

Korte verkenning om kwantitatief en financieel in kaart te brengen wat de effecten zijn van het afschaffen van de nationale verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd.

1. Aanleiding:

DGM heeft gevraagd om in kaart te brengen wat de financiële en kwantitatieve gevolgen zijn van het afschaffen van de nationale verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd (vva onbep) voor de IND. Hierbij was de afspraak om te bezien of hiervoor het model gebruikt kon worden dat ook gebruikt is bij het berekenen van de gevolgen van het voorstel om de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd terug te brengen van 5 naar 3 jaar.

2. Samenvatting uitkomst:

Uit de verkenning binnen de IND komt het volgende:

- De maatregel zal (5 jaar na invoering) leiden tot extra aanvragen om verlenging van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd omdat er een groep zal zijn die niet voldoet aan de voorwaarden voor een status langdurig ingezetene (en daarmee ook niet aan de voorwaarden voor het Nederlanderschap);
- De maatregel zal bij invoering leiden tot (veel) meer aanvragen om een status als langdurig ingezetene derdelander. Voorwaarde daarvoor is wel dat iemand over voldoende middelen beschikt. De groep die hiervoor in aanmerking komt, zal beduidend kleiner zijn dan de groep die nu een nationale verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd krijgt.
- De maatregel zal in de eerste jaren leiden tot beduidend minder verzoeken om naturalisatie. Voorwaarde hiervoor is namelijk dat iemand in bezit is van een asielstatus voor onbepaalde tijd of een status als langdurig ingezetene.
- Een grotere groep asielstatushouders zal langer in bezit blijven van een tijdelijk verblijfsrecht. Dit houdt in dat bij een wijziging van de situatie in het land van herkomst hun verblijfsstatus kan worden herbeoordeeld met als mogelijk resultaat dat ze hun asielstatus verliezen.

3. Toelichting:

Huidige situatie:

Asielzoekers die in aanmerking komen voor vluchtelingenstatus of subsidiaire bescherming krijgen in Nederland eerst een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd met een geldigheidsduur van vijf jaar. Gedurende die vijf jaar kan de vergunning worden ingetrokken wanneer de asielstatushouder niet langer internationale bescherming nodig heeft. Na vijf jaar kan de statushouder in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd. Op het moment van die aanvraag moet de statushouder onder andere nog steeds internationale bescherming nodig hebben. Naast de voorwaarden die gelden voor verlenging van de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, moet de statushouder ook voldoen aan het inburgeringsvereiste om in aanmerking te komen voor een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd. Als de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd eenmaal is verkregen, kan deze niet langer worden ingetrokken wanneer de gronden voor de oorspronkelijke asielverlening zijn komen te vervallen. De verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd volgt niet verplichtend uit de Kwalificatieverordening.

Houders van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd kunnen na 5 jaar ook een status aanvragen als langdurig ingezetene derdelander. Dit betreft een sterker verblijfsrecht dan de nationale verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd.¹ Voor de verblijfsvergunning langdurig ingezetene gelden in principe dezelfde voorwaarden als voor de verblijfsvergunning asiel voor

¹ Een langdurig ingezetene derdelander mag bijvoorbeeld langer buiten Nederland blijven zonder dat er sprake is van verplaatsen hoofdverblijf dan een houder van een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd.

onbepaalde tijd, met één additionele voorwaarde: het middelenvereiste². De status als langdurig ingezetene wordt door statushouders nauwelijks aangevraagd in Nederland. Vrijwel iedereen vraagt een nationale verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd aan (zie tabel 1). Of dit komt doordat men niet aan het middelenvereiste voldoet of dat men onbekend is met de status van langdurig ingezetene is niet bekend. Het aandeel werkende statushouders (tussen 18-65 jaar) dat na 5 jaar werkt is circa 40% (bron: CBS). Naar verwachting zou een groter deel van de statushouders met een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd na 5 jaar aan het middelenvereiste kunnen voldoen om een status als langdurig ingezetene te ontvangen. We zien echter ook dat veel statushouders na het ontvangen van een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd direct de Nederlandse nationaliteit aanvragen. Dat is natuurlijk een nog sterkere status waarbij personen met een asielstatus ook niet hoeven te voldoen aan het middelenvereiste. Dit kan ook een reden zijn dat er weinig aanvragen worden gedaan voor een status als langdurig ingezetene.

Tabel 1:

aanvragen	2018	2019	2020	2021	2022
Asiel voor onbepaalde tijd:	11.970	18.100	30.680	15.000	12.460
Langdurig ingezetene asiel	160	60	<10	<10	10

Bron INDiGO/METIS standmaand 04-2023 afgerond op tientallen

Financiële gevolgen:

Aan de hand van het eerder gebruikte model voor de doorrekening van de kosten van het voorstel om de verblijfsduur van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd terug te brengen van 5 naar 3 jaar is getracht een berekening te maken van de impact op de IND. Deze berekening is hoog over en er zijn veel aannames gedaan voor deze berekening waardoor de uitkomst moet worden gezien als een eerste inschatting. Een aantal zaken is ook buiten beschouwing gelaten. Het gaat dan om de impact die deze maatregel mogelijk heeft op het aantal statushouders dat een status als langdurig ingezetene derdelander zal aanvragen als een nationale verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd niet meer mogelijk is. Ook is de impact op het aantal aanvragen voor naturalisatie tot Nederlander niet meegenomen. Voor een goede doorrekening en een volledig beeld van de gevolgen voor de IND van het afschaffen van de nationale verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd zal een EAUT moeten worden gedaan.

Bij de doorrekening is gewerkt met de volgende aannames:

- Er is gewerkt met daadwerkelijke inwilligingscijfers over afgelopen jaren en met MPP cijfers voor komende jaren;
- 5% valt af na eerste verlening (blijkt uit cohort analyse);
- Uit de cohort analyse blijkt dat na 5 jaar circa 75% een inwilliging op vva onbep heeft;
- Percentage dat verlenging krijgt na 5 jaar is in de huidige situatie circa 25%;
- Het percentage statushouders dat na afschaffing van de vva onbep na 5 jaar, na 10 jaar etc. verlengt is een aanname;
- Naturalisatie: voor 5 jaar naturaliseert circa 2 à 3 %, vanaf 5 jaar circa 23%, na 6 jaar circa 60%, na 7 jaar circa 80%;
- Er is gerekend met de huidige kostprijs voor Asiel Verlenging/onbepaalde tijd van €442,- zoals opgenomen in de productcatalogus voor de huidige toets. Dat betreft dus de toets voor vva onbep (en als daaraan niet wordt voldaan de toets voor een verlenging asiel). Wanneer de vva onbep komt te vervallen zou dit leiden tot een iets eenvoudigere toets, omdat bij de verlenging van de verblijfsvergunning asiel geen inburgeringstoets plaatsvindt. Maar de verwachting is wel dat als de nationale verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd vervalt er veel meer een beroep wordt gedaan op de status langdurig

² Voor de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde gelden dezelfde voorwaarden als voor verlenging van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd, met één additionele voorwaarde: het inburgeringsvereiste.

ingezetene na 5 jaar. En deze toets zal ingewikkelder zijn, omdat zowel de inburgeringstoets als de middelentoets gedaan moet worden; en

- De maatregel wordt ingevoerd vanaf 1 januari 2024.

Uitkomsten:

Uit de berekeningen volgt dat **de financiële impact van het afschaffen van de nationale verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd 5 jaar na invoering impact heeft. Dit omdat de IND dan naar alle waarschijnlijkheid meer verlengingsaanvragen voor een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd ontvangt van de statushouders die niet voldoen aan de voorwaarden voor een status langdurig ingezetene.** Maar in de huidige situatie wel zouden voldoen aan de voorwaarden voor een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd. Deze extra kosten lopen op van ruim 2 miljoen euro in 2028 tot circa 5 miljoen euro in 2032. Wanneer dit omgezet wordt in fte betekent dit voor de IND dat het circa 33 fte extra kost in 2028 en dit oploopt tot circa 83 fte extra in 2032 (Berekening via middenloonsom schaal 7).

Vanaf het moment van afschaffen van de nationale vva onbep zullen er meer aanvragen worden ingediend voor de status langdurig ingezetene (na 5 jaar rechtmatig verblijf). Deze categorie aanvragen zal dus behoorlijk gaan stijgen. Hoeveel precies is moeilijk aan te geven omdat dit afhangt van het percentage dat op dat moment aan het middelenvereiste kan voldoen. Daarnaast zal een onbekend aantal statushouders dat na 5 jaar nog niet voldoet aan de voorwaarden voor een status als langdurig ingezetene dat in de jaren daarna aanvragen wanneer ze wel aan de voorwaarden voldoen. Dat zal dan dus leiden tot extra aanvragen voor de status langdurig ingezetene.

Daar staat tegenover dat er **in de eerste jaren na afschaffen van de nationale vva onbep minder verzoeken om naturalisatie zullen worden gedaan.** Naar verwachting zal een groot gedeelte niet aan de voorwaarden voldoen van de eisen die gesteld wordt bij de aanvraag om naturalisatie. Eén van de voorwaarden voor naturalisatie is namelijk dat iemand in het bezit moet zijn van een niet-tijdelijke status. Bij deze categorie verzoeken zal dus een daling intreden in eerste instantie. Verwachting is wel dat in een later stadium wanneer meer personen voldoen aan de voorwaarden voor de status langdurig ingezetene ook verzoeken voor naturalisatie weer toenemen. Deze worden dan alleen niet na 5 jaar aangevraagd, maar na 6 of 7 jaar. Ook deze aantallen zijn moeilijk in te schatten. Dit zal afhangen van hoe groot de groep is die aan het middelenvereiste weet te voldoen en een status als langdurig ingezetene kan krijgen. Als ze die status hebben, kan men ook naturaliseren.

Hoe groter de groep van statushouders in Nederland die in bezit blijven van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd omdat ze niet in bezit kunnen komen van een status als langdurig ingezetene of de Nederlandse nationaliteit, hoe groter de groep die bij een eventuele wijziging in de situatie in het land van herkomst herbeoordeeld moet worden. Dus naar alle waarschijnlijkheid neemt het aantal herbeoordelingen ook toe al is dit afhankelijk van wijzigingen in de situatie in het land van herkomst en daaraan gekoppeld het landenbeleid. Bovendien leidt het aantal herbeoordelingen op basis van gewijzigd landenbeleid tot op heden tot een zeer beperkt aantal intrekkingen.

Het invoeren van de maatregel zal verder gevolgen hebben voor:

- systemen van de IND die moeten worden aangepast;
- communicatie over verblijfsmogelijkheden;
- titels: immers de status van asiel voor onbepaalde tijd zal op termijn verdwijnen.

4. Overige aandachtspunten:

- Overgangsrecht: mag je de nationale verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde per direct afschaffen of is hiervoor een overgangperiode verplicht (dan wel gerechtvaardigd)?
- In de tekst van de Kwalificatieverordening die nu in onderhandeling is in Brussel lijkt een nationale verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd ook niet meer te kunnen. Deze

maatregel zal dus wanneer de Kwalificatieverordening doorgang vindt sowieso moeten worden doorgevoerd in het kader van implementatie van het Europese migratiepact. De samenhang tussen deze trajecten moet dus goed worden gewaarborgd.

- De maatregel leidt tot meer aandacht voor het middelenvereiste omdat alleen als men daaraan voldoet een status als langdurig ingezetene kan verkrijgen. De groep die door omstandigheden niet kan voldoen aan het middelenvereiste kan daardoor mogelijk blijvend een slechtere verblijfspositie houden.

De financiële en personele impact van dit voorstel voor de IND zal nog sterker toenemen wanneer ook het wetsvoorstel over het wijzigen van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd doorgang zal vinden. De samenhang met dit voorstel moet dus goed worden gewaarborgd.