamenlijk (3.1.8).

3.1.1 Algemene bevindingen

Een belangrijke zorg van het invoeren van aanvullende maatregelen van nareis van B-statushouders is dat er **waterbedeffecten** ontstaan: een *afname* in het aantal nareisaanvragen leidt tot een *toename* van andere typen aanvragen, omdat aanvragers andere kaders zoeken om een verblijfsstatus te verkrijgen. Er wordt niet verwacht dat de aanvullende voorwaarden ervoor zullen zorgen dat aanvragers hun wens om na te reizen zullen laten varen, maar eerder dat zij andere kaders zoeken om hieraan te voldoen. Hoe strenger het nareiskader wordt, hoe aantrekkelijker andere kaders worden.

De gesproken experts verwachten een verhoging in de volgende typen aanvragen:

- Reguliere gezinsherenigingsaanvragen inclusief een beroep op de resttoets om gezinshereniging op basis van het recht op familie- en gezinsleven op basis van **8 EVRM**;¹⁴
- **Zelfstandige asielaanvragen**, met daarbij komende risico's verbonden aan de reisroute van inreizen vanuit land van herkomst. Experts uiteten in dit kader in het bijzonder zorgen over een toename in het aantal zelfstandige asielaanvragen van AMVs, omdat het bemoeilijken van nareizen de *incentive* om kinderen vooruit te sturen verhoogt;
- Verzoek om vrijstelling of beroepen op hardheidsclausules;
- **Doorprocederen van B- naar A-status**¹⁵;
- **Bezwaarprocedures**;
- **Beroepsprocedures**.

¹² Historische aantallen zijn gebaseerd op cijfers uit het IND-rapport Verkenning tweestatusstelsel asiel uit 2023, aangevuld met een cijferlevering van BIC.

Normtijden en bijbehorende salarisschalen zijn geschat door experts vanuit de IND.

Om een verwachting voor de komende jaren op te stellen, zijn de historische gegevens geprojecteerd op de prognose gegevens uit de Meerjaren Productie Prognose (MPP) 2024-1.

¹³ Memorie van toelichting (2012) - Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met het herschikken van de gronden voor asielverlening.

¹⁴ Als er een 8 EVRM aanvraag wordt ingediend voor een gezinsslid waarvoor een regulier kader bestaat, wordt eerst aan dat reguliere kader getoetst. Als niet aan de voorwaarden voor dit reguliere kader wordt voldaan, wordt doorgetoetst aan 8 EVRM. Als een 8 EVRM aanvraag wordt ingediend waar geen regulier kader voor bestaat, wordt direct aan 8 EVRM getoetst.

¹⁵ N.B. Dit doorprocederen gebeurt in het asielproces van de hoofdaanvrager, niet in het nareisproces.

Bovengenoemde waterbedeffecten zorgen voor meer werk voor de IND, omdat het gaat om relatief complexe (arbeidsintensieve) toetsen, met name 8 EVRM.¹⁶

Bij de berekeningen die we in dit hoofdstuk hanteren beperken we ons tot de extra tijd en kosten die gemoeid gaan met toetsing van de aanvullende voorwaarden, 8 EVRM en bezwaar. De andere waterbedeffecten (zelfstandige asielaanvragen, doorprocederen van B- naar A-status en beroep) laten we gezien de beperkte tijd buiten beschouwing.

Een ander belangrijk overkoepelend punt is dat nog vastgesteld moet worden of nareis van B-statushouders gebaseerd zal blijven op de **GRI met aanvullende nationale voorwaarden**, of dat er een apart **nationaal kader** komt. Dit maakt een groot verschil voor de juridische uitwerking van het kader/voorwaarden, evenals voor de rechten en plichten die verbonden zijn met het verblijfsrecht van nareizigers. De IND heeft voorkeur voor het toepassen van het nationale kader in het Vb (artikel 3.13 t/m 3.22) op deze groep, en dus de GRI *niet* van overeenkomstige toepassing te laten zijn. Het toepassen van deze Vb-bepalingen op subsidiair beschermden betekent niet dat reeds daarom de richtlijn op die groep van overeenkomstige toepassing wordt verklaard. Toepassing van de GRI wordt niet wenselijk geacht, omdat dit betekent dat het uitgangspunt voor gezinshereniging fundamenteel wijzigt. De wetgever legt zichzelf dan vrijwillig een positieve verplichting op om de gezinshereniging van subsidiair beschermden te bevorderen. Subsidiair beschermden kunnen dan een recht op gezinshereniging aan de richtlijn ontleen. Je mag niet meer het sec voeren van een restrictief toelatingsbeleid in je belangenafweging betrekken als de GRI (van overeenkomstige) toepassing is verklaard. Je moet zelfs het bevorderen van gezinshereniging op jouw grondgebied tot uitgangspunt nemen. Dat uitgangspunt verhoudt zich niet met het Hoofddlijnenakkoord.

Om het werk van de IND zo efficiënt mogelijk te maken, is het van belang om een goede **toetsingsvolgorde** te kiezen. Uitgewerkt dient te worden of kan worden afgewezen op basis van één van de voorwaarden (bijvoorbeeld de inkomenseis), of dat de identiteit en familierechtelijke relatie en feitelijke gezinsband ook altijd beoordeeld moeten worden (ongeacht of aan de aanvullende voorwaarde(n) wordt voldaan). Experts geven aan dat de wachttermijn het best naar voren gehaald kan worden, omdat dit een relatief eenvoudige toets is die mogelijk ook kan leiden tot een niet inhoudelijke afdoening. In dat geval zou het wellicht niet nodig zijn om identiteit en gezinsband vast te stellen en is het voor de IND het meest efficiënt om de zaak meteen af te handelen als duidelijk is dat de wachttermijn nog niet is verstreken. Hierbij is het wel van belang of er mogelijk nog doorgetoetst moet worden. Vervolgens lijkt het experts juridisch noodzakelijk om eerst identiteit, familierechtelijke relatie en gezinsband vast te stellen, voordat de aanvullende voorwaarden relevant kunnen worden getoetst. Identiteit en gezinsband moeten namelijk ook vastliggen om te toetsen of aanspraak gemaakt kan worden op het evenredigheidsbeginsel of 8 EVRM.

Tot slot is het voor de impact op de **doorlooptijden** belangrijk om op te merken dat het tweestatusstelsel en deze maatregelen mede zijn ingegeven vanuit de doelstelling om de instroom van nareisaanvragen te beperken. Hieronder wordt voor de doorlooptijden per maatregel een indicatie gegeven. Echter, de grootste invloed op de doorlooptijden zitten in de effecten op de instroom. Deze is lastig te voorspellen.

¹⁶ Momenteel kan een aanvrager een 8 EVRM aanvraag indienen, of middels een andere aanvraag in een doortoets op 8 EVRM uitkomen. Mogelijk kan dit in de toekomst niet meer, omdat de IND inzet op zaaksgericht werken, waarbij de IND de juiste procedure uitzoekt bij de verblijfsvraag van de aanvrager.

3.1.2 *Wachttermijn*

3.1.2.1 Verdere uitwerking voorwaarde

Hoe de wachttermijn precies vormgegeven zou kunnen worden, vergt nog verdere uitwerking. Elementen die verder ingevuld moeten worden zijn:

1. Wanneer gaat de wachttermijn precies in? (ingangsdatum asielvergunning (= moment van indienen asielaanvraag) of datum beschikking?);
2. Waarmee moet precies gewacht worden? (indienen aanvraag, of mag de aanvraag wel worden ingediend, maar komt deze pas in aanmerking voor behandeling/inwilliging als de wachttermijn verstreken is?);
3. Wat gebeurt er met aanvragen die niet aan de wachttermijn voldoen? (worden die in een wachtrij gezet, wordt herstel verzuim (HV) geboden, worden ze buiten behandeling gesteld (en dus niet inhoudelijk beoordeeld), of inhoudelijk afgewezen?)
4. Dient bij afwijzing op basis van de wachttermijn een doortoets plaats te vinden op 8 EVRM?
5. Hoe wordt de wachttermijn getoetst? (Wordt dit een handmatige handeling, of dient het geautomatiseerd te worden in INDiGO?)

Bovenstaande vragen zijn naar verwachting bepalend voor de impact op de organisatie. Opgemerkt dient te worden dat de wachttijd bij nareis momenteel zo'n 20 maanden is. Als wordt gekozen dat de wachttermijn ingaat op de ingangsdatum van de vergunning, is de wachttermijn al verstreken wanneer de aanvraag behandeld wordt. Hetzelfde gaat op wanneer een aanvraag wel mag worden ingediend voor het verstrijken van de wachttermijn, als die op het moment van beoordeling maar aan de wachttermijn voldoet. Deze voorwaarde heeft dan in de huidige praktijk geen toegevoegde waarde. Wel levert dit mogelijk een probleem op voor de beslistermijn. In het algemeen zou gelden dat zolang de wachttermijn korter is dan de wachttijd veroorzaakt door de voorraden bij de IND, dit het effect van de wachttermijn vermindert. Dit is afhankelijk van hoeveel van de voorraad van de IND weggewerkt kan worden tijdens het eerste jaar van invoering van de wachttermijn.

Het heeft voor de IND de voorkeur als aanvragen die niet aan de wachttermijn voldoen buiten behandeling gesteld kunnen worden. Doordat de aanvraag dan niet inhoudelijk behandeld hoeft te worden, heeft de IND er minder werk aan. Wel kan tegen een buitenbehandelingstelling ook bezwaar gemaakt worden.

3.1.2.2 Impact op de organisatie

De grootste impact die verwacht wordt naar aanleiding van invoering van de wachttermijn, is dat aanvragers te vroeg een nareisaanvraag gaan indienen. De IND moet deze **premature aanvragen** behandelen. Er kan niet geautomatiseerd een bericht verzonden worden dat nog niet aan de wachttermijn is voldaan, omdat jurisprudentie voorschrijft dat aanvragers altijd een beroep moeten kunnen doen op het evenredigheidsbeginsel, ofwel de mogelijkheid moeten hebben om te beargumenteren dat zij bijzondere omstandigheden hebben die aanleiding bieden om vrijgesteld te worden van deze voorwaarde. Dit toetsen aan het evenredigheidsbeginsel zal veel inzet van capaciteit van de IND vergen. In iedere zaak zal waarschijnlijk moeten worden beoordeeld of handhaven van de wachttermijn een onevenredige inbreuk vormt op het recht op het uitoefenen van gezinsleven in de zin artikel van 8 EVRM. Dit kader kan dus als vangnet gaan dienen, waardoor het doel van inperken van instroom niet behaald wordt (tenzij deze voorwaarde ook op 8 EVRM toegepast kan worden). In de meeste gevallen zal bij afwijzing op grond van deze voorwaarde daarna opnieuw een nareisaanvraag volgen wanneer de wachttermijn wel is verstreken. Afhankelijk van hoe vaak aanvragers premature aanvragen gaan indienen (de verwachting is dat dit veel zal voorkomen), zal de IND dus vaak twee aanvragen per gezinslid moeten behandelen.

Er zal dus verwacht worden dat aanvragers **spoedprocedures** zullen opstarten. Als na het jaar van de wachttermijn de huidige wachttijd wordt opgeteld, kunnen aanvragers pas 32 maanden na uitreiking van hun beschikking een inwilliging op een nareisaanvraag krijgen (of wat minder als het lukt om in het eerste jaar een deel van de voorraden weg te werken). De verwachting is dat een aanzienlijke groep aanvragers deze wachttijd zal aanvechten middels een spoedprocedure, waarbij zij persoonlijke omstandigheden (bijvoorbeeld het belang van het kind) zullen aandragen om vrijgesteld te worden van deze voorwaarden. De IND nareisteams moeten deze spoedverzoeken behandelen. De lange wachttijden vergen naar verwachting ook meer inzet van klantcommunicatie door directie Dienstverlenen (DV). Voor JZ wordt ook extra beroepsprocedures, en dus meer werk, opleveren indien niet tijdig op de spoedprocedures wordt gereageerd.

De impact van deze voorwaarde op de processen van de IND is sterk afhankelijk van de keuze die wordt gemaakt over hoe om te gaan met premature aanvragen. Als wordt gekozen om een soort wachtrij te creëren, moet hier een systeem voor opgetuigd worden. Als wordt gekozen om HV te bieden, blijven zaken langer open, en zullen de doorlooptijden oplopen. Wel kan zo dubbel werk worden voorkomen door het stapelen van een premature en niet-premature aanvraag te voorkomen.

3.1.2.3

Impact op doorlooptijden

In het eerste jaar dat de wachttermijn gaat gelden, krijgt de IND mogelijk de tijd om een deel van de bestaande werkvoorraden weg te werken. De doorlooptijden zullen hierdoor op korte termijn kunnen teruglopen. Dit is echter ook afhankelijk van de instroom, de productie, de kosten van het oplossen van de wachttermijn en de mogelijke complexiteit gepaard gaande met premature aanvragen. Op lange termijn wordt verwacht dat de doorlooptijden zullen oplopen, omdat het toetsen van een aanvraag meer werk gaat kosten, vooral vanwege de bijkomende werkzaamheden die gepaard gaan met premature aanvragen en spoedverzoeken. Zoals eerder opgemerkt zal de gemiddelde wachttijd voor aanvragers, momenteel zo'n 20 maanden, oplopen naar 32 maanden¹⁷ (of wat minder als het lukt om in het eerste jaar een deel van de voorraden weg te werken). Dit is erg lang om te wachten op overkomst van familieleden uit een onveilig gebied, dus zal dit vermoedelijk tot een toename in ingebrekestellingen en beroepen niet tijdig beslissen leiden. Dit kan daarom leiden tot hoge kosten voor de Nederlandse Staat.

3.1.2.4

Impact op personeel

Als veel aanvragers inderdaad een premature en niet-premature nareisaanvraag zouden indienen, kan dit veel extra werk opleveren voor de IND in de vorm van toetsen op het evenredigheidsbeginsel en een toets aan 8 EVRM. Dit zal dus aanzienlijk meer fulltime-equivalents (FTE's) bij A&B nareis kosten dan zonder wachttermijn, naast de opleidingscapaciteit. Als buitenbehandelingstelling van premature aanvragen mogelijk is, scheelt dat uiteraard werk ten opzichte van een inhoudelijke beoordeling. Als de premature aanvragen toch inhoudelijk behandeld moeten worden, is een toets op het evenredigheidsbeginsel / 8 EVRM noodzakelijk. Dit zijn ook vrij complexe werkzaamheden, waar de huidige nareismedewerkers al bekend mee zijn. Mogelijk is een opfriscursus nodig van het evenredigheidsbeginsel in relatie tot de wachttermijn en menselijke maat omdat er in de praktijk momenteel relatief weinig beroep op dit beginsel wordt gedaan. Het toetsen van de wachttermijn lijkt, afhankelijk van de mate van automatisering hierin en de duidelijkheid van de kaders, niet erg ingewikkeld voor medewerkers.

¹⁷ Dit blijft afhankelijk van de instroom en de hoeveelheid extra tijd die premature aanvragen en spoedverzoeken kosten.

Andere directies waarbij impact op het benodigde personeel verwacht worden zijn DV, JZ en Informatievoorziening (IV). Team Klantcommunicatie van directie DV moet naar verwachting meer capaciteit inzetten om vragen te beantwoorden over wanneer zaken worden behandeld. Alle klantkanalen zullen een lichte stijging in klantcontact ervaren. JZ krijgt meer beroepsprocedures en beroepen niet tijdig beslissen te behandelen. De IV-impact¹⁸ is naar verwachting eenmalig en beperkt, tot matig in het geval de wachttijd geautomatiseerd getoetst dient te worden of automatisch HV geboden dient te worden bij premature aanvragen. Hierbij wordt opgemerkt dat het IND-medewerkers tijd zou besparen als in INDiGO een functie wordt ingebouwd waarmee automatisch in het dossier van de nareiziger wordt opgehaald of het gaat om A- of B-status nareis. Momenteel moet dit namelijk handmatig opgezocht worden in het dossier van de referent. Voor BDoc wordt geen impact verwacht.

Indien een wachttijd zou worden ingevoerd, zijn de gevolgen voor de nareis aanvragen, doortoets 8 EVRM en bezwaar gezamenlijk:

- De normtijd neemt met 13 minuten toe.
- Er zijn 3 extra FTEs nodig voor 2024-2025.

Zie voor de berekeningen bijlage 1.2.

3.1.3 *Inkomenseis*

3.1.3.1 Verdere uitwerking van de voorwaarde

Uitgewerkt dient te worden of de toetsing zoals nu bij RVN gebeurt (zelfstandig, duurzaam, voldoende) ook toegepast kan worden op de doelgroep B-statushouders. In de huidige werkinstructies voor de inkomensstoets wordt benadrukt dat jurisprudentie voorschrijft dat er maatwerk geboden moet worden bij het toetsen van de inkomenseis.¹⁹ Als de vergunning niet onder 2003/86 gaat vallen, hoeven we geen rekening te houden met deze jurisprudentie. Wel dient rekening te worden gehouden met evenredigheid en 8 EVRM. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) geeft niet aan dat er een lagere inkomenseis hoeft te gelden voor mensen met een asielachtergrond, zolang je maar wel de individuele omstandigheden meeweegt zoals arbeidsongeschiktheid of fulltime werken in een sector waar de lonen onder de standaard middeleneis liggen.

3.1.3.2 Impact op de organisatie

Afhankelijk van hoe streng de criteria voor het inkomen worden ingestoken, zal naar verwachting een grote tot hele grote toename in het percentage **afwijzingen** plaatsvinden. Afwijzen van een aanvraag kost altijd meer tijd dan inwilligen, omdat hierbij een uitgebreidere motivering en eventuele doortoets nodig is.

Verwacht wordt dat het toetsen van de inkomenseis **complex** is voor de doelgroep. Indien de referent verschillende arbeidscontracten en/of zelfstandige werkzaamheden heeft, dan zal dit extra werk opleveren voor de IND omdat de beoordeling van de middeleneis dan complexer is. Daarnaast is de verwachting dat de meerderheid van de referenten nog een uitkering ontvangt in het kader van de Participatiewet, waardoor deze groep onvoldoende middelen zal hebben. Wel zal een beroep op vrijstelling voor de inkomenseis kunnen worden gedaan. Het toetsen van de vraag of iemand in aanmerking komt voor een vrijstelling van de inkomenseis is een relatief

¹⁸ Zie bijlage 2 voor disclaimers bij de gepresenteerde IV-impact.

¹⁹ Zie WI 2021/7 Middelen van bestaan: "het HvJEU eist maatwerk als het om het middelenvereiste gaat. Lidstaten mogen allerlei voorwaarden vaststellen, maar het moet altijd mogelijk zijn om daar door middel van een individuele resttoets van af te wijken als de aanvrager aantoont dat wel degelijk sprake is van stabiele en regelmatige inkomsten die volstaan om hemzelf en zijn gezinsleden te onderhouden, zonder een beroep te doen op het stelsel voor sociale bijstand van de betrokken lidstaat."

eenvoudige toets waarbij gekeken wordt of iemand blijvend en volledig arbeidsongeschikt is of is vrijgesteld van de plicht tot arbeidsinschakeling. Ten gevolge van jurisprudentie van de ABRvS dient de IND echter in voorkomende gevallen een complexe afweging te maken over de vrijstelling op het moment dat het UWV/gemeentelijke sociale dienst de referent niet blijvend en volledig arbeidsongeschikt heeft verklaard.

3.1.3.3 Impact op doorlooptijden

Omdat de normtijden aanzienlijk zullen toenemen en mogelijkheden geboden moeten worden om aan te tonen aan de inkomenseis te voldoen, wordt een langere doorlooptijd voor nareisaanvragen verwacht. Bij bezwaar wordt een nog grotere impact verwacht, omdat hier ook de normtijd toeneemt evenals het aantal bezwaarschriften vanwege het hogere afwijzingspercentage.

3.1.3.4 Impact op personeel

Verwacht wordt dat de normtijd aanzienlijk toeneemt bij een gelijkblijvend aantal aanvragen, waardoor er aanzienlijk meer personeel nodig zal zijn bij A&B nareis. Omdat het percentage inwillingen naar verwachting sterk omlaag gaat, is met name meer personeel nodig op bezwaar (A&B nareis) en beroep (JZ). Ook dienen medewerkers een opleiding te ontvangen voor het toetsen van het inkomen.

Voor IV wordt een beperkte impact verwacht. De criterialijsten moeten worden aangepast en er moet toegang worden geregeld tot inkomensdata in het systeem Suwinet. De infrastructuur hiervoor is al in gebruik bij RVN. De uitval van een koppeling tussen de systemen zal via de teams van Digitaal Registreren en Voorbereiden (DRV) lopen. Voor DV wordt dus impact verwacht in de vorm van een lichte stijging van de benodigde capaciteit. Voor BDoc wordt geen impact verwacht.

Indien een inkomenseis zou worden ingevoerd, zijn de gevolgen voor de nareis aanvragen, doortoets 8 EVRM en bezwaar gezamenlijk:

- De normtijd neemt met 195 minuten toe.
 - Er zijn 198 extra FTEs nodig voor 2024-2025.
- Zie voor de berekeningen bijlage 1.2.

3.1.4 Inburgeringseis

3.1.4.1 Verdere uitwerking van de voorwaarde

Voor de inburgeringseis moet verder uitgewerkt worden of de huidige werkwijze van RVN toegepast kan worden op de doelgroep asiel.²⁰ Ook dient te worden uitgezocht of het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) het invoeren van deze wijziging kan en wil faciliteren. Hierover meer in de volgende paragraaf.

3.1.4.2 Impact op de organisatie

Als het inburgeringsexamen volgens de voorschriften wordt afgelegd, vergt een inburgeringsvereiste niet veel extra werk. De uitkomsten van de inburgeringsexamens moeten voor de IND inzichtelijk worden gemaakt. Dit gebeurt bij RVN momenteel door de referent zelf. De referent stuurt de uitslagen op naar de IND. Als dit bij de aanvraag niet is gebeurd, stuurt de IND een HV-brief. Deze methode kan ook voor nareis worden ingeregeld. In dit geval vergt de toetsing van de inburgeringseis verder slechts een kleine extra handeling zijn voor nareismedewerkers.

²⁰ op 2 september 2024 staat een zaak op zitting over het inburgeringsvereiste in het buitenland bij de ABRvS. Het gaat om de vraag of deze inburgeringseis discriminatoir is ten opzichte van landen waarvoor de eis niet geldt. De uitspraak van deze zaak kan invloed hebben op de uitwerking van deze voorwaarde.

Er worden echter veel ontheffingsverzoeken verwacht, aangezien de nareizigers veelal in een onveilig buitenland zullen verkeren, waar mogelijk belemmeringen gelden voor het afleggen van een inburgeringsexamen. Het toetsen van ontheffingsverzoeken op ontheffingsgronden en het mogelijk afwijzen op het inburgeringsvereiste kost de IND juist extra tijd. *Daarom wordt gemiddeld genomen wel een hoge normtijd voor toetsing van deze voorwaarde verwacht.*

Ingaand op deze ontheffingsverzoeken, geven experts aan dat het erg lastig zal zijn om in de landen van herkomst (of verblijf) van nareizigers een geschikte infrastructuur op te bouwen om hen inburgeringsexamens te laten afleggen. Voor reguliere vergunningen waarvoor een inburgeringseis geldt, worden examens afgelegd op de ambassade in het land van herkomst, of in een transitland waarin de aanvrager zich inmiddels bevindt. Als de situatie daar te onveilig is of een geschikte infrastructuur ontbreekt, wordt de aanvrager gevraagd om naar een buurland te reizen om het examen daar af te leggen. Dit wordt gefaciliteerd door het ministerie van BZ. Experts geven echter aan dat BZ deze activiteiten voor de IND niet ziet als haar kerntaak. In het nareisproces worden momenteel dan ook verschillende taken overgedragen aan een derde partij.

In algemeenheid kan gesteld worden dat gezinsherenigers van subsidiair beschermden in de meeste gevallen in landen verblijven waar de omstandigheden niet gunstig zijn. Zo kan het land of gebied van herkomst op zichzelf onveilig zijn of verblijven de gezinsleden onder relatief moeilijke omstandigheden in buurlanden. Hierdoor kan het voor veel gezinsherenigers lastig zal zijn om een examen af te leggen op de ambassade in het land van herkomst of hiervoor uit te reizen naar een buurland. Denk bijvoorbeeld aan Syrië, waar geen vertegenwoordiging van BZ aanwezig is. Als de gezinshereniger zich inmiddels in een buurland bevindt, zal die veelal in een vluchtelingenkamp wonen. Ook daar is de vraag of verwacht kan worden dat iemand een plek bereikt om een examen af te leggen of in een situatie verkeert waarin hiervoor geleerd kan worden. Dit alles roept vragen op over de uitvoerbaarheid van deze maatregel voor het ministerie van BZ en de ambassades. Deze partijen zijn niet betrokken bij deze impactanalyse, dus is er verder onderzoek nodig naar hun verwachtingen over de impact op hun infrastructuur.

3.1.4.3

Impact op doorlooptijden

In hoeverre de doorlooptijden zullen veranderen naar aanleiding van deze eis, is sterk afhankelijk van de overige eisen en het gedrag van aanvragers en gezinsherenigers. Als er naast de inburgeringseis nog andere eisen bestaan (met name huisvesting en/of inkomen), is het mogelijk dat de gezinshereniger zal wachten met het leren voor de inburgering totdat duidelijk is of aan de andere eisen kan worden voldaan. Als de gezinshereniger pas na toetsing van de andere eisen examen moet afleggen, zal dit de doorlooptijden sterk doen oplopen tenzij meteen wordt afgewezen (wel met risico op bezwaar). Als er geen andere eisen gelden voor nareis, maar bijvoorbeeld alleen een wachttermijn, dan is het aannemelijk dat de gezinshereniger dit jaar zal gebruiken om alvast te gaan leren voor de inburgering. Op het moment dat de aanvraag wordt getoetst, kunnen dan meteen de examens worden afgelegd. Dit zou zelfs al daarvoor kunnen gebeuren, aangezien de examenuitslag een jaar geldig blijft en alleen de geldigheid telt op het moment van de aanvraag. In deze (optimistische) situatie hoeven de doorlooptijden slechts beperkt op te lopen.²¹ Anderzijds kan ook gesteld worden dat een aanvraag simpelweg wordt afgewezen als de nareizigers op het

²¹ Het slagingspercentage basisexamen inburgering buitenland voor het eerste volledig afgelegde examen lag in 2020 op 77%. (Bron: Significant Public (2020). *Monitoren basisexamen inburgering buitenland*.)

moment van aanvraag nog geen inburgeringsexamen hebben behaald. In dat geval lopen de doorlooptijden niet op.

3.1.4.4 Impact op personeel

Toetsing van de ontheffingsverzoeken is complex en zal meer personeel vergen van het primaire proces. Ook bij bezwaar (A&B nareis) en beroep (JZ) zal dit soms alsnog getoetst moeten worden, wat daar ook extra tijd vergt van de betrokken medewerkers van die directies. Als de vreemdeling echter geslaagd is ten tijde van de aanvraag, is de toets zeer eenvoudig.

Het toetsen van eventuele ontheffingsverzoeken vanwege individuele omstandigheden vergt specifieke kennis over inburgering. Dit vereist een extra opleiding voor nareis-medewerkers. Momenteel is deze kennis bij RVN geconcentreerd in een expertiseteam. Binnen dit team wordt ook in de gaten gehouden of het toetsingskader consistent wordt toegepast. Er kan worden gekozen om binnen de nareisteams ook zo'n specialistisch team op te zetten, of de kennis wordt meer verspreid over alle medewerkers. Bij een relatief hoog aantal ontheffingsverzoeken is een specialistisch team echter niet toereikend. Mogelijk kan nagedacht worden over ontheffingen voor in bepaalde landen vanwege oorlogssituaties. Nadeel van het verspreiden van de kennis onder medewerkers is dat consistentie in de toepassing van dit toetsingskader moeilijker gewaarborgd kan worden en veel medewerkers deze specialistische kennis bijgebracht moet worden. Wel wordt zo een dossieroverdracht voorkomen.

Voor IV wordt een beperkte impact van deze wijziging verwacht. De criterialijsten moeten worden aangepast, maar ook hier kan dat worden overgenomen van regulier. Voor DV wordt eveneens een beperkte impact verwacht, vanwege het feit dat er meer uitval van de koppelingen in systemen zal voorkomen. Dit leidt tot een beperkte stijging van de werkdruk van DRV. Voor BDoc wordt geen impact verwacht.

Indien een inburgeringseis zou worden ingevoerd, zijn de gevolgen voor de nareis aanvragen, doortoets 8 EVRM en bezwaar gezamenlijk:

- De normtijd neemt met 570 minuten toe.
- Er zijn 82 extra FTEs nodig voor 2024-2025.

Zie voor de berekeningen bijlage 1.2.

3.1.5 *Huisvestingseis*

3.1.5.1 Verdere uitwerking van de voorwaarde

Vastgesteld dient te worden hoe de huisvestingseis wordt getoetst. Opties zijn om te toetsen of iemand woonruimte heeft en eventueel ook of deze woonruimte geschikt is voor inwoning van het te herenigen gezin. De gesproken experts vragen om een verdere uitwerking van wat een 'geschikte' woonruimte is. Eerder is voorgesteld om geschiktheid te definiëren op basis van CBS-cijfers over hoeveel vierkante meter woonoppervlakte er per gezinslid nodig is. Met deze maatstaf komen aanvragers volgens experts in een vicieuze cirkel terecht: de gemeente wijst woningen toe op basis van de huidige gezinssituatie in Nederland, waardoor de toegewezen woning zelden geschikt zal zijn om ook het te herenigen gezin te laten inwonen. Hierdoor wordt het vrijwel onmogelijk om aan deze eis te voldoen, wat niet juridisch verdedigbaar is. Bovendien staat in het Hoofdlijnenakkoord dat gemeenten geen voorrang meer mogen geven aan statushouders bij het toewijzen van woningen. Er zou ook alleen getoetst kunnen worden of er woonruimte is. Op die manier is het voor

de IND beter uitvoerbaar, maar loop je wel risico op het ontstaan van schrijnende woonsituaties.

Ook dient te worden uitgewerkt hoe de informatie over huisvesting bij de IND terecht komt. De bewijslast zou bij de aanvrager gelegd kunnen worden, waardoor die bij de gemeente een bewijs van inschrijving voor de woning moet opvragen. Of de IND moet deze informatie zelf bij de gemeente opvragen. Dit hangt samen met wat er precies getoetst moet worden. Als er nog aanvullende informatie over de geschiktheid van de woning verzameld moet worden, zou dit misschien ook rechtstreeks contact tussen de IND en gemeenten vereisen. Ook dient rekening gehouden te worden met de plannen van het kabinet, waarbij geen voorrang meer wordt verleend aan statushouders ten opzichte van andere woningzoekenden.

3.1.5.2 Impact op de organisatie

Het toetsen van de vraag of een aanvrager beschikt over huisvesting²² is niet complex voor de IND. De aanvrager dient een bewijs van inschrijving op een woonadres aan te leveren, wat de IND eenvoudig kan checken. Een mogelijke melding van COA dat de opvang is beëindigd, aangevuld met een BRP-adres is genoeg om te constateren dat een statushouder over een huisvesting beschikt. De vraag of de woonruimte 'geschikt' is, is lastiger te beantwoorden. Afhankelijk van hoe dit precies ingericht wordt en wie dit moet vaststellen, zal dit de mate van extra werk voor de IND bepalen. Veel aanvragers zullen namelijk niet aan dit vereiste kunnen voldoen en vrijstellingsverzoeken indienen, wat ook weer getoetst dient te worden.

3.1.5.3 Impact op doorlooptijden

Als de IND alleen hoeft te toetsen of de referent een woonruimte heeft, zal dit naar verwachting weinig impact hebben op de doorlooptijden, zeker als de bewijslast hiervoor bij de aanvrager ligt. Als er ook een toets moet plaatsvinden van de geschiktheid van die woonruimte, zullen de doorlooptijden naar verwachting wat oplopen. Dit is uiteraard afhankelijk van de invulling van de toets en motivering. Ook wordt verwacht dat er veel ontheffingsverzoeken zullen komen, wat de doorlooptijden zal doen oplopen.

3.1.5.4 Impact op personeel

Voor deze voorwaarden geldt eveneens dat de impact op het personeel (A&B nareis, JZ) sterk afhankelijk is van de precieze uitwerking van de voorwaarde (toets op geschiktheid woning of niet, inregeling bewijslast). Op IV-gebied dienen de kwalificatie- en criteriumlijst uitgebreid te worden, wat een beperkte impact zal hebben voor IV. Voor de tijdelijke huisvestingsmaatregel (2022 – 2023) is eerder al Business Servicenummer (BS) 160 ontwikkeld. Onduidelijk is nog wat er ingeregeld moet worden om informatie over huisvesting op te halen, bijvoorbeeld een koppeling tussen INDiGO en gemeentelijke systemen inclusief procesverwijzing. Vermoed wordt dat de gemeentelijke basisadministratie niet voldoende informatie bevat over de geschiktheid van een woning. Dit zal mogelijk veel meer IV-capaciteit vergen. Voor DV is momenteel onduidelijk of deze voorwaarde impact heeft op haar taakveld. Dit maakt het maken van een schatting lastig. In geval van een koppeling tussen systemen zal uitval van deze koppeling voor gaan komen. Waarschijnlijk zal deze uitval dan door DRV opgepakt gaan worden. Als de beleidsinvulling rond is, zal een nadere analyse nodig zijn om de impact op DV in kaart te brengen. Voor BDoc wordt geen impact verwacht.

²² Niet zijnde een COA-adres

Indien een huisvestingseis zou worden ingevoerd, zijn de gevolgen voor de nareis aanvragen, doortoets 8 EVRM en bezwaar gezamenlijk:

- De normtijd neemt met 130 minuten toe.
- Er zijn 186 extra FTEs nodig voor 2024-2025.

Zie voor de berekeningen bijlage 1.2.

3.1.6 *Quotum*

3.1.6.1 Verdere uitwerking van de voorwaarde

Er is nog veel onduidelijk over hoe een quotum vormgegeven zou worden. Belangrijke vragen die beantwoord dienen te worden om het beleid te verduidelijken zijn:

- Hoe hoog komt het quotum te liggen?;
- Hoe werkt het quotum? (Kan je wel beslissen maar nog geen MVV afgeven?);
- Voor welke periode geldt het quotum? (maand, jaar, meerjarig);
- Hoe wordt bepaald of je binnen het quotum valt of niet? Wordt het FIFO(first-in-first-out)-systeem gehandhaafd, of wordt een selectie gemaakt op basis van kwetsbaarheid?;
- Waar wordt het quotum precies op gesteld? Afgifte van de MVV (informerende BZ) of van de inwilligingen?;
- Wat gebeurt er met aanvragen die buiten het quotum vallen? Worden de aanvragen volgende maand opgepakt, of wordt de volgende maand opnieuw een selectie gemaakt?;
- Hoe dienen de aantallen te worden bijgehouden? Gebeurt dit geautomatiseerd of dient er handmatig administratie bijgehouden te worden (door wie)?
- Hoe wordt er omgegaan met uitval? (bv. Als iemand een inreisvergunning niet komt ophalen, is er dan een feedback loop waardoor alsnog iemand anders die maand in aanmerking komt?);
- Hoe wordt er omgegaan met spoedverzoeken?

3.1.6.2 Impact op de organisatie

De impact op de organisatie is sterk afhankelijk van de wijze waarop het quotum zou worden ingeregeld. Als dit handmatig moet gebeuren, zou dit veel administratie opleveren. Dan moet ook bedacht worden wie dit gaat bijhouden. Als het geautomatiseerd gebeurt, vergt dat veel van de IV-capaciteit van de IND.

Hoe langer de IND afhandeling van een aanvraag uitstelt, hoe groter de kans dat de situatie van de aanvrager en/of referent in de tussentijd wijzigt. Zo kan bijvoorbeeld de inkomenssituatie veranderen of de asielstatus van de referent kan verlopen. Dit brengt met zich mee dat de IND werk opnieuw moet doen.

Een quotum biedt daarnaast veel onduidelijkheid over wanneer een aanvrager een besluit krijgt. Dit zal naar verwachting leiden tot veel frustratie bij aanvragers, die in contact zullen proberen te treden met de IND. Dit vergt een verhoogde inzet op klantcommunicatie (DV). Ook worden meer ingebrekestellingen en beroepen niet tijdig beslist verwacht, evenals verzoeken om alsnog onder het quotum gebracht te worden of buitenom het quotum in aanmerking te komen voor gezinshereniging.

3.1.6.3 Impact op doorlooptijden

De doorlooptijden zullen oplopen door een quotum, omdat inwilliging van de aanvraag of afgifte van de inreisvergunning wordt uitgesteld. Afhankelijk van de criteria voor het quotum zal het per aanvraag verschillen hoeveel de doorlooptijd oploopt. De onzekerheid over wanneer inreis/inwilliging mogelijk is, zal naar verwachting veel onrust bij aanvragers opleveren.

3.1.6.4 Impact op personeel

Er zal voornamelijk meer IV-personeel nodig zijn. Dit komt omdat er een mechanisme in INDiGO ingebouwd zal moeten worden dat een telling bijhoudt en zaken selecteert die in aanmerking komen voor inwilliging. Ook het inbouwen van een uitstelmechanisme, waarbij zaken in beeld blijven die behandeld zijn maar nog niet voldoen aan het quotum, vergt veel werk van directie IV. Van DV is extra personeel nodig voor klantcommunicatie. Als A&B handmatig de quotumregistratie moet gaan bijhouden zal dit hen ook extra werk opleveren. Als dit echter niet nodig blijkt, zal geen extra personeel bij A&B nodig zijn. Als het aantal beroepen niet tijdig beslissen toeneemt, zal ook meer capaciteit van de taskforce van JZ worden gevraagd, evenals van de administratie die deze beroepen opvoert.

Indien een quotum zou worden ingevoerd, zijn de gevolgen voor de nareis aanvragen, doortoets 8 EVRM en bezwaar gezamenlijk:

- De normtijd neemt met 13 minuten toe.
- Er zijn 3 extra FTEs nodig voor 2024-2025.

Zie voor de berekeningen bijlage 1.2.

3.1.7 *Samenhang tussen de voorwaarden*

Sommige voorwaarden beïnvloeden elkaars impact als zij gezamenlijk ingevoerd zouden worden. We benoemen de belangrijkste onderlinge beïnvloeding tussen de voorwaarden.

Als de inkomenseis en/of de huisvestingseis ingevoerd zou(den) worden samen met de wachttermijn, zou van laatstgenoemde vrijwel de gehele **impact wegvallen**. Het is namelijk niet aannemelijk dat statushouders in minder dan een jaar een zelfstandig, stabiel en voldoende salaris verkrijgt en/of woonruimte. Met het invoeren van deze eisen wordt dus eigenlijk al impliciet een soort wachttermijn gesteld, namelijk de tijd die nodig is om hieraan te voldoen. Een expliciete wachttermijn toevoegen heeft dan weinig nut.

Als de inkomenseis, huisvestingseis en/of inburgeringseis in combinatie worden ingevoerd, worden dermate zware eisen **opgestapeld**, dat experts grote vraagtekens zetten bij de juridische houdbaarheid van het kader. Hoewel (Europese) jurisprudentie volgens de experts uitwijst dat het stellen van de afzonderlijke eisen juridisch haalbaar is (al zijn er grote twijfels over de haalbaarheid van het inburgeringsvereiste), vragen zij zich af of rechters bij dit standpunt zullen blijven als het gaat om een combinatie van dergelijke strenge eisen. De vraag of dit kader dan nog *proportioneel* is, wordt opgeroepen, omdat in de praktijk wordt verwacht dat er nauwelijks aanvragers zullen zijn die aan alle voorwaarden kunnen voldoen. Daarnaast kan het *non-discriminatie beginsel* (art. 14 jo. art. 8 EVRM en protocol 12 EVRM) in het geding komen. Volgens dit beginsel moeten individuele personen een gelijke en eerlijke kans gegeven worden om te participeren in een samenleving. Voor sommige maatregelen kan tegengeworpen worden dat het moeilijker is om te voldoen aan het *non-discriminatie beginsel*, denk bijvoorbeeld aan de mogelijkheden tot het inburgeren in het buitenland voor aanvragers uit bepaalde regio's waar de infrastructuur zeer beperkt is (dit kan gemitigeerd worden ontheffingsverzoeken). Ook met het huisvestingsvereiste is discriminatie waarschijnlijk. Op dit moment wordt er namelijk geen huisvestingsvereiste gehanteerd voor reguliere gezinsherenigingsaanvragen.

Experts geven aan dat het **tegenstrijdig** zou zijn om de wachttermijn van een jaar in te voeren in combinatie met het quotum. Beide maatregelen beogen namelijk om aanvragen uit te stellen, maar stellen hiervoor andere termijnen. Het is onlogisch om te stellen dat een aanvrager na een jaar een aanvraag in mag dienen, maar er dan vervolgens achter komt dat die aanvraag vanwege een quotum nog langer moet

wachten. De experts verkiezen een wachttermijn boven een quotum, omdat dit eenvoudiger uit te voeren is en meer duidelijkheid biedt aan aanvragers.

Het invoeren van een combinatie van voorwaarden levert ook uitvoeringsvragen op: Wat doe je als aan de ene vereiste is voldaan, maar niet aan de andere vereiste? Is het dan direct een afwijzing, of bied je HV? Hoe dient de IND hiermee om te gaan in de procedure? En wat betekent dit voor de doorlooptijden? Bij de voorwaarden worden ook forse toenames van vrijstellings- en/of ontheffingsverzoeken verwacht i.v.m. schrijnende/bijzondere gevallen en menselijke maat. Ook hier dient op voorbereid te worden.

3.1.8 Financiële impact

Een eerste globale schatting van de kosten die zijn verbonden aan het invoeren van de aanvullende voorwaarden is te zien in tabel 3.1. Daadwerkelijke kosten kunnen nog sterk wijzigen afhankelijk van de hier gepresenteerde kosten. De weergegeven kosten zijn de directe personeelskosten inclusief overhead voor het behandelen van nareisaanvragen, doortoetsen op 8 EVRM en bezwaarprocedures. IV-kosten zijn alleen meegerekend in 2024, omdat wordt verwacht dat het om incidentele kosten gaat. Daarnaast wordt er een top-up percentage meegenomen van 25%. Dit betreft een eerste grove inschatting van FBI van de indirecte kosten die voortvloeien uit de berekende directe personeelskosten.²³ Een uitgebreide toelichting op de berekening van de kosten en de benodigde FTEs is te vinden in bijlage 1.2.

De duurste voorwaarden zijn de inkomens- en huisvestingseis. Dit heeft er voornamelijk mee te maken dat voor deze eisen een erg hoog afwijzingspercentage wordt verwacht, wat hoge kosten in de doortoets 8 EVRM en de bezwaarprocedures oplevert. Bovendien wordt verwacht dat ook de beoordeling van bezwaarzaken meer tijd gaat kosten met deze aanvullende voorwaarden. Ook de inburgeringseis is relatief duur, wat vooral te maken heeft met de hoge verwachte normtijd van deze toets binnen de nareisprocedure.

Voor 2025 wordt een veel groter aantal nareis aanvragen verwacht, waardoor de kosten voor dat jaar aanzienlijk hoger liggen dan voor 2024.

Tabel 3.1 Totale kosten personeel en IV uitgesplitst naar geldende voorwaarden²⁴

	Totale kosten (personeel nareis, 8EVRM, bezwaar) + IV (in miljoenen)					
	2024		2025			
	Kosten	Extra kosten [incl. top-up]	Kosten	Extra kosten [incl. top-up]	Kosten	Extra kosten [incl. top-up]
Nareisaanvraag zonder aanvullende voorwaarden	€7,2		€12,0		€19,3	
Wachttermijn	€7,8	€0,6 [€0,6]	€12,2	€0,2 [€0,2]	€20,0	€0,8 [0,8]
Inkomenseis	€15,4	€8,2 [€10,1]	€24,7	€12,7 [€15,9]	€40,1	€20,9 [€26,0]
Inburgeringseis	€10,9	€3,7 [€4,5]	€17,3	€5,3 [€6,6]	€28,3	€9,0 [€11,1]

²³ Dit top-up percentage is enkel berekend over de personele kosten en niet over de IV kosten.

²⁴ Het was binnen de doorlooptijd van dit onderzoek niet haalbaar om een realistische inschatting te maken van eventuele reductie in instroom van nareisaanvragen. Ook is niet naar de financiële impact voor JZ (beroepen) gekeken, waar wel extra personeelskosten worden verwacht.

Huisvestingseis	€14,9	€7,7 [€9,5]	€24,0	€12,0 [€15,0]	€38,9	€19,7 [€24,5]
Quotum	€8,3	€1,1 [€1,1]	€12,2	€0,2 [€0,2]	€20,5	€1,3 [€1,3]

Bron: Eigen berekeningen op basis van historische data en expertinschattingen

3.1.9

Randvoorwaarden en implementatie

Hieronder volgen de belangrijkste randvoorwaarden voor uitvoerbaarheid:

- **Juridische houdbaarheid:** Experts twijfelen aan de juridische houdbaarheid van sommige voorwaarden, zeker als zij in combinatie met elkaar worden ingevoerd. Voor de uitvoering is het niet wenselijk om beleid te implementeren waarover ernstige twijfels bestaan over de juridische houdbaarheid, omdat het veel werk is om de implementatie vervolgens weer terug te draaien als de rechter een bepaalde voorwaarde niet toestaat. Voor het uiteindelijk gekozen pakket aan voorwaarden dient dan ook een goede analyse van de juridische houdbaarheid plaats te vinden, waarbij het belangrijk is dat er gekozen wordt voor de juridisch houdbare (combinatie van) voorwaarden, voordat dit pakket wordt ingevoerd. Hierbij dient in het bijzonder aandacht te zijn voor de beginselen van proportionaliteit en non-discriminatie.
- **Voldoende personeel:** Om de toetsing van de voorwaarden uit te kunnen voeren is voldoende personeel nodig. Momenteel is er een wachttijd van 20 maanden bij nareis; er is dus al te weinig personeel om de huidige werkzaamheden bij te benen. Elke extra handeling in de beoordeling van nareisaanvragen vergt extra capaciteit, sommige voorwaarden meer dan andere. Hiervoor dient voldoende personeel beschikbaar te zijn. Cruciaal hierbij is dat ook rekening gehouden wordt met de verwachte waterbedeffecten die onder de algemene bevindingen (3.1.1) beschreven staan.
- **Opleiding en begeleiding op orde:** De toetsing van de aanvullende voorwaarden is anders dan de huidige werkzaamheden van nareis. Experts merken op dat nareismedewerkers straks werkzaamheden uitvoeren van zowel A&B nareis (bv. integrale beoordeling) en RVN (bv. toetsing inkomenseis en inburgeringseis). Dit vergt *allround* medewerkers die op bepaalde punten (bv. inburgering) ook specialistische kennis hebben. Medewerkers dienen zich nieuwe materie eigen te maken en hiervoor goed opgeleid te worden. Dit leidt op korte termijn tot een risico van verlies van kwaliteit in het werk zelf. Ook is goede begeleiding op de werkvloer nodig. Deze begeleiding zal op korte termijn de productiviteit reduceren, omdat hiervoor ervaren medewerkers worden onttrokken uit het primaire proces. Denkbaar is dat ook RVN-medewerkers helpen bij de begeleiding, gezien hun expertise over de inkomenseis en inburgeringseis. De basisopleiding nareis zal aangepast moeten worden, wat op korte termijn ook de inzet van bestaande medewerkers vraagt.
- **Afhankelijkheid van ketenpartners:** In deze impactanalyse is niet specifiek ingegaan op de impact van de wijzigingen voor ketenpartners. Wel werd al duidelijk dat de IND voor de uitvoering van sommige voorwaarden afhankelijk is van inzet van ketenpartners. Dit geldt met name voor de inburgeringseis, waarbij de IND volledig afhankelijk is van het Ministerie van Buitenlandse Zaken om te zorgen dat de ambassades in landen van herkomst de inburgeringsexamens faciliteren. Daarnaast is de IND indirect ook afhankelijk van DUO voor het tijdig aanmelden en afnemen van de examens. Voor de huisvestingseis is de IND afhankelijk van gemeenten om correcte informatie hierover aan te leveren. Voor de inkomenseis is reeds toegang tot

Suwinet²⁵ waaruit inkomensgegevens gehaald zouden kunnen worden. Ook de rechterlijke macht en haar doorlooptijden gaan geraakt worden in verband met de verwachte toename in beroepsprocedures. Voordat de voorwaarden ingevoerd worden, zou de impact voor ketenpartners verder onderzocht moeten worden.

Zoals hierboven te lezen valt moet op verschillende punten nog verder worden uitgewerkt hoe de voorwaarden vormgegeven worden om **implementatie** van één of meerdere voorwaarden mogelijk te maken. Met name hoe dit juridisch ingeregeld wordt, of er een nationaal kader gecreëerd wordt voor nareis of dat dit onder het kader van de GRI blijft, is hierbij van belang. Wel is al duidelijk dat een wetstraject nodig zal zijn, waarbij in ieder geval de Vw (met mogelijk Vb, Vc en VV) aangepast dient te worden. Zo'n traject duurt zo'n 2 à 2,5 jaar omdat het een wet in formele zin betreft. Hierbij maakt het niet veel uit hoeveel voorwaarden worden doorgevoerd, omdat deze gezamenlijk in één wetstekst benoemd kunnen worden. Wél geldt: Hoe meer aanpassingen onderbouwd moeten worden, hoe meer tijd dit kost. Voor de IND is naar verwachting ongeveer 1 jaar nodig om één of meerdere voorwaarden organisatorisch in te regelen. Er wordt vanuit gegaan dat de IND de organisatorische wijzigingen kan klaarzetten terwijl het wetstraject loopt, waardoor we uitkomen op een implementatietermijn van zo'n 2,5 tot 3 jaar, voor één of meerdere van de voorwaarden. Daarbij wordt ervan uit gegaan dat niet tegelijkertijd andere majeure trajecten zoals de aanpassing van de Algemene wet bestuursrecht moeten worden geïmplementeerd.

Voor de inburgeringseis dient opgemerkt te worden dat hierbij een knelpunt in de implementatie door het ministerie van BZ en mogelijk ook DUO wordt verwacht. De vraag is daarom of voor deze voorwaarde de implementatietermijn van 1 jaar voor de uitvoering realistisch is. Omdat BZ niet is betrokken bij dit onderzoek, is momenteel nog niet te zeggen wat voor hen een realistische implementatietermijn zou zijn, maar het is van belang dit verder uit te zoeken als deze voorwaarde wordt gekozen.

Binnen dit onderzoek wordt bij de schatting van de implementatietermijn het eventuele omzetten van het type vergunning naar een reguliere vergunning buiten beschouwing gelaten.

25 Systeem dat toegang biedt tot bepaalde gegevens van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV)

4 Eindconclusie

Vanwege de nog onbekende beleidsinvulling van de onderzochte voorwaarden zijn momenteel nog geen harde conclusies te trekken over de uitvoerbaarheid van de individuele voorwaarden (of een combinatie van voorwaarden). Zie tabel 1 in de managementsamenvatting voor een overzicht van de belangrijkste impact van de voorwaarden. Aangaande de onderzochte voorwaarden kan wél een aantal conclusies worden getrokken over kansen en risico's.

4.1 Kansen

Door de uitzonderlijke positie van nareizigers van B-statushouders weg te nemen, wordt het **Nederlandse beleid meer gelijkgetrokken met dat in andere lidstaten**.

De aanvullende voorwaarden beogen **het aantal nareisaanvragen te beperken**, dan wel rechtstreeks, dan wel door het minder aantrekkelijk te maken om asiel aan te vragen in Nederland. Als dit doel wordt behaald, scheelt dat de IND werk in asielaanvragen en nareis.

4.2 Risico's

De omvang van de verschillende **verwachte waterbedeffecten** is lastig in te schatten en zal meer IND-capaciteit vergen op verschillende plekken in de organisatie (bij A&B en JZ, maar ook RVN en DV); Er zal vermoedelijk veel moeten worden **doorgetoetst op 8 EVRM**. De bewerkelijkheid van dat extra werk kan worden beperkt door bijvoorbeeld een duidelijk afwegingskader op te stellen voor artikel 8 EVRM waarin het kabinet in een kamerbrief duidelijk aangeeft hoe de belangen van de staat moeten worden afgewogen tegen de persoonlijke belangen van gezinsleden van B-statushouders.

Experts uiten zorgen over de **juridische houdbaarheid** van sommige voorwaarden, in het bijzonder wanneer zij gezamenlijk worden ingevoerd. Dit kan ertoe leiden dat de IND voorwaarden invoert, die later weer moeten worden teruggedraaid op verzoek van de rechter;

De voorgestelde wijzigingen zijn op veel punten nog **onvoldoende uitgewerkt** om de precieze impact in te kunnen schatten. Het is van belang voor de IND om **nauw betrokken te blijven** bij de beleidsinvulling van de voorwaarden, zodat de uitvoering ervan niet onnodig complex wordt;

Voor sommige voorwaarden is **samenwerking met ketenpartners** vereist (met name samenwerking met BZ voor inburgering in het buitenland en gemeenten bij de huisvestingseis). Om een volledig beeld van de impact te krijgen is het van belang tijdig de samenwerking met deze externe partijen op te zoeken.

Medewerkers die nareisaanvragen behandelen dienen, afhankelijk van de in te voeren maatregelen, een **uitgebreidere opleiding** te krijgen. Zeker bij de invoering van meerdere voorwaarden wordt een groter beroep gedaan op de specialistische kennis van de medewerkers. Dit maakt **vervanging duurder**.

Bijlage 1: Methodologische verantwoording

B1.1 Topic list focusgroep

Voor elk van de vijf voorwaarden zijn onderstaande topics op hoofdlijnen uitgevraagd.

Topic	Specificatie
Organisatie	- Gevolgen voor inrichting organisatie en indeling werkprocessen (administratieve organisatie) - Gevolgen voor beschrijving van procedures, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taakverdeling - Complexiteit van werkzaamheden
Personeel en opleiding	- Gevolgen voor verschillende soorten werkzaamheden, werklast en activiteiten - Gevolgen voor FTEs - Gevolgen voor functieprofielen/soorten functies - Gevolgen voor middenloonsom van salarissen - Voldoende personeel voor uitvoering en handhaving - Evt. opleiding, werving, selectie nodig
Techniek en automatisering (ICT)	- Voldoende technische mogelijkheden voor uitvoering en handhaving - Welke informatie moet in (geautomatiseerde) systemen worden geregistreerd en gerapporteerd worden voor bv. Beleidsevaluatie - Welke aanpassingen in INDiGO en Metis zijn nodig voor registratie/rapportage? Zijn de systemen voldoende op elkaar (en op externe systemen) afgesteld? - Welke kosten zijn aan deze aanpassingen verbonden?
Doorlooptijden	- Gevolgen voor duur van verschillende processtappen - Gevolgen voor doorlooptijden - Gevolgen voor behalen wettelijke beslistermijnen - Gevolgen voor voorraden en evt. achterstanden
Invoering	- Wat is een realistische implementatietermijn? - Worden problemen voorzien bij invoering (termijn, aanloop, overgangsregeling, werkvoorraden, achterstanden)? - Lagere/aanvullende regelgeving noodzakelijk? - Tussentijds evaluatie gewenst?
Randvoorwaarden, risico's en kansen	- Randvoorwaarden voor verantwoorde uitvoering van de wijzigingen? - Risico's bij invoering van de wijzigingen? - Welke kansen zijn er?

B1.2 Toelichting op de berekeningen

In deze paragraaf wordt de berekening van benodigd personeel en kosten toegelicht. Voor deze hoog over impactanalyse zijn *de directe personele kosten en IV-kosten* berekend. Indirecte personeelskosten, namelijk kosten van begeleiding, werving, opleiding en management binnen de directies en loonkosten van andere directies (BV, DV, SUA en JZ), zijn niet in principe niet meegenomen in deze berekeningen. Echter heeft FBI een top-up percentage van 25% berekend over de benoemde directe

personele kosten. Dit betreft een grove schatting, de daadwerkelijke kosten kunnen hiervan afwijken. Hieronder lichten we toe welke stappen zijn gezet in de berekening.

Stap 1: Historisch aantal nareis aanvragen van B-statushouders berekenen

In de eerste stap berekenen we het aantal nareisaanvragen van B-statushouders ingestroomd in de periode van 2019 tot en met 2023. Omdat in het verleden geen juridisch onderscheid bestond tussen nareis voor A- en B-status was dit niet als zodanig uit de statistieken te halen. BIC heeft daarom voor de referent van de nareisaanvragen achterhaald op welke grond de asielaanvraag is ingewilligd. Als de aanvraag is ingewilligd op basis van Vw art. 29 1^e lid onder a beschouwen we de aanvrager als een A-statushouder; als is ingewilligd op basis van Vw art. 29 1^e lid onder b beschouwen we de aanvrager als een B-statushouder. Dit resulteert in tabel B1.1. Het valt op het de verhouding tussen nareizigers met een A- en B-status behoorlijk verschilt tussen de jaren. We kiezen er daarom voor om het gemiddelde over deze vijf jaar (zie laatste kolom) te gebruiken voor de volgende stap.

Tabel B1.1 Historische cijfers nareis uitgesplitst naar status van de asielstatushouder (N=39.929)

Status*	2019		2020		2021		2022		2023		Totaal		Gemiddelde 2019 t/m 2023	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
A	1.358	32%	1.687	44%	6.489	64%	7.086	66%	6.951	63%	23.573	59%	4.715	59%
B	2.843	68%	2.154	56%	3.618	36%	3.602	34%	4.137	37%	16.356	41%	3.271	41%
Totaal	4.201	100%	3.841	100%	10.107	100%	10.688	100%	11.088	100%	39.929	100%	7.986	100%

Bron: Data uit INDiGO en Metis geleverd door BIC, peildatum 14 augustus 2024
 *Een klein deel (max. 4% per jaar) van de nareisaanvragen heeft een status die niet binnen de A of B indeling valt. Deze groep hebben we buiten beschouwing gelaten. Het totaal aantal nareisaanvragen per jaar ligt daardoor iets lager dan in andere bronnen vermeld zou zijn.

Stap 2: Prognose voor aantal nareis aanvragen van B-statushouder maken

De tweede stap is om met behulp van de historische gegevens een prognose te maken voor het aantal nareis aanvragen van B-statushouders in de toekomst. Hiervoor maken we gebruik van de Meerjaren Productie Prognose (MPP) 2024-1²⁶, waarbij we uitgaan van het medio scenario uit de gepresenteerde bandbreedte. We projecteren de verhouding van A- tot B-statushouders op de verwachte totaal aantallen nareis voor 2024 en 2025 zoals voorspeld in het MPP (zie tabel B1.2). Zo komen we tot het verwachte aantal nareizigers van B-statushouders in 2024 en 2025.

Tabel B1.2 Prognosecijfers nareis uitgesplitst naar status van de asielstatushouder (N=38.500)

Status	2024		2025		Totaal	
	N	%	N	%	N	%
A	8.968	59%	13.747	59%	22.715	59%
B	6.232	41%	9.553	41%	15.785	41%
Totaal	15.200	100%	23.300	100%	38.500	100%

Bron: Data uit INDiGO en Metis geleverd door BIC (percentages A/B), peildatum 14 augustus 2024 & MPP 2024-1 (totale instroom per jaar)

In de volgende stappen zullen we ook kijken naar de doortoets op 8 EVRM en bezwaarzaken. Beide werksoorten zijn alleen aan de orde als de nareis aanvraag wordt afgewezen. Daarom hebben we ook een schatting nodig van de aantallen afgewezen nareisaanvragen²⁷ van B-statushouders voor 2024 en 2025. Dit afwijzingspercentage

²⁶ Meerjaren Productie Prognose 2024-1 | Rapport | Rijksoverheid.nl

²⁷ Vaak wordt gekeken naar inwilligingspercentages i.p.v. afwijzingspercentages. Naast inwilliging en afwijzing bestaat echter ook nog een aanzienlijk 'overig' categorie. Dit is een verzamel categorie van andere afhandelingen, veelal niet inhoudelijk (bv. intrekking door klant, inhoudelijke afdoening niet langer opportuun,

is sterk afhankelijk van de aanvullende voorwaarden. We hebben daarom experts laten inschatten welk afwijzingspercentage zij verwachten bij inzet van elk van de voorwaarden. Met behulp van deze geschatte inwilligingspercentages schatten we de omvang van de groep die in aanmerking komt voor een doortoets 8 EVRM en/of bezwaarprocedure.

Tabel B1.3 Prognosecijfers afgewezen nareis aanvragen met een B-status uitgesplitst naar geldende voorwaarden

Gelden voorwaarden	Afgewezen aanvragen nareis B-status					
	2024		2025		Totaal	
	N	%	N	%	N	%
Nareisaanvraag zonder aanvullende voorwaarden	810	13%	1.242	13%	2.052	13%
Wachttermijn	810	13%	1.242	13%	2.052	13%
Inkomenseis	5.920	95%	9.075	95%	14.996	95%
Inburgeringseis	1.246	20%	1.911	20%	3.157	20%
Huisvestingseis	5.983	96%	9.171	96%	15.154	96%
Quotum	810	13%	1.242	13%	2.052	13%

Bron: Prognosecijfers uit tabel B1.1 (Data uit INDiGO en Metis geleverd door BIC (percentages A/B), peildatum 14 augustus 2024 & MPP 2024-1 (totale instroom per jaar)) en schattingen van experts (inwilligingspercentages)

Stap 3: Besparing/toename hoeveelheid werk per aanvraag berekenen

In de derde stap berekenen we de hoeveelheid werk die er per aanvraag bijkomt als toetsing van de aanvullende voorwaarden moet worden uitgevoerd. We willen zowel in kaart brengen hoeveel werk erbij komt ten opzichte van de huidige werkwijze, als wat het totale werk per nareis aanvraag zou zijn. We presenteren daarom telkens een optie zonder aanvullende voorwaarden (de huidige situatie) en daarna per voorwaarde de tijd die er extra bij zou komen (zie tabel B1.4). Als er een combinatie van meerdere voorwaarden ingevoerd zou worden, kunnen in principe de normtijden van de losse voorwaarden bij elkaar opgeteld worden. Omdat de voorwaarden zien op andere onderwerpen/domeinen, wordt niet verwacht dat de combinatie van voorwaarden de normtijden van de verschillende onderdelen zal beïnvloeden.

Tabel B1.4 Normtijden toetsen nareis aanvraag, doortoets 8 EVRM en bezwaar uitgesplitst naar geldende voorwaarden

Toetsing	Normtijden (min) nareis	Normtijden (min) 8 EVRM	Normtijden (min) bezwaar	Normtijden (min) totaal
Nareisaanvraag zonder aanvullende voorwaarden	768	120	851	1.739
Wachttermijn	781	120	851	1.752
Inkomenseis	858	120	956	1.934

buitenbehandelingstelling, overlijden, geen oordeel). Op sommige van deze categorieën kan wel bezwaar gemaakt worden, maar op de meeste niet; 8 EVRM doortoets vindt hier niet plaats. Er is hier daarom gekozen voor rekenen met afwijzingspercentages, zodat de 'onbekend' categorie wordt uitgesloten van de doelgroep voor 8 EVRM en bezwaar.

Inburgeringseis	1.038	120	1.151	2.309
Huisvestingseis	793	120	956	1.869
Quotum	781	120	851	1.752

Bron: Tijdschrijfonderzoek (nareisaanvragen zonder aanvullende voorwaarden) en schattingen van experts (aanvullende voorwaarden)

Naast het toetsen van de nareisaanvragen zelf, hebben de aanvullende voorwaarden ook invloed op de normtijden voor andere werksoorten. We presenteren een schatting van de twee werksoorten die het meest direct beïnvloed worden door de nareis voorwaarden, namelijk de doortoets op **8 EVRM** die (in een deel van de zaken) plaatsvindt bij afwijzingen en **bezwaarzaken**. Er zijn nog allerlei andere waterbedeffecten mogelijk (zie 3.1.1), maar het voert te ver en er is nog teveel onbekend om die hier allemaal door te rekenen.

Experts verwachten dat de normtijd van de doortoets op 8 EVRM niet zal veranderen als er aanvullende voorwaarden bijkomen. Hier moet altijd een belangenafweging worden gemaakt, die niet meer of minder tijd kost als er meer voorwaarden zijn. We gaan voor de doortoets 8 EVRM daarom uit van consistente **normtijd van 120 minuten**. De normtijd voor bezwaarzaken wordt naar verwachting wel beïnvloed door de gestelde voorwaarden (zie tabel B1.4). In bezwaar moet namelijk vaak een inhoudelijke beoordeling worden gemaakt, waarbij dan ook de aanvullende voorwaarden getoetst moeten worden. Alleen voor de wachttermijn en quotum wordt geen extra benodigde tijd in bezwaar verwacht, omdat dit geen inhoudelijke beoordeling in de bezwaarfase vergt.

Stap 4: Besparing/toename FTEs berekenen

In de vierde stap berekenen we de verandering in de benodigde FTEs. We doen dit door de normtijden voor het behandelen van de nareisaanvragen, de doortoetsen 8 EVRM en bezwaarprocedures uit stap 3 te vermenigvuldigen met de verwachte aantallen (voor 8 EVRM en bezwaar: afgewezen) aanvragen voor 2024 en 2025 uit stap 2. Voor 8 EVRM gaan we ervan uit dat voor alle afgewezen zaken deze doortoets wordt gedaan²⁸; voor bezwaar gaan we uit van een schatting van experts dat 94% van de afgewezen aanvragen bezwaar maakt. Dit delen we door 60 om van minuten uren te maken. Om tot de benodigde FTEs te komen, houden we er rekening mee dat medewerkers niet al hun tijd productief kunnen besteden, door het totaal aantal minuten werk te delen door het aantal productieve uren van een medewerker per jaar (voor 2024 1.242 en voor 2025 1.249). De benodigde FTEs die hieruit volgen zijn weergegeven in tabel B1.5.

Tabel B1.5 Benodigde FTEs nareis aanvraag, doortoets 8 EVRM en bezwaar 2024 en 2025 uitgesplitst naar geldende voorwaarden

	Benodigd personeel (FTEs)									
	2024					2025				
	Nareis	8 EVRM	Bezwaar	Totaal	Extra FTEs	Nareis	8 EVRM	Bezwaar	Totaal	Extra FTEs
Nareisaanvraag zonder aanvullende voorwaarden	64	1	9	74		98	2	13	113	
Wachttermijn	65	1	9	75	1	99	2	13	115	2
Inkomenseis	72	10	71	153	78	109	15	109	233	120
Inburgeringseis	87	2	18	107	33	132	3	28	163	50
Huisvestingseis	66	10	72	148	74	101	15	110	226	113
Quotum	65	1	9	75	1	99	2	13	115	2

Bron: Eigen berekeningen.

28 Momenteel wordt de doortoets 8 EVRM alleen uitgevoerd voor aanvragen waarvoor geen nationaal kader meer beschikbaar is, wat slechts een klein deel van de aanvragen is. Als nareis een reguliere aanvraag wordt, zal de doortoets volgens experts uitgevoerd moeten worden voor alle aanvragen. We gaan in deze berekening uit van dit scenario door voor elke afgewezen aanvraag rekening te houden met een doortoets 8EVRM.

Stap 5: Kosten berekenen

Ten slotte berekenen we de personele kosten voor de benodigde FTEs die zijn berekend in stap 4. De kosten per FTE berekenen we door de gemiddelde loonkosten (A&B-medewerker schaal 10: € 73.535 voor 2024 en €74.940 voor 2025) op te tellen bij de overhead (€24.000). Vervolgens is hierover een top-up percentage van 25% berekend. Dit top-up percentage is een eerste grove inschatting van FBI van de indirecte kosten die voortkomen uit de berekende directe personeelskosten. Dit leidt tot de kosten weergegeven in tabel B1.6.

Tabel B1.6 Personele kosten (inclusief overhead) nareis aanvraag, doortoets 8 EVRM en bezwaar 2024 en 2025 uitgesplitst naar geldende voorwaarden

	Personele kosten (miljoenen euro's)									
	2024					2025				
	Nareis	8 EVRM	Bezwaar	Totaal	Extra kosten [incl. top-up]	Nareis	8 EVRM	Bezwaar	Totaal	Extra kosten [incl. top-up]
Nareisaanvraag zonder aanvullende voorwaarden	€6,3	€0,1	€0,8	€7,2		€10,4	€0,2	€1,4	€12,0	
Wachttermijn	€6,4	€0,1	€0,8	€7,3	€0,1 [€0,1]	€10,6	€0,2	€1,4	€12,2	€0,2 [€0,2]
Inkomenseis	€7,0	€0,9	€7,0	€14,9	€7,7 [€9,6]	€11,6	€1,5	€11,6	€24,7	€12,7 [€15,9]
Inburgeringseis	€8,5	€0,2	€1,8	€10,4	€3,2 [€4,0]	€14,1	€0,3	€2,9	€17,3	€5,3 [€6,6]
Huisvestingseis	€6,5	€0,9	€7,0	€14,4	€7,2 [€9,0]	€10,7	€1,6	€11,7	€24,0	€12,0 [€15,0]
Quotum	€6,4	€0,1	€0,8	€7,3	€0,1 [€0,1]	€10,6	€0,2	€1,4	€12,2	€0,2 [€0,2]

Bron: Eigen berekeningen.

Voor de IV-kosten worden vaste bedragen gerekend van 0,5 miljoen voor een kleine wijziging (1 kwartaal); 1 miljoen voor een middelgrote wijziging (2 kwartalen); en 1,5 miljoen voor een grote wijziging (3 kwartalen). Dit leidt tot kosten weergegeven in tabel B1.7. Omdat het hoofdzakelijk gaat om incidentele kosten, rekenen we deze alleen voor 2024.

Tabel B1.6 IV-kosten uitgesplitst naar geldende voorwaarden

	IV-kosten (miljoenen euro's)
	2024
Wachttermijn	€0,5
Inkomenseis	€0,5
Inburgeringseis	€0,5
Huisvestingseis ²⁹	€0,5
Quotum	€1,0

Bron: Eigen berekeningen.

²⁹ € 1,5 miljoen in het geval dat een automatische koppeling met de gemeenten gerealiseerd moet worden.

De totale kosten komen hiermee op de kosten weergegeven in tabel 3.1 in hoofdstuk 3.

Bijlage 2. Disclaimers IV-impact

B2.1 Disclaimers bij IV-impact

In dit rapport wordt de IV-impact van de wijzigingen besproken. Hierbij willen we twee disclaimers meegeven.

In dit rapport worden de IV-impact van de voorgestelde wijziging besproken als zijnde een **losstaande impact**. Hierbij dient in acht genomen te worden dat er momenteel veel voorstellen tot wijzigingen voorliggen, waarvan de impact voor elk losstaand onderdeel misschien beperkt is, maar als alles tegelijk moet worden geïmplementeerd is dit voor directie IV niet haalbaar. Het is dus belangrijk om een prioritering aan te brengen in de wijzigingen en vooraf duidelijk te faseren in de realisatie, om te voorkomen dat teveel druk wordt gelegd op de capaciteit bij IV.

Voor de impact op IV maakt het veel uit of we uitgaan van het **huidige INDiGO** systeem, of dat de wijzigingen meteen zullen worden meegenomen in het nieuwe systeem. Wanneer het nieuwe systeem precies in werking zal treden is nog niet bekend, maar gezien de deadline van juli 2026 dient hier volgens de experts van IV wel serieus over nagedacht te worden. Als het mogelijk is om de wijzigingen in het nieuwe systeem neer te zetten, zou dit niet per definitie extra werk opleveren. Uiteraard dient uitgedacht te worden hoe het precies ingeregeld moet worden, maar omdat het toch opnieuw neergezet gaat worden, kan dat dan meteen op de nieuwe wijze. Ook is het voornemen voor het implementatietraject van het Migratiepact momenteel om de aanvragen vanaf het implementatiemoment op de nieuwe wijze af te handelen, maar de aanvragen van daarvoor die nog niet behandeld zijn nog op de oude wijze af te handelen. Met inwerkingtreding van het nieuwe systeem zouden dan dus de oude aanvragen kunnen worden afgehandeld in het oude systeem en de nieuwe in het nieuwe systeem, elk met bijbehorende werkwijze. Voor dit rapport zullen we echter uitgaan van de huidige situatie met het huidige INDiGO en beschrijven welke wijzigingen ten opzichte van dit systeem nodig zijn.

Dit is een uitgave van de
Immigratie- en Naturalisatiedienst
www.ind.nl

Augustus 2024