



Immigratie- en Naturalisatiedienst
*Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties*

Ex ante uitvoeringstoets stroomlijning toelatingsprocedures

November 2011



Immigratie- en Naturalisatiedienst
*Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties*

Ex ante uitvoeringstoets stroomlijning toelatingsprocedures

Datum	3 november 2011
Status	Definitief

Colofon

Titel Ex ante uitvoeringstoets stroomlijning toelatingsprocedures
Status Definitief

Auteur Kernteam EAUT stroomlijning toelatingsprocedures

Contact INDOA@ind.nl

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Immigratie- en Naturalisatiedienst
Stafdirectie Uitvoeringsbeleid
IND Informatie- en Analysecentrum (INDIAC)
Dr. H. Colijnlaan 341 | 2283 XL Rijswijk
Postbus 5800 | 2280 HV Rijswijk

Inhoud

Colofon—3

Afkortingenlijst—9

Managementsamenvatting—11

1 Inleiding—17

- 1.1 Achtergrond—17
- 1.2 Doelstelling van de EAUT—18
- 1.3 Vraagstelling—18
- 1.4 Methode—18

2 Herschikking van de asielgronden—21

- 2.1 Voorgestelde wijzigingen—21
 - 2.1.1 Huidige wet- en regelgeving—21
 - 2.1.2 Voorgestelde wet- en regelgeving—21
- 2.2 Organisatorische gevolgen—22
- 2.3 Personeel en opleiding—26
- 2.4 Techniek en automatisering—26
- 2.5 Huisvesting—27
- 2.6 Externen—28
- 2.7 Financiële gevolgen—28
- 2.8 Keteneffecten—30
- 2.9 Invoering—31
- 2.10 Randvoorwaarden en risico's—31
- 2.11 Conclusie—33

3 Aanpassingen in de eerste asielprocedure—34

- 3.1 Voorgestelde wijzigingen—34
 - 3.1.1 Huidige wet- en regelgeving—34
 - 3.1.2 Voorgestelde wet- en regelgeving—34
- 3.2 Organisatorische gevolgen—34
 - 3.2.1 De rust- en voorbereidingstermijn—35
 - 3.2.2 De algemene en verlengde asielprocedure—35
 - 3.2.3 De beroepsfase—37
 - 3.2.4 Verlengingen (inclusief legesverhaal)—38
 - 3.2.5 Intrekkingen—38
- 3.3 Personeel en opleiding—38
- 3.4 Techniek en automatisering—39
- 3.5 Financiële gevolgen—39
- 3.6 Invoering—39
- 3.7 Randvoorwaarden en risico's—39
- 3.8 Conclusie—41

4 Aanpassingen in de eerste regulier-humanitaire procedure—43

- 4.1 Voorgestelde wijzigingen—43
 - 4.1.1 Huidige wet- en regelgeving—43
 - 4.1.2 Voorgestelde wet- en regelgeving—43
- 4.2 Organisatorische gevolgen—43
 - 4.2.1 De ambtshalve toets—43
 - 4.2.2 Procedureel—48

4.3	Personeel en opleiding—49
4.4	Techniek en automatisering—49
4.5	Huisvesting—50
4.6	Financiële gevolgen—50
4.7	Keteneffecten—50
4.8	Invoering—50
4.9	Randvoorwaarden en risico's—51
4.10	Conclusie—51
4.11	Wijzigingen in medische procedures—51
4.11.1	Voorgestelde wijzigingen—51
4.11.2	Organisatorische gevolgen—53
4.11.3	Personeel en opleiding—54
4.11.4	Techniek en automatisering—55
4.11.5	Huisvesting—56
4.11.6	Externen—56
4.11.7	Financiële gevolgen—57
4.11.8	Invoering—59
4.11.9	Keteneffecten—60
4.11.10	Randvoorwaarden en risico's—60
4.11.11	Conclusies en aanbevelingen—63
5	Aanpassingen vervolgpcedures (asiel en regulier)—65
5.1	Voorgestelde wijzigingen—65
5.1.1	Huidige wet- en regelgeving—65
5.1.2	Voorgestelde wet- en regelgeving—65
5.2	Schriftelijke aanmelding en voorbereiding—66
5.2.1	Organisatorische gevolgen Asiel—66
5.2.2	Organisatorische gevolgen regulier-humanitair—69
5.2.3	Techniek en automatisering (asiel en regulier)—70
5.2.4	Conclusie—70
5.3	De behandeling van de vervolgaanvraag—71
5.3.1	Vervolgprocedure Asiel—71
5.3.2	Vervolgprocedure Regulier—73
5.3.3	Techniek en automatisering—74
5.3.4	Huisvesting—75
5.3.5	Keteneffecten—78
5.3.6	Conclusie—78
5.4	Overdracht aan de DT&V—78
5.5	Rechtsbijstand—81
5.5.1	Voorgestelde wijzigingen—81
5.5.2	Organisatorische gevolgen—81
5.5.3	Personeel en opleiding—82
5.5.4	Techniek en automatisering—82
5.5.5	Huisvesting—82
5.5.6	Externen—82
5.5.7	Financiële gevolgen—82
5.5.8	Keteneffecten—82
5.5.9	Invoering—83
5.5.10	Randvoorwaarden en risico's—83
5.5.11	Conclusie—84
5.6	Conclusie—84
6	Versnellen doorlooptijden—86
6.1	Kortere termijn voor indienen zienswijze—86
6.1.1	Voorgestelde wijzigingen—86

6.1.2	Organisatorische gevolgen—86
6.1.3	Personeel en opleiding—88
6.1.4	Techniek en automatisering—89
6.1.5	Financiële gevolgen—89
6.1.6	Keteneffecten—90
6.1.7	Invoering—90
6.1.8	Randvoorwaarden en risico's—91
6.1.9	Conclusie—91
6.2	Versnellen Dublin-procedure—92
6.2.1	De Voorgestelde wijzigingen—92
6.2.2	Zoveel mogelijk Dublin-zaken afdoen in de AA—92
6.2.3	Gevolgen van afdoen alle Dublin-zaken in de AA voor DT&V en VP—95
6.2.4	Personele gevolgen—96
6.2.5	Ook bij VA-zending urgentie in de keten—96
6.2.6	Samenvoegen eerste gehoor en Dublin-gehoor—97
6.2.7	Bekorting tijdsduur tussen beschikking en feitelijke overdracht—97
6.2.8	Techniek en automatisering—97
6.2.9	Financiële gevolgen—97
6.2.10	Conclusie—100
6.3	Efficiënter inrichten onderzoeken—101
6.3.1	Voorgestelde wijzigingen—101
6.3.2	Organisatorische gevolgen—103
6.3.3	Personeel en opleiding—103
6.3.4	Techniek en automatisering—104
6.3.5	Huisvesting—104
6.3.6	Externen—104
6.3.7	Financiële gevolgen—105
6.3.8	Keteneffecten—105
6.3.9	Randvoorwaarden en risico's—105
6.3.10	Conclusie—107
6.4	Eerder constateren van gebreken in besluitvorming door PV—107
6.4.1	Voorgestelde wijzigingen—107
6.4.2	Personeel en opleiding—109
6.4.3	Financiële gevolgen—109
6.4.4	Randvoorwaarden en risico's—109
6.4.5	Conclusie—109
6.5	Verkorten behandelduur beroep—110
6.5.1	Voorgestelde wijzigingen—110
6.5.2	Financiële gevolgen—110
6.5.3	Randvoorwaarden en risico's—111
6.5.4	Keteneffecten—111
6.5.5	Conclusie—112
6.6	Conclusie—112
7	Leges bij vervanging verblijfsdocument asiel—114
7.1	Voorgestelde wijzigingen—114
7.2	Organisatorische gevolgen—114
7.3	Personeel en opleiding—114
7.4	Techniek en automatisering—114
7.5	Financiële gevolgen—114
7.6	Randvoorwaarden en risico's—116
7.7	Conclusie—116

8 Financieel overzicht—117

Bijlagen—125

Bijlage 1 Beleidskader—125

Bijlage 2 Standaardvragenlijst EAUT—150

Bijlage 3 Vragenlijst intake door VP en voorgestelde wijzigingen—152

Afkortingenlijst

AA	Algemene Asielprocedure
AC	Aanmeldcentrum
ACVZ	Adviescommissie Vreemdelingenzaken
AMV	Alleenstaande minderjarige vreemdeling
AUB	Afdeling Uitvoeringsbeleid
Awb	Algemene wet bestuursrecht
AZC	asielzoekerscentrum
BMA	Bureau Medische Advisering
BVK	Biometrie in de Vreemdelingenketen
BVV	Basisvoorziening Vreemdelingsysteem
BZ	Ministerie van Buitenlandse Zaken
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
COA	Centraal Orgaan opvang asielzoekers
COL	Centrale Ontvangst Locatie
CPU	centrale post unit
CVU	Centrale Verificatie Unit
DCP	decentrale planning
DGVZ	Directeur Generaal Vreemdelingenzaken
DIV	Directie Informatie Voorziening
DMB	Directie Migratiebeleid en besturing vreemdelingenketen
DRR	Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving
DT&V	Dienst Terugkeer en Vertrek
DV&O	Dienst Vervoer & Ondersteuning
EAUT	ex ante uitvoeringstoets
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden
fte	full time-equivalent
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
GLO	Gezinslocatie
HASA	Herhaalde Asiel Aanvragen
HIND	Hoofd IND
IBS	Inbewaringstelling
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
INDIAC	IND informatie- en Analysecentrum
IOM	Internationale Organisatie voor Migratie
JustID	Justitiële informatiedienst
KDA	Klantdirectie Asiel
KDRS	Klantdirectie Regulier Sociaal
KDW	Klantdienstwijzer
KNMG	Koninklijke Nederlandsche Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst
KMar	Koninklijke Marechaussee
LHV	Landelijke Huisartsen Vereniging
LP	Laissez-Passer
M&C	Middelen en Control
MoMi	Modern Migratiebeleid
mvv	machtiging tot voorlopig verblijf
MVenJ	Ministerie van Veiligheid en Justitie
NOvA	Nederlandse Orde van Advocaten
POL	Proces Opvang Locatie
PV	procesvertegenwoordiging

pv	proces verbaal
RANOV	Regeling ter Afwikkeling Nalatenschap Oude Vreemdelingenwet
Rva	Regeling verstrekkingen asielzoekers
RvR	Raad voor Rechtsbijstand
Rvdr	Raad voor de rechtspraak
RvS	Raad van State
RVT	Rust- en voorbereidingstermijn
SDIS	Specialistische Diensten en Internationale Samenwerking
UC	Uitzetcentrum
UOD	uiterste overdrachtsdatum
VA	Verlengde Asielprocedure
Vb	Vreemdelingenbesluit
VBL	Vrijheidsbenemende locatie
Vc	Vreemdelingencirculaire
vovo	Voorlopige voorziening
VP	Vreemdelingenpolitie
VV	Voorschrift Vreemdelingen
Vv	Vluchtelingenverdrag
Vw	Vreemdelingenwet
VWN	Vluchtelingenwerk Nederland
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Managementsamenvatting

In het regeerakkoord van VVD en CDA¹ en het gedoogakkoord van VVD, CDA en de PVV² zijn maatregelen aangekondigd om sneller duidelijkheid te geven aan vreemdelingen die verblijf in Nederland willen.

De Minister voor Immigratie en Asiel heeft de Tweede Kamer per brief van 22 februari 2011 hierover nader geïnformeerd. Naar aanleiding van de voorgestelde maatregelen is bij de Directie Migratiebeleid (DMB) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) het Programma Stroomlijning Toelatingsprocedures ingericht. Dit programma moet de maatregelen realiseren. Een uitwerking van het hele pakket van maatregelen zal naar verwachting eind december 2011 aan de Tweede Kamer worden gezonden. Om een goed beeld van de uitvoeringsconsequenties van alle maatregelen te krijgen, is in het Programmaplan een ex ante uitvoeringstoets (EAUT) opgenomen. Onderwerp van toetsing in de EAUT is het beleidskader stroomlijning toelatingsprocedures, waarin de voorgestelde maatregelen verder zijn uitgewerkt. De voorliggende rapportage is het resultaat van deze EAUT. De hoofdconclusies, alsook de conclusies per deelonderwerp, staan hieronder weergegeven.

Hoofdconclusies

De voorgestelde maatregelen zijn voor de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), het Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers (COA), de dienst terugkeer en vertrek (DT&V) en Vreemdelingenpolitie (VP) uitvoerbaar. Wel hebben de betrokken partijen op een aantal punten risico's en obstakels gesignaleerd en zijn soms alternatieve voorstellen gedaan. De standpunten van de deelnemers over de beste manier van uitvoeren lopen op een enkel punt uiteen.

De advocatuur heeft ernstige bezwaren geuit tegen het voorstel om de reactietermijn voor het indienen van een zienswijze in de Verlengde Asielprocedure (VA) in bepaalde gevallen terug te brengen van vier naar twee weken en noemt dit voorstel onaanvaardbaar.

De advocatuur en Vluchtelingenwerk Nederland (VWN) zien daarnaast risico's in het complexe karakter van het voorstel voor differentiatie van vergoedingen in rechtsbijstand bij vervolgprocedures. Hier kan volgens hen de uitvoerbaarheid in gevaar komen. De Raad voor Rechtsbijstand (RvR) ziet deze risico's ook, maar wijst er tegelijkertijd op dat deze kunnen worden beperkt door adequate wet- en regelgeving.

De geconsulteerde advocaten staan achter de plannen voor de aanpassingen in de eerste asielprocedure en het verkorten van de behandelduur in beroep.

Met het beleidskader komt het zwaartepunt voor de uitvoering aan de voorkant van het proces te liggen (Algemene Asielprocedure (AA), Dublin-procedure, ééndagstoets, beschikken na ontvangst zienswijze in de VA). De Klantdirectie Asiel (KDA) van de IND heeft aangegeven dat deze maatregelen, ook in onderlinge samenhang gezien, uitvoerbaar zijn. Hoewel aan de voorkant meer inspanningen

¹ Vrijheid en verantwoordelijkheid, Regeerakkoord VVD-CDA, 30 september 2010

² Gedoogakkoord VVD-PVV-CDA, 30 september 2010

moeten worden gepleegd, valt aan de achterkant van het proces ook winst te verwachten als nareizigers niet langer de AA doorlopen en er minder opvolgende asielaanvragen worden ingediend. Voorwaarde voor een goede uitvoering is wel dat aan alle in dit rapport genoemde randvoorwaarden is voldaan en de digitale werkomgeving en INDiGO naar behoren functioneren. Bij pieken in de instroom of beleidswijzigingen die betrekking hebben op grote groepen, kunnen de verschillende prioriteiten die in het beleidskader zijn gesteld elkaar van de eerste plaats verdringen en zullen keuzes moeten worden gemaakt welke werkzaamheden voorrang krijgen.

Het totale pakket aan maatregelen kan een saldo van kosten en besparingen opleveren van tussen de € 10,7 miljoen en € 17 miljoen. Deze zijn te verwachten bij verschillende organisaties in de vreemdelingenketen. Voor de IND is de verwachting dat het beleid zonder grote additionele kosten kan worden ingevoerd of in het gunstige geval een besparing oplevert van € 5 ton. Bij het COA is een besparing in opvangkosten te verwachten van tussen de € 12,8 en € 18 mln. De DT&V krijgt te maken met een grotere caseload, waardoor de kosten stijgen met € 1,5 tot € 2,2 mln. De VP kan de maatregelen naar verwachting kostenneutraal uitvoeren. De besparingen die de differentiatie van rechtsbijstand met zich meebrengt, zijn niet in het totaalplaatje meegenomen. Deze vallen buiten het programma, omdat deze vallen onder de begroting van het Ministerie voor Veiligheid en Justitie.

Het volledige financiële overzicht is opgenomen in hoofdstuk 8. In de EAUT zijn op meerdere plaatsen risico's benoemd, die er toe kunnen leiden dat de besparingen lager zullen uitvallen dan het geraamde bedrag. Ook is geen rekening gehouden met een afname van het aantal aanvragen of met verwachte besparingen en kosten die moeilijk of niet te kwantificeren zijn. Gelet op het karakter van de maatregelen wordt een dempend effect op de instroom van vervolgaanvragen verwacht. Hoe bepalend dat effect zal zijn (en hoe groot de omvang van de daling), valt echter moeilijk in te schatten.

In het rapport zijn voor meerdere onderwerpen verschillende opties uitgewerkt. De uiteindelijke inrichting van (werk)processen en bijbehorende kosten zijn afhankelijk van de keuzes die gemaakt worden.

Herschikking asielgronden

De maatregelen zijn uitvoerbaar en leveren voor de implementatie van het totale programma € 2 miljoen aan besparingen op.

Het programma heeft voorgesteld in de praktijk al vooruit te lopen op de wetswijziging voor 'traumata' en 'beleid specifieke groepen'. Dit kan een aantal juridische risico's met zich meebrengen.

Ten aanzien van de ambtshalve nareisprocedure moeten nog enkele strategische beslissingen worden genomen over de rol van de VP, de advocatuur en VWN.

Ook over de locatie voor de behandeling van de ambtshalve nareisprocedure moeten nog besluiten worden genomen. De locatie vereist de aanwezigheid van het COA en er moet rekening worden gehouden met verplichte tbc-screening, reisbewegingen en opvangmogelijkheden (ook voor minder validen). Gelet op de huidige faciliteiten is het AC een aangewezen plek om ook de ambtshalve nareisprocedure te starten. Om deze procedure (aan een loket) op een andere IND-locatie te behandelen, zijn IND-interne aanpassingen nodig. Bovendien zijn in dat geval organisatorische

aanpassingen met daarmee gepaard gaande financiële consequenties voor het COA noodzakelijk.

Aanpassingen in de eerste asielprocedure

Het ambtshalve meetoetsen van artikel 8 EVRM en artikel 3.4 derde lid Vb in de eerste asielprocedure lijkt uitvoerbaar en kan naar verwachting van de deelnemende partijen aan de EAUT zonder grote additionele kosten worden ingevoerd. Wel bestaat het risico dat de praktijk zich zo ontwikkelt dat asielzoekers veelvuldig een beroep zullen doen op deze verblijfsdoelen en waardoor de IND een bewerkelijker en daarmee kostbaarder ambtshalve beoordeling moet maken dan nu wordt voorzien.,

Randvoorwaarde is dat medewerkers van de IND en VWN voldoende zijn opgeleid om deze zaken te herkennen. Als de praktijk inderdaad zo is dat complexe artikel 8 EVRM-toetsen niet veel zullen voorkomen, voert het te ver om alle medewerkers asiel hierin op te leiden. Via een netwerk van contactpersonen bij de KDRS kan in voorkomende gevallen expertise worden ingeroepen. Mocht de praktijk zich anders ontwikkelen, dan is een meer gedegen opleiding op zijn plaats.

Andere randvoorwaarden voor een succesvolle invoering zijn:

- een duidelijke overgangsregeling;
- regelgeving stelt helder wanneer ambtshalve wordt getoetst;
- regelgeving voorziet in een vaste toetsvolgorde;
- beperking van de ambtshalve toets tot asielzoekers die uiterlijk zes maanden na hun eerste inreis een asielaanvraag indienen.

Aanpassingen in de eerste regulier-humanitaire procedure

Het ambtshalve meetoetsen van alle regulier-humanitaire doelen bij een aanvraag regulier-humanitair is mogelijk. Er zijn voor de uitvoering in de EAUT twee verschillende modellen uitgewerkt, waarbij er rekening mee is gehouden dat:

- aan een B9 en buitenschuld vergunning een verklaring van een officiële instantie ten grondslag moet liggen;
- art. 64 Vw slechts uitstel van vertrek en geen verblijfsvergunning inhoudt;
- artikel 3.4, derde lid Vb (schrijnendheid) pas kan worden verleend nadat het is voorgelegd aan de Minister.

Het eerste model omvat een gedifferentieerde toetsing waarbij niet bij elk humanitair verblijfsdoel alles doorgetoetst wordt. Het tweede model gaat uit van een allesomvattende regulier-humanitaire aanvraag waarin alles meegetoetst wordt. De B9-procedure vormt daarop een uitzondering, omdat deze vergunning niet op aanvraag wordt verleend. Alles overziend, lijkt deze tweede optie de voorkeur te verdienen.

In de voorgestelde ambtshalve toets regulier-humanitair is het nodig dat vreemdelingen die in aanmerking willen komen voor uitstel van vertrek op grond van art. 64 Vw voortaan zelf hun medische dossier overleggen, zoals dat nu al gebeurt bij de ex-asielzoekers die in aanmerking willen komen voor opvang conform de motie-Spekman. Alleen in dat geval is een snelle ambtshalve toets aan art. 64 Vw mogelijk. Deze maatregel is uitvoerbaar. Er zijn echter bij de procedure conform de motie-Spekman enkele obstakels in de uitvoeringspraktijk gesignaleerd die de nodige aandacht verdienen voordat deze werkwijze van toepassing kan worden op de hele doelgroep. Deze obstakels houden voornamelijk verband met communicatie in de keten (IND, COA, advocatuur, behandelend artsen en vreemdeling) en het feit dat veel aangeleverde medische dossiers onvolledig zijn.

Van belang is dat ook na afwijzing van de regulier-humanitaire aanvragen de vreemdelingen direct in de caseload van DT&V stromen en er actief gewerkt wordt aan het vertrektraject. Alleen als de vreemdeling na afwijzing daadwerkelijk Nederland verlaat, zal het stapelen van procedures echt voorkomen kunnen worden. Mogelijk risico hierbij is dat afgewezen personen een bezwaarprocedure kunnen indienen en toewijzing van de vovo hangende bezwaar aan uitzetting in de weg staat. Het is moeilijk in te schatten wat de invloed van dit risico zal zijn. De reguliere caseload is nieuw voor DT&V en de inzet hierop zal kosten met zich meebrengen die zijn geraamd op totaal ongeveer € 2,2 miljoen euro (inclusief medische instroom). Ook de nieuwe werkwijze bij medische aanvragen brengt, afhankelijk van de doelgroep die hiervan gebruik gaat maken, kosten met zich mee (geraamd tussen ongeveer € 1,4 miljoen en € 7,1 miljoen). Verder is er enige derving in legesinkomsten te verwachten, maar die zal naar verwachting bescheiden zijn. Totale kosten voor het invoeren van de aanpassingen in de eerste regulier humanitaire procedure worden zodoende geraamd op tussen de € 3,2 tot € 9,6 miljoen.

In de toets is geen expliciete aandacht besteed aan de gevolgen van de invoering van de wet modern migratiebeleid (MoMi). In de uiteindelijke uitwerking van de beleidsmaatregelen dient er vanzelfsprekend voor te worden gezorgd dat de nieuwe werkwijze 'MoMi-proof' is.

Aanpassingen vervolgpcedures (asiel en regulier)

De advocatuur en VWN zien risico's in het complexe karakter van het voorstel voor differentiatie van vergoedingen in rechtsbijstand bij vervolgpcedures. Hier kan naar hun oordeel de uitvoerbaarheid in gevaar komen. De RvR ziet deze risico's ook, maar wijst er tegelijkertijd op dat deze kunnen worden beperkt door adequate wet- en regelgeving.

Voor het overige zijn de voorgestelde maatregelen volgens de betrokken partijen uitvoerbaar. De deelnemers aan de EAUT hebben wel aangegeven om meerdere redenen negatief te staan tegenover het voorstel in het beleidskader om alle vervolgaanvragen (asiel en regulier) op één locatie te behandelen. Er zijn twee opties uitgewerkt om personen die in de vrijheidsbenemende locatie (VBL) of gezinslocatie (GL) verblijven, hangende een opvolgende procedure in die terugkeerlocatie te laten blijven.

De schriftelijke aanmelding en voorbereiding op de feitelijke vervolgaanvraag is uitvoerbaar indien aan enkele randvoorwaarden (zoals het inrichten van een frontoffice en de aanwezigheid van aanmeldformulieren) is voldaan. De IND kan de verifiërende taken van de VP bij vervolgaanvragen overnemen mits het project 'biometrie in de vreemdelingenketen' is geïmplementeerd en naar behoren functioneert. Ook de vervolgpcedures asiel en regulier in de vorm van de zogenaamde ééndagstoets zijn voor de IND uitvoerbaar. Hierbij zijn voor de vervolgpprocedure asiel de volgende randvoorwaarden gesteld:

- de vreemdeling heeft op het aanmeldformulier afdoende aangegeven welke nova hij wil inbrengen;
- de vreemdeling wordt de dag voor zijn afspraak opgevangen door het COA;
- de vreemdeling kan in afwezigheid van zijn advocaat zowel voor het invullen van het aanmeldformulier als tijdens de ééndagsprocedure een beroep doen op een spreekuurvoorziening van de RvR.

De overdracht aan de DT&V na afwijzing van de vervolgaanvraag is uitvoerbaar, mits voor de DT&V en de VP een ruimte wordt ingericht bij de loketten. Aan de

instroom van de reguliere caseload bij de DT&V, die gepaard gaat met een mogelijke inbewaringstelling of plaatsing in een VBL, zijn kosten verbonden. Deze kosten zijn meegenomen in de totaalberekening voor de nieuwe regulier-humanitaire caseload voor DT&V.

De differentiatie van vergoedingen voor de rechtsbijstand bij vervolgaanvragen gaat besparingen opleveren, maar deze berekeningen zijn niet meegenomen in de EAUT.

Versnellen doorlooptijden

Het verkorten van de termijn voor het indienen van de zienswijze in VA (vervolg) asielpcedures van vier naar twee weken (indien er geen onderzoek is opgestart dan wel het onderzoeksresultaat voorafgaand aan het voornemen bekendgemaakt is), stuit op ernstige bezwaren van de advocatuur. De maatregel kan € 4,4 miljoen opbrengen, mits de IND ook daadwerkelijk in alle gevallen twee weken sneller een beslissing neemt.

Het in de AA afdoen van Dublin-procedures is uitvoerbaar. Voorwaarde is dat er voldoende fte's beschikbaar zijn voor de aanmeldbalie (claimkamer) en de unit Dublin. De Dublin-claimanten die twee maanden moeten wachten op het claimakkoord worden bij voorkeur opgevangen in de Proces Opvang Locatie (POL). Een verdere versnelling van de Dublin-procedure is haalbaar wanneer rechtbanken binnen een vooraf bekende en vaststaande termijn uitspraak doen. Ook het samenvoegen van het eerste en Dublin gehoor is mogelijk, maar vergt wel aanpassingen in het Vreemdelingenbesluit (Vb) en de AA. De plannen kunnen € 5,4 miljoen opleveren.

De voorstellen om onderzoeken door de IND efficiënter in te richten, zijn uitvoerbaar als de VP tijdens de intake enkele extra vragen met behulp van een tolk kan stellen; de informatie digitaal beschikbaar is en systeemtechnisch wordt ondersteund; en er voldoende capaciteit bij SDIS (Stafdirectie Specialistische Diensten en Internationale Samenwerking) aanwezig is. De voorstellen kunnen leiden tot besparingen omdat er efficiëntieslagen kunnen worden gemaakt. Deze besparingen zijn echter lastig te kwantificeren.

Procesvertegenwoordiging (PV) heeft in het kader van de EAUT onderzocht wat het oplevert als zaken in de beroepsfase eerder worden gescreend op gebreken in de besluitvorming. Gebleken is dat een redelijk grondige bestudering van het dossier nodig is om proactief zaken waarin nog extra stappen moeten worden gezet te identificeren. De kosten voor deze werkwijze wegen dan niet op tegen de baten. PV heeft vervolgens een alternatief plan bedacht, met een zogenaamd piepsysteem voor de advocatuur en het ontwikkelen van een risicoprofiel voor inkomende poststukken. Dit kan bijdragen aan het verkorten van de doorlooptijden en kan naar verwachting budgetneutraal worden ingevoerd.

De Raad voor de rechtspraak (Rvdr) gaat de doorlooptijd in asiel- en reguliere bodemprocedures terugbrengen van 30 naar 23 weken. Dit gebeurt door bepaalde handelingen in plaats van volgtijdig, gelijktijdig te verrichten. Dit zou een besparing van € 8,1 miljoen kunnen opleveren. Bijkomend voordeel is dat de DT&V sneller de feitelijke terugkeerhandelingen opnieuw ter hand kan nemen en het terugkeertraject van de DT&V kan worden verkort. Een risico is wel dat de overige maatregelen uit het programma (zoals het toetsen van meer gronden, verschuiving in AA/VA-verhouding) de verkorting in de doorlooptijden deels teniet kunnen doen. Ook bestaat het risico dat door gelijktijdige handelingen de benodigde informatie niet

tijdig aanwezig is, wat kan leiden tot verplaatsing van de zitting en oplopende doorlooptijden.

Leges bij vervanging verblijfsdocument asiel

Het voorstel is om leges te gaan heffen voor het vervangen van een verblijfsdocument asiel indien het oorspronkelijke document wordt vermist, verloren is gegaan of voor identificatie ondeugdelijk is geworden. De maatregel kan worden doorgevoerd en zal, afhankelijk van het gekozen legesbedrag en, afhankelijk of enkel boete wordt opgelegd of eveneens leges worden geheven, tussen de € 40.000 en € 3 ton opleveren.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

In het regeerakkoord van VVD en CDA³ en het gedoogakkoord van VVD, CDA en de PVV⁴ zijn maatregelen aangekondigd om sneller duidelijkheid te geven aan vreemdelingen die verblijf in Nederland willen.

De Minister voor Immigratie en Asiel heeft de Tweede Kamer per brief van 22 februari 2011 hierover nader geïnformeerd. De volgende maatregelen werden in deze brief genoemd:

- *Zorgvuldige eerste asielprocedure*
In de eerste asielprocedure zullen, naast bescherming op asielgronden, ook regulier-humanitaire beschermingsgronden worden betrokken. De gronden voor asiel zullen meer in lijn worden gebracht met internationale gronden voor bescherming zoals die zijn beschreven in de Kwalificatierichtlijn. Bezien wordt of de Dublin-procedure kan worden versneld. Daarnaast zal er een verzwaring en verschuiving van de bewijslast richting asielzoeker plaatsvinden, met name indien deze ongedocumenteerd is.
- *Snelle vervolgprocedures*
Bij het indienen van vervolgaanvragen is het streven om binnen één dag te bepalen of er sprake is van nieuwe feiten en omstandigheden. Alleen in dat geval mag de vreemdeling de behandeling van zijn vervolgaanvraag in Nederland afwachten. Bezien wordt of deze vervolgprocedure dan versneld kan worden afgehandeld. Indien er geen nova zijn of er blijkt sprake te zijn van een reguliere aanvraag (arbeid, studie) die in het buitenland moet worden ingediend, dan wordt de aanvraag onmiddellijk dan wel binnen enkele dagen afgewezen. Tevens is het uitgangspunt dat direct na afwijzing van een vervolgaanvraag overdracht aan de DT&V zal plaatsvinden.
- *Verkortings doorlooptijden*
Naast de verdere stroomlijning van asielprocedures en vervolgprocedures zal worden ingezet op verkorting van doorlooptijden in de hele vreemdelingenketen, waaronder beroep en hoger beroep.
- *Differentiatie gesubsidieerde rechtsbijstand bij vervolgaanvragen*
Het plan is om bij asiel vervolgaanvragen waarin in de ééndagstoets of in de AA-procedure een voornemen tot afwijzing wordt uitgebracht een substantieel lagere vergoeding voor verleende rechtsbijstand toe te kennen. Voor beroep en hoger beroep geldt dat alleen een gegrondverklaring onder het normale forfait wordt gebracht. Bij reguliere vervolgaanvragen wordt voorgesteld bij bezwaar, beroep en hoger beroep alleen bij een inwilliging/gegrondverklaring het normale forfait uit te keren. Ingeval van afwijzing wordt een gereduceerd tarief gehanteerd.

Naar aanleiding van de voorgestelde maatregelen is bij de Directie Migratiebeleid (DMB) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) het Programma Stroomlijning Toelatingsprocedures ingericht. Dit programma moet de maatregelen realiseren. Een uitwerking van het hele pakket van maatregelen zal naar verwachting eind december 2011 aan de Tweede Kamer worden gezonden. Om een goed beeld van de uitvoeringsconsequenties van alle maatregelen te krijgen, is

³ Vrijheid en verantwoordelijkheid, Regeerakkoord VVD-CDA, 30 september 2010

⁴ Gedoogakkoord VVD-PVV-CDA, 30 september 2010

in het Programmaplan een ex ante uitvoeringstoets (EAUT) opgenomen. De Directeur Generaal Vreemdelingenzaken (DGVZ) heeft door middel van een opdrachtbrief aan de IND verzocht om deze EAUT uit te voeren. Deze opdrachtbrief werd begeleid door een beleidskader (zie bijlage 1), waarin de hiervoor genoemde punten verder zijn uitgewerkt. De EAUT is uitgevoerd in de periode augustus - oktober 2011.

1.2 Doelstelling van de EAUT

De EAUT heeft de operationele uitvoerbaarheid van de voorgestelde maatregelen voor de IND, het COA, de DT&V, de VP, VWN en de RvR in kaart gebracht. De Rvdr komt nog met een eigen wetgevingsadvies plus werklastinschatting over de in de EAUT besproken maatregelen.

Het ging in de EAUT primair om een objectieve en technische toetsing met betrekking tot de haalbaarheid, uitvoerbaarheid en kosten van de wetswijzigingen en niet om een politieke of maatschappelijke beoordeling.

De focus van de EAUT lag op de dagelijkse uitvoeringspraktijk. Hierdoor is inzicht verkregen in onder meer de logistieke, organisatorische en financiële gevolgen voor de betrokken partijen.

Een belangrijk doel van het programma is het bereiken van een kostenbesparing van 20 à 25 miljoen vanaf 2014 (oplopend in een reeks van 2012:10 miljoen, 2013: 15 miljoen.) De kostenbesparingen die de voorgenomen maatregelen met zich kunnen meebrengen, nemen zodoende een prominente plaats in de toets in.

1.3 Vraagstelling

De volgende vragen stonden in de EAUT centraal:

Wat zijn de uitvoeringstechnische gevolgen van:

- Deerschikking van de asielgronden?
- De aanpassingen in de eerste asielprocedure?
- De aanpassingen in de eerste regulier-humanitaire procedure?
- De procedurele wijzigingen bij vervolgaanvragen?
- De versnelling van de doorlooptijden?

De gevolgen van de voorgestelde maatregelen zijn eveneens, zoveel als mogelijk, in samenhang bezien. Tevens was er in de EAUT aandacht voor ketenbrede effecten.

1.4 Methode

Een EAUT is het beste te omschrijven als een gezamenlijk denkproces van de verschillende partners die betrokken zijn bij de uitvoering van regelgeving. Aan de hand van een standaardvragenlijst (zie bijlage 2) trachten de betrokken uitvoeringsinstanties in kaart te brengen wat de gevolgen zijn van de voorgestelde beleidswijzigingen voor hun organisatie. Dit gebeurt in het kader van een aantal bijeenkomsten waarbij de relevante organisaties en organisatieonderdelen aanwezig zijn. Het proces resulteert in een eindrapportage, die door alle deelnemers is besproken en van commentaar voorzien.

Aanbevelingen en verdere beleidsontwikkelingen

Het instrument EAUT wordt gebruikt om een objectieve en technische toets naar de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van de voorgestelde maatregelen uit te voeren. In deze EAUT bleek soms echter dat het beleid op sommige punten nog onvoldoende was ontwikkeld om een goede toets mogelijk te maken. In die gevallen hebben de

werkgroepen suggesties of aanbevelingen gedaan waarmee de voorstellen van het programma naar het idee van de deelnemers van de EAUT verder gerealiseerd zouden kunnen worden. Ook zijn soms naar aanleiding van de bevindingen aanbevelingen gedaan of oplossingsrichtingen voorgesteld. Deze aanbevelingen en mogelijke oplossingen zijn zelf echter niet getoetst volgens de EAUT-methode.

De getoetste beleidsmaatregelen en het modern migratiebeleid

In de toets is geen expliciete aandacht besteed aan de gevolgen van de invoering van de wet modern migratiebeleid (MoMi). In de uiteindelijke uitwerking van de beleidsmaatregelen zal er vanzelfsprekend voor worden gezorgd dat de nieuwe werkwijze 'MoMi-proof' zal zijn.

Kernteam

De IND heeft ten behoeve van de EAUT een kernteam geformeerd dat wekelijks bijeen is gekomen. Dit kernteam stond onder voorzitterschap van het plaatsvervangend hoofd van het IND informatie- en Analysecentrum (INDIAC). Verder bestond dit kernteam uit medewerkers van INDIAC, de afdeling uitvoeringsbeleid (AUB), de directie Middelen en Control (M&C), het COA en de DT&V.

Het kernteam heeft de onderzoeksopzet opgesteld, de plenaire en werkgroep bijeenkomsten georganiseerd, de benodigde informatie verzameld en de rapportage opgesteld.

Plenaire sessies

Gedurende de looptijd van de EAUT vonden drie plenaire sessies plaats. Deelnemers aan de plenaire sessies waren:

- IND: INDIAC, AUB, M&C, Directie Informatie Voorziening (DIV), Stafdirectie Specialistische Diensten en internationale samenwerking (SDIS), Klantdirectie Asiel (KDA), Klantdirectie Regulier Sociaal (KDRS), Procesvertegenwoordiging (PV)
- COA
- DT&V
- Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving (DRR, Ministerie van Veiligheid en Justitie)
- Directie Migratiebeleid en besturing vreemdelingenketen (DMB, Ministerie van Binnenlandse Zaken)
- Vluchtelingenwerk Nederland (VWN)
- Vreemdelingenpolitie (VP)
- Raad voor Rechtsbijstand (RvR)

De Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) was agendalid en heeft deelgenomen aan een werkgroepbijeenkomst van de werkgroep differentiatie vergoedingen rechtsbijstand. De Rvdr was agendalid en heeft deelgenomen aan de werkgroep versnelling doorlooptijden. De Raad van State heeft als agendalid deelgenomen.

Tijdens de eerste plenaire sessie is een toelichting gegeven op het programma stroomlijning toelatingsprocedures en op het instrument EAUT. Ook zijn op deze eerste sessie werkgroepen gevormd (zie hieronder). Tijdens de tweede plenaire sessie zijn vragen die in de loop van het proces zijn gerezen aan bod gekomen. In de derde plenaire sessie is het conceptrapport besproken.

Werkgroepen

Naast bijeenkomsten van het kernteam en plenaire sessies, zijn er werkgroepen gevormd rondom de verschillende deelonderwerpen van de EAUT, waaraan betrokken partijen hebben deelgenomen. De werkgroepen werden geleid door leden van het kernteam. De samenstelling van de werkgroepen wordt hieronder weergegeven.

Werkgroep herschikking asielgronden

IND (KDA, KDRS, AUB, PV, M&C, DIV) COA, RvR, VP. Agendalid: NOvA

Werkgroep aanpassen procedures

IND (KDA, KDRS, AUB, PV, M&C, DIV), COA, DT&V, RvR, VP, DMB Agendalid: NOvA

Werkgroep medisch

IND (INDIAC, AUB, M&C, SDIS, DIV, KDA, KDRS), COA, DT&V, VWN, RvR, DMB.
Agendalid: NOvA.

Werkgroep differentiatie gesubsidieerde rechtsbijstand bij vervolgaanvragen

IND (INDIAC, PV), DRR, RvR, NOvA

Werkgroep versnellen doorlooptijden

IND (INDIAC, KDA, KDRS, AUB, DIV, M&C, SDIS, PV), COA, DRR, RvR, Rvdr, DT&V, VP, DMB. Agendalid: NOvA

Werkgroep Dublin

IND (KDA, AUB, M&C, PV), COA, RvR, DT&V. Agendalid: VP

De werkgroepen hebben de onderzoeksvragen aan de hand van de standaardvragenlijst voor EAUT's (zie bijlage 2) beantwoord. Naar aanleiding van de input van de deelnemers van de werkgroepen hebben kernteamleden vervolgens conceptteksten voor deze rapportage opgesteld. De conceptteksten zijn besproken en becommentarieerd door de deelnemers aan werkgroepen. Ook op de laatste plenaire bijeenkomst is de conceptrapportage besproken. Alle deelnemers hebben toen input geleverd, waarna de eindrapportage is opgesteld.

2 Herschikking van de asielgronden

2.1 Voorgestelde wijzigingen

2.1.1 *Huidige wet- en regelgeving*

In de Vreemdelingenwet 2000 staan in artikel 29, eerste lid, onder a t/m f, Vw de toelatingsgronden opgesomd waaraan een asielaanvraag getoetst wordt. In artikel 29, eerste lid, onder a en b Vw staan de internationale asielgronden zoals opgenomen in richtlijn 2004/83/EG. Artikel 29, eerste lid, onder c t/m f, Vw zijn nationale asielgronden, te weten: de toets aan klemmende redenen van humanitaire aard (c), het categoriale beschermingsbeleid (d) en het beleid ten aanzien van nareizende gezinsleden (e en f). Bij de behandeling van een asielverzoek wordt de toepasselijkheid van de asielgronden getoetst in de volgorde waarin deze gronden in de wet zijn opgenomen, dus te beginnen bij 29, eerste lid, onder a, Vw.

2.1.2 *Voorgestelde wet- en regelgeving*

In het regeer- en gedoogakkoord van het huidige kabinet en zijn gedoogpartner staat een aantal maatregelen op het terrein asiel opgenomen, te weten: de asieltoets wordt zo effectief, efficiënt en zorgvuldig mogelijk ingevuld, het categoriaal beschermingsbeleid vervalt, en nareizende gezinsleden krijgen niet meer een asielvergunning maar vallen onder het reguliere gezinsherenigingsbeleid.

Het voorgestelde wetsvoorstel dat in dit hoofdstuk aan de orde komt heeft betrekking op het herschikken van de asielgerelateerde toelatingsgronden. Artikel 29, eerste lid, onder c en d, Vw - de klemmende redenen van humanitaire aard en het categoriale beschermingsbeleid - komen te vervallen. Uit de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens en het Hof van Justitie van de Europese Unie kan worden geconcludeerd dat deze verleningsgronden onvoldoende toegevoegde waarde hebben. De harmonisering van het asielbeleid heeft, in samenhang met ontwikkelingen in de jurisprudentie ten aanzien van bescherming die onder artikel 3 EVRM dient te worden geboden, ertoe geleid dat verblijfsvergunningen asiel in toenemende mate op internationale gronden worden verleend. Dit komt onder meer doordat collectieve elementen in het asielrelaas, onder invloed van het EVRM en het EU-recht, een steeds nadrukkelijker rol zijn gaan spelen in de toets aan de internationale gronden voor asielverlening. De toegevoegde waarde van de nationale asielgronden is daardoor afgenomen.

Bij de wens om de asielgronden te beperken tot de internationale beschermingsgronden is verder van belang dat er in de toekomst een verschil in rechtspositie ontstaat tussen artikel 29, eerste lid, onder a of b, Vw-statushouders enerzijds en artikel 29, eerste lid, onder c en d, Vw statushouders anderzijds, omdat de a- en b-grond in de toekomst kan leiden tot de status van langdurig ingezetene. Dit is niet het geval voor de nationale asielgronden. Hiermee komt de met de Vw2000 geïntroduceerde uniforme asielstatus onder druk te staan.

Tevens is het een wens van de regering om de verblijfsvergunning asiel alleen te bestemmen voor die personen die bij terugkeer in het land van herkomst daadwerkelijk zelf een gegronde vrees hebben voor vervolging of een reëel risico lopen op een behandeling als bedoeld in artikel 3 EVRM.

Daarnaast wordt een vereenvoudiging voorgesteld van de procedure ten behoeve van de verlening van de verblijfsvergunning asiel aan nareizende gezinsleden. Deze

maatregel ziet erop dat nareizende gezinsleden van asielgerechtigden sneller duidelijkheid krijgen omtrent hun perspectief op verblijf in Nederland.

Om aan bovenstaande recht te doen, wordt voorgesteld om artikel 29 als volgt in te richten:

- Artikel 29, eerste lid, onder a en b, Vw blijven in de huidige vorm bestaan.
- Artikel 29, eerste lid, onder c, Vw vervalt. Een deel van het beleid valt reeds onder de reikwijdte van artikelen 29, eerste lid, onder a en b, Vw en een deel zal worden ondergebracht bij regulier humanitair (discretionaire bevoegdheid).
- Artikel 29, eerste lid, onder d, Vw verdwijnt, de wettelijke grondslag voor het voeren van een categoriaal beschermingsbeleid verdwijnt.
- Artikel 29, eerste lid, onder e en f, Vw blijft in essentie bestaan, maar de procedure tot verlening van een vergunning op grond van het nareisbeleid zal sterk vereenvoudigd, en daarmee efficiënter en goedkoper, worden. Er is uitvoerig onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om voor nareizende gezinsleden een reguliere vergunning in het leven te roepen, maar de consequenties voor bestaande wet -en regelgeving en voor de uitvoering hiervan bleken dusdanig groot, dat het gerechtvaardigd is de vergunning onder asiel te behouden. Voorstel is om aan nareizende gezinsleden die in het bezit zijn gesteld van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) ambtshalve een asielvergunning te verlenen, zodat zij niet meer ieder individueel eerst de hele asielprocedure doorlopen met een volledige inhoudelijke asieltoets. In het wetsvoorstel zal deze asielgrond worden ondergebracht in een nieuw tweede lid van artikel 29 Vw.

In het beleidskader is voorts voorgesteld om vooruitlopend op de wetswijziging met betrekking tot artikel 29, eerste lid, onder c, Vw in de EAUT te onderzoeken of de categorieën 'traumata' en 'specifieke groepen' al uit beleid kunnen worden geschreven.

2.2 Organisatorische gevolgen

Afschaffen artikelen artikel 29, eerste lid, onder c en d, Vw

Ten aanzien van de maatregelen waarbij artikel 29, eerste lid, onder c en d, Vw worden afgeschaft worden geen organisatorische gevolgen verwacht. Evenmin worden organisatorische gevolgen verwacht indien, vooruitlopend op de wetswijziging, de categorieën traumata en beleid specifieke groepen al uit het beleid onder artikel 29, eerste lid, onder c, Vw worden geschreven. Ten aanzien van deze laatstgenoemde maatregel wordt verwezen naar de randvoorwaarden en risico's voor een juridische kanttekening.

Voorts wordt opgemerkt dat in hoofdstuk 4.2 het proces wordt beschreven ten aanzien van de toets aan regulier humanitaire gronden, waar ook het huidige asielbeleid klemmende redenen van humanitaire aard, inclusief het beleid van verwesterde Afghaanse meisjes, onder komt te vallen.

Gewijzigde procedure nareis

(geen) gevolgen voor de mvv-procedure.

De nieuwe werkwijze ziet op de procedure ná binnenkomst in Nederland van de nareiziger en heeft geen (wezenlijke) gevolgen voor de mvv-procedure en de gevraagde handelingen op de post (Buitenlandse Zaken (BZ)).

Aanmelden

De nareiziger dient zich, gelijk de huidige procedure, ná inreis binnen de termijn van drie dagen aan te melden bij een daartoe aangewezen locatie van de IND. Gelet op de uitkomsten van onderhavige toets zal de behandeling van de procedure onder de huidige omstandigheden het beste uitvoerbaar zijn op het aanmeldcentrum (zie verder par. 2.5).

Onder verwijzing naar de afgegeven mvv dient de nareiziger kenbaar te maken dat hij zijn mvv wenst om te zetten in een verblijfsvergunning asiel in het kader van gezinshereniging.

Ambtshalve verlening

Op basis van de afgegeven mvv wordt ambtshalve een verblijfsvergunning verleend, behoudens door de IND geconstateerde contra-indicaties. De houder van de mvv hoeft dan, mits hij zich binnen de gestelde termijn van drie dagen heeft gemeld, geen asielaanvraag in te dienen. De toets of voldaan is aan de voorwaarden voor vergunningverlening vindt plaats in het kader van de mvv-procedure waarvan de uitkomst in het buitenland wordt afgewacht. Zoals ook bij de huidige mvv-procedure in het kader van nareis staat bij de ambtshalve nareisprocedure bij weigering van de mvv, bezwaar en eventueel beroep regulier met bijbehorende griffierechten open.

Indien de nareiziger in het bezit is van een geldige mvv zal in het kader van de ambtshalve verlening van de vergunning de IND medewerker enkel moeten controleren of hij de juiste persoon voor zich heeft, op basis van de overgelegde documenten, waaronder een laissez-passer (LP), (zie onder *randvoorwaarden/risico's*) en of er (alsnog) sprake is van antecedenten. Hierbij wordt opgemerkt dat een onderzoek naar antecedenten ook onderdeel uitmaakt van de mvv-procedure. Indien de VP niet langer een rol zal spelen binnen de (ambtshalve) nareisprocedure (zie dit hoofdstuk onder '*Gevolgen van ambtshalve procedure*') kan de IND het antecedentenonderzoek, ná inreis van de nareiziger, voor zijn rekening nemen. Voor dit onderzoek dienen gegevens uit verschillende systemen te worden geraadpleegd. Het opvragen van de hierbedoelde gegevens zal ongeveer 24 uur in beslag nemen.

Indien betrokkene alsnog zelfstandig een asielaanvraag wenst in te dienen, volgt een AA procedure. Voorts bestaat er volgens de nieuwe wetsystematiek de mogelijkheid om als nareiziger een zelfstandige asielaanvraag in te dienen en expliciet af te zien van de toets aan de individuele asielgronden. Hierbij kan gedacht worden aan een 'spontane' nareiziger die zonder mvv is ingereisd en enkel gezinshereniging beoogt. Voor alle duidelijkheid wordt opgemerkt dat een 'spontane' nareiziger, zonder een geldige mvv, hier te lande geen ambtshalve nareisprocedure kan doorlopen. In dit kader kan namelijk alleen aan een houder van een geldige mvv ambtshalve een vergunning worden verstrekt. Een vreemdeling die zich zonder geldige mvv meldt in het kader van nareis zal door de IND gewezen moeten worden op de mogelijkheid hier te lande een asielaanvraag in te dienen om vervolgens nareis te laten beoordelen.

Opvang

Gedurende de periode tussen de aanmelding en de uitgereikte (inwilligende) beschikking kan de vreemdeling, volgens het COA, worden opgevangen in de Centrale Ontvangst Locatie (COL). De nareiziger zal daar in ieder geval één of twee nachten moeten verblijven in verband met de tbc-screening die moet worden verricht. In het belang van de publieke gezondheid is het niet wenselijk dat de

vreemdeling zich buiten het terrein van de locatie begeeft zolang het niet bekend is of er sprake is van tbc en daarmee tevens besmettingsgevaar.

Indien de hoofdpersoon (geschikte) huisvesting heeft, kan de nareiziger - na de tbc-screening - bij de hoofdpersoon verblijven. In de praktijk is gebleken dat, indien de hoofdpersoon al over een eigen woonruimte in een gemeente beschikt, deze huisvesting vaak niet geschikt (te klein) is voor meerdere personen en de nareiziger er voor kiest gebruik te maken van de opvang van het COA tot het moment dat passende woonruimte beschikbaar is.

Voor de opvang door het COA van de nareiziger die de ambtshalve procedure doorloopt en derhalve geen *asielaanvraag* indient is wel aanpassing van de Rva nodig (zie par. 2.10 randvoorwaarden/risico's).

Beschikking

Nadat de beschikking is uitgereikt zal de betrokkene uit de COL worden geplaatst. Indien de hoofdpersoon geen (geschikte) huisvesting heeft kan de nareiziger worden geplaatst in een asielzoekerscentrum (AZC).

Een pasje kan ongeveer twee weken na besluit worden verstrekt aan betrokkene. Gelet op de snelle besluitvorming is het niet langer nodig dat Bureau Documenten een W2⁵-document, ten behoeve van identificatie gedurende de besluitvorming, aanmaakt voor deze vreemdeling.

Het COA streeft ernaar om een vergunninghouder binnen gemiddeld vier maanden uitgeplaatst te hebben naar een woning in een gemeente. Deze termijn is voor nareizigers niet langer of korter dan voor andere vergunninghouders en met name afhankelijk van de ter beschikking stelling van huisvesting door de gemeente.

Gevolgen van ambtshalve procedure

Op grond van de gewijzigde procedure kan de beschikking reeds op korte termijn na aanmelding worden uitgereikt zonder een inhoudelijke AA-procedure van maximaal 8 dagen. Deze maatregel heeft ook als gevolg dat de rust- en voorbereidingstermijn (RVT) van minimaal zes dagen, inclusief een medisch onderzoek door Medifirst, ten behoeve van de voorbereiding op de asielprocedure wordt verkort. Verder zal door het komen te vervallen van de asielgehoren in de AA-procedure minder beroep worden gedaan op de capaciteit van de KDA aangezien (eerste en nader) gehoren, inclusief de voorbereiding en uitwerking daarvan, komen te vervallen. Tevens zal om die reden minder gebruik worden gemaakt van tolken (zie ook par 2.7 financiële gevolgen).

Gelet op de aangebrachte wijzigingen en het beoogde verblijfsdoel van de nareiziger lijkt rechtsbijstand in beginsel niet langer noodzakelijk. Rechtsbijstand wordt verleend in het kader van een aanvraag om internationale bescherming. In onderhavige zaken ziet het doel op gezinshereniging. De toelatingsvraag hieromtrent is feitelijk al bij de afgifte van de mvv beantwoord.

Het lijkt de RvR echter wel van belang dat er toch een kort contactmoment is met een advocaat die de verschillende mogelijkheden van het betreffende individuele geval en eventuele asielmotieven doorloopt en bespreekt. De RvR wijst erop dat bij

⁵ Een W2-document is een identiteitsdocument, dat ter beschikking wordt gesteld aan vreemdelingen die rechtmatig in Nederland verblijven op grond van artikel 8, eerste lid, onder f, g, h, j, of k van de Vw 2000 en die niet beschikken over een geldig document voor grensoverschrijding of identiteitsdocument.

afgifte van de mvv op de post wel naar de toelatingsvraag wordt gekeken, maar niet naar de mogelijke asielmotieven. De afweging van de nareiziger om al dan niet een asielaanvraag op individuele gronden in te dienen is juridisch-inhoudelijk van aard, en daarover kan bij uitstek een advocaat - gespecialiseerd in asielrecht – adviseren. (zie ook onder par. 2.10 randvoorwaarden/risico's).

VWN vindt het van belang dat gezinsleden worden voorgelicht over de mogelijkheid om een zelfstandig asielverzoek in te dienen. Hierbij kan VWN ook wijzen op de voordelen van een snelle ambtshalve procedure. VWN acht het wenselijk om na aankomst van de nareiziger in Nederland voorlichting te organiseren. Hierbij merkt VWN op dat het eventuele advies om een asielaanvraag in te dienen aan de rechtshulpverlener is.

De VP geeft aan dat hun rol bij de nieuw in te voeren nareisprocedure minimaal zal zijn. De tussenkomst van de VP gedurende de aanmeldfase lijkt namelijk niet langer nodig. De VP heeft met betrekking tot de nareizigers momenteel met name een rol bij het afnemen van de vingerafdrukken in het kader van Eurodac en indien daar aanleiding toe bestaat, inname van documenten ten behoeve van onderzoek. Indien de nareiziger met een Laissez-Passer (LP) is ingereisd zal de VP deze innemen en verzenden naar BZ. Verder doet de VP een openbare orde check in de daartoe beschikbare systemen en vult de BVV met persoonsgegevens.

Tijdens de mvv-procedure wordt de identiteit van de nareiziger en de gezinsband met de hoofdpersoon in Nederland reeds onderzocht. De uitkomsten van dit onderzoek zijn in beginsel leidend voor de procedure in Nederland. Indien daar aanleiding toe is, vindt gedurende de mvv-procedure reeds onderzoek naar de echtheid van documenten plaats. Indien de vreemdeling aangeeft dat er documenten zijn, worden deze (doorgaans via de in Nederland verblijvende hoofdpersoon) voor onderzoek aangeboden aan het Bureau Documenten. Afhankelijk van de uitkomst van het onderzoek en de nationaliteit van de vreemdeling wordt een nader identiteits en/of een DNA-onderzoek opgestart. Op grond van het vorenstaande kan worden geconcludeerd dat documentenonderzoek door tussenkomst na de VP, nà inreis in Nederland in beginsel niet nodig is.

Eurodac is een instrument om vast te stellen welke lidstaat op grond van de Dublin Verordening verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek. Op grond van de Eurodac Verordening zijn lidstaten verplicht de vingerafdrukken van elke vreemdeling van 14 jaar en ouder die een asielverzoek heeft ingediend op te voeren in Eurodac. Omdat nareizigers die in het bezit zijn van een mvv in de nieuwe situatie geen asielverzoek meer indienen, vervalt deze verplichting. Dactyloscopisch onderzoek hoeft om die reden derhalve niet plaats te vinden (zie verder par. 2.10 randvoorwaarden/ risico's).

Voorts kan ten aanzien van dactyloscopisch onderzoek worden geconcludeerd dat de Dublin Verordening geen toepassing heeft op deze vreemdelingen die reeds in het bezit zijn gesteld van een mvv en ambtshalve in het bezit zullen worden gesteld van een verblijfsvergunning. Eurodac is een instrument om de Dublin Verordening te kunnen handhaven. Nu de Dublin Verordening niet van toepassing is, vallen nareizigers die geen zelfstandige asielaanvraag indienen buiten de scope van Eurodac. Dactyloscopisch onderzoek om die reden hoeft derhalve niet plaats te vinden (zie verder onder randvoorwaarden/ risico's).

Ten slotte wordt opgemerkt dat de IND toegang heeft tot de openbare orde en de BVV-registratie. Het is daarom niet noodzakelijk dat de VP de controle in deze

systemen uitvoert. De VP geeft desgevraagd aan dat op het moment dat de IND de verifiërende taak op zich neemt, de aanwezigheid van de VP op dezelfde locatie geen meerwaarde heeft, ook omdat de nareiziger al is geïdentificeerd tijdens de mvv-procedure op de post (zie ook randvoorwaarden en risico's).

Ten aanzien van de inname van de LP wordt het volgende opgemerkt. In de huidige nareisprocedure wordt de - door het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) op de post afgegeven - LP ingenomen door de VP. Ook de Koninklijke Marechaussee (KMar) heeft, als toezichthouder, de bevoegdheid om de LP in te nemen en op te sturen naar BZ. De IND heeft deze bevoegdheid niet. De IND mag op grond van de huidige regelgeving het document wel in ontvangst nemen, maar niet (afdwingbaar) innemen.

BZ heeft desgevraagd aangegeven dat het met het oog op misbruik wenselijk is als de vreemdeling ná inreis de LP zo spoedig mogelijk inlevert bij de Nederlandse autoriteiten. Indien de rol van de VP in deze procedure komt te vervallen, kan BZ zich er goed in vinden als de nareiziger de LP bij de IND inlevert. Er zal alsnog een toezichthouder moeten worden ingeschakeld als de IND deze taak op zich neemt en de nareiziger weigert de LP in te leveren. Een andere optie is om de LP bij binnenkomst in Nederland in te laten nemen of ongeldig te laten maken door de KMar. Hiervoor is nader overleg met de KMar nodig.

2.3 **Personeel en opleiding**

Naar aanleiding van de lichte aanscherping van het beleid, op grond van het afschaffen van artikel 29, eerste lid, onder c en d, Vw, verwacht PV relatief meer afwijzingen en om die reden eerder een toename dan afname van de werklust.

De KDA geeft aan dat medewerkers zullen moeten worden opgeleid, vooral op het procedurele en logistieke proces.

Indien de keuze wordt gemaakt voor behandeling van de ambtshalve procedure aan een loket zullen loketmedewerkers bijgeschoold moeten worden op de inhoud en, vooral, op het procedurele en logistieke proces.

2.4 **Techniek en automatisering**

Er zijn voldoende technische mogelijkheden voor uitvoering en / of handhaving in INDiGO, concludeert DIV.

De volgende aanpassingen in (geautomatiseerde) systemen zijn volgens DIV noodzakelijk:

- aanpassing in de kwalificatielijsten van de behandelplannen asiel vanwege het vervallen van de inwilligingsgronden artikel 29, eerste lid onder c en d Vw;
- aanpassing in bouwstenen (inhoud brieven);
- aanpassing in behandelplannen naar aanleiding van de wijzigingen met betrekking tot de nareisprocedure.

De KDRS en de KDA geven aan dat de systemen zo aangepast moeten worden dat het mogelijk wordt een verblijfsvergunning asiel aan te maken na inwilliging mvv.

Met betrekking tot de vraag of de systemen voldoende op elkaar zijn afgestemd (zowel intern als extern met andere ministeries en/of uitvoeringsorganisaties), geeft DIV het volgende aan. In INDiGO zitten al ketenkoppelingen met andere

organisaties en kunnen nieuwe worden aangelegd. Of, en in hoeverre, deze daadwerkelijk gemaakt en gebruikt kunnen worden, is met name afhankelijk van hoever de systemen van ketenpartners ontwikkeld zijn. Wanneer er in het kader van de nieuwe wet- en regelgeving nieuwe ketenkoppelingen moeten komen, zal dit wel impact hebben op INDiGO.

2.5

Huisvesting

In de huidige praktijk dient de nareiziger zich te melden bij het aanmeldcentrum (AC) in Ter Apel.

De KDA heeft in eerste instantie haar voorkeur uitgesproken voor een behandeling van de ambtshalve procedure bij een (regulier) loket. Reden hiervoor is onder meer de inhoud van de behandeling. Het betreft slechts een formele behandeling waarvoor geen inhoudelijke asielgerelateerde kennis nodig is. Tevens is deze procedure betrekkelijk eenvoudig en kan snel worden afgehandeld bij een loket. Daarnaast is de achterliggende gedachte van dit beleidsvoorstel om de nareiziger niet onnodig te laten instromen in de AA-procedure. Voor de beeldvorming en om te voorkomen dat de nareiziger zonder directe aanleiding alsnog een verzoek om asiel indient, bestaat de wens om hiervoor de mogelijkheid te creëren bij een IND-loket op één of meerdere locaties van de IND. Daarbij wijst de KDA wel op het risico dat indien wordt gekozen voor behandeling aan het loket er zeer goede afstemming moet plaatsvinden met het COA om (tijdige) opvang te waarborgen, ook buiten kantooruren om.

De RvR heeft aangegeven desgewenst een spreekuur vóór de besluitvorming bij een IND-behandelkantoor te kunnen organiseren.

De KDRS geeft aan dat indien de keuze valt op de IND loketten er capaciteit van asiel naar regulier zal moeten gaan, waarbij de taken en verantwoordelijkheden in kaart moeten worden gebracht.

In het belang van de vreemdeling is VWN er een groot voorstander van om de ambtshalve procedure niet in Ter Apel plaats te laten vinden, maar bijvoorbeeld op het AC Schiphol. Ter Apel heeft als groot nadeel zijn niet-centrale ligging. Gezinsleden moeten vaak ver reizen en dan ook overnachten. Met name wanneer het gaat om onbegeleide kinderen heeft de hoofdpersoon vaak een groot probleem omdat hij vrij moet nemen van werk of een inburgeringscursus.

Het COA heeft een duidelijke voorkeur voor melding van de nareiziger op het AC ter Apel in plaats van bij een loket. Een aantal redenen zijn hiervoor te geven.

- Het COA is reeds beschikbaar op het AC Ter Apel. Medewerkers van het COA zijn niet werkzaam op een van de IND-behandelkantoren met een regulier loket. De beschikbaarheid van COA-medewerkers is wel vereist omdat zij zorgen voor de plaatsing van de nareiziger in het juiste opvangcentrum.
- Het melden van de nareiziger in het AC Ter Apel maakt het mogelijk dat de nareiziger aldaar, gedurende de opvang in de COL, gescreend wordt op tbc. In het belang van de volksgezondheid moet iedere vreemdeling gescreend worden. Dit geldt ook voor nareizigers die tot de opvang worden toegelaten. tbc-screening door de GGD in samenwerking met het COA vindt sinds begin 2011 tevens plaats op het AC Schiphol. Echter, het COA kent en heeft geen enkele opvang(locatie) in of op Schiphol.
- De nareiziger zal niet altijd in staat zijn om na aanmelding op een behandelkantoor ook diezelfde dag (vanuit het behandelkantoor) naar de opvanglocatie te reizen waarin hij is geplaatst. Met name wanneer zijn

aanmelding wat later op de dag plaatsvindt en de locatie veraf gelegen is van het behandelkantoor.

- Een nareiziger kan bij binnenkomst in Nederland ervoor kiezen om toch een (eigen) asielaanvraag in te dienen. De melding in Ter Apel voorkomt een extra vervoersbeweging, namelijk van het behandelkantoor naar Ter Apel, om vanaf die plek op een later moment naar een AZC te gaan.
- Op het terrein in Ter Apel zijn units beschikbaar voor minder validen. Deze units kunnen ook gebruikt worden door nareizigers die vanwege bepaalde fysieke kenmerken belang hebben bij een tijdelijk verblijf in zo'n unit.

Indien de ambtshalve procedure niet op een IND-locatie wordt behandeld waar het COA (opvang)faciliteiten heeft, zijn aanpassingen in het kader van de huisvesting bij het COA noodzakelijk. Zo zal geborgd moeten worden dat de nareiziger gescreend kan worden op tbc. Van belang hierbij is op te merken dat de tbc-screening alleen kan plaatsvinden in een daartoe speciaal ingerichte ruimte (gelet op de röntgenstraling).

De behandeling van de ambtshalve procedure op een andere plek dan Ter Apel zorgt er ook voor dat gezien moet worden waar de nareiziger gedurende de ambtshalve procedure, die gelet op de handelingen die moeten worden uitgevoerd, waaronder registratie, een openbare orde check, en het onzekere tijdstip van (spontane) melding waarschijnlijk niet binnen een dag zal zijn afgerond, zal verblijven. Een andere plek dan AC Ter Apel zorgt overigens ook voor diverse vervoersbewegingen (en daarmee samenhangende kosten). De nareiziger zal in ieder geval moeten reizen naar de plaats waar de tbc-screening wordt verricht. Ook zal gereisd moeten worden naar het loket waar de ambtshalve procedure dan zou plaatsvinden in verband met registratie en de ontvangst van de vergunning.

2.6 Externen

Er zal volgens KDA minder gebruik worden gemaakt van tolken, met name in het kader van asielgehoren. Indien er geen inhoudelijke AA-procedure volgt is de RVT, inclusief medisch onderzoek door Medifirst, ten behoeve van de voorbereiding niet langer nodig.

2.7 Financiële gevolgen

Nareizigers kunnen op grond van de maatregel ambtshalve een asielvergunning verleend krijgen. Dit levert een besparing op in opvangkosten, tolkenkosten en de kosten voor Medifirst. Inschatting is dat nareizigers ongeveer 15% van de totale asielinstroom die wordt afgehandeld in de AA-procedure betreffen (totaal ruim 8600). Dit komt neer op 1.300 zaken. Kanttekening is dat het aantal wel sterk fluctueert per jaar, met een forse daling in het lopende jaar 2011. In 2007, 2008, 2009, 2010 en 2011 waren het respectievelijk 1030, 2380, 2690, 2970 en 825 zaken (2011: extrapolatie cijfers tot en met augustus).

De doorlooptijden van de RVT en de AA-procedure nemen sterk af. De RVT bedraagt op dit moment gemiddeld ongeveer vier weken. Gelet op de ervaringen die sinds de start van de verbeterde asielprocedure op 1 juli 2010 zijn opgedaan, zou de gemiddelde duur van de RVT gemiddeld genomen ongeveer drie weken moeten bedragen. Op die termijn wordt dan ook zoveel mogelijk gestuurd. Navraag in het proces leert dat de huidige doorlooptijd in de AA-procedure voor nareiszaken gemiddeld vijf dagen is.

Op grond van de maatregel waarbij de vergunning ambtshalve wordt verleend loopt de termijn voor de vergunningverstrekking naar verwachting terug naar twee dagen.

Uitgaande van de termijnen van drie weken RVT en vijf dagen AA-procedure in de huidige praktijk levert dit een daling in de doorlooptijd op van in totaal 24,5 dagen. De besparing in de opvangkosten is daarmee ongeveer € 1,8 mln. (zie tabel 1.1).

Tabel 1.1

Inschatting besparing opvangtijd gedurende AA en RVT	
Aantallen MVV-nareiszaken	1.300
Gemiddelde duur RVT	21
Gemiddelde duur AA voor nareiszaken (nu)	5
Gemiddelde duur AA voor nareiszaken (na beleidswijziging)	2
Opvangkosten COA op jaarbasis	20.550
Totale besparing (in €1.000)	1.757

De tolkenkosten bij de IND en de RvR dalen door het ambtshalve afdoen van nareiszaken en het komen te vervallen van de gehoren tijdens de AA-procedure. Hierbij wordt opgemerkt dat over het algemeen gehoren alleen plaatsvinden bij vreemdelingen van 15 jaar of ouder. Inschatting van KDA is dat het eerste gehoor in nareiszaken ongeveer 2 uur kost. In 20% van de nareiszaken volgt hierop nog een nader gehoor dat gemiddeld ongeveer 4 uur kost.

Door het komen te vervallen van de asielgehoren in de AA- procedure zal tevens minder beroep worden gedaan op de capaciteit van de KDA. In aanvulling op de vorengenoemde gemiddelde duur van de gehoren heeft de KDA in de huidige praktijk ook nog tijd nodig voor het voorbereiden en het uitwerken van de gehoren. De KDA schat in dat het voor het 1e gehoor totaal vier uur nodig heeft. Het nader gehoor vergt in het algemeen meer tijd, maar doordat in slechts in 20% van de nareiszaken dit gehoor daadwerkelijk plaatsvindt, schat KDA de gemiddelde tijd (voor alle nareiszaken) eveneens in op vier uur. Deze inschatting ziet dus op de voorbereiding en het uitwerken en het gehoor zelf. In totaal levert de besparing van tolken- en gehoorkosten € 2,4 ton op (zie tabel 1.2).

Tabel 1.2

Inschatting besparing tolkenkosten en gehoorkosten (obv Regeling tolkenvergoeding IND)	
Aantallen MVV-nareiszaken van personen ouder dan 15 jaar	598
Aandeel eerste gehoor	100%
Aandeel nader gehoor	20%
Inschatting gem. tijdsbesteding eerste gehoor (in uren)	2
Inschatting gem. tijdsbesteding nader gehoor (in uren)	4
Inschatting gem. recht op reistijdvergoeding (in uren)	1
Inschatting gem. Voorbereidings- en verwerkingstijd eerste gehoor (in uren)	4
Inschatting gem. Voorbereidings- en verwerkingstijd nader gehoor (in uren)	4
Uurtarief tolken (in €)	44
Middenloonsom Asiel (in € obv MC2011)	60.969
Reistijdvergoeding (recht hierop voor de gehele reistijd verminderd met 1 uur) (in €)	22
Totale besparing (in €1.000)	238

Naast de bovengenoemde kosten nemen ook de kosten voor Medifirst voor de IND af (zie tabel 1.3). Inschatting is dat de tijdsbesteding per zaak ongeveer een half uur tot driekwartier bedraagt. In de tabel is de minimale besparing van € 42.000 weergegeven.

Tabel 1.3

Inschatting besparing Medifirst (obv Factuur Medifirst uit BINK (4.500.815.563))	
Aantallen MVV-nareiszaken van personen ouder dan 15 jaar	598
Uurtarief Medifirst per zaak (in €)	141
Tijdsbesteding per zaak in uren	0,5
Totale besparing (in €1.000)	42

De tolkenkosten bij de RvR nemen eveneens af. Het gaat om een besparing van een uur per zaak en in 20% van de zaken is nog een nabespreking nodig. Dit levert een besparing op van ongeveer een halve ton (zie tabel 1.4).

Tabel 1.4

Besparing tolkenkosten Raad voor de Rechtsbijstand	
Aantallen MVV-nareiszaken van personen ouder dan 15 jaar*	598
Uurtarief tolken in €	77
Aantal uren nodig voor voorbespreking per zaak	1
Aandeel zaken waar nabespreking nodig is	20%
Aantal uren nodig voor nabespreking per zaak	1
Totale besparing (in €1.000)	55

Ten slotte is de verwachting dat er een besparing optreedt bij de RvR, omdat het niet meer nodig is om rechtsbijstand te verlenen tijdens de AA-procedure, indien de vergunning ambtshalve wordt verleend. Dit levert een besparing op van ongeveer € 3 ton (zie tabel 1.5).

Tabel 1.5

Besparing Raad voor de Rechtsbijstand door opheffen ondersteuning	
Aantallen MVV-nareiszaken	598
Tarief per punt	112
Aantal punten nareiszaken voor 80% van de nareiszaken	4
Aantal punten nareiszaken voor 20% van de nareiszaken	8
Totale besparing (in €1.000)	321

De VP heeft aangegeven dat de aangekondigde maatregelen geen besparingen opleveren. De VP heeft namelijk een bepaald aantal fte's toegekend gekregen om vreemdelingen die zich melden bij de aanmeldunit in Ter Apel te identificeren. Dit aantal fte is onder meer gebaseerd op de prognose van de asielinstroom. In deze prognose is geen onderscheid gemaakt tussen nareizigers en andere asielvreemdelingen.

In totaal levert het herschikken van asielgronden een besparing op van ongeveer € 2 mln. Daarvan vallen de besparingen van de RvR (ongeveer € 3,8 ton) onder het Ministerie van Veiligheid en Justitie (MVenJ).

2.8

Keteneffecten

De commentaren van onder meer de VP en de IND bevestigen de belangrijke rol van BZ bij de beoordeling van met name de identiteitsvaststelling gedurende de mvv-procedure (zie ook randvoorwaarden en risico's).

VWN geeft aan dat het in zijn voorlichtende rol betrokken is bij een zeer groot deel van alle nareisprocedures. VWN zal volgens de KDA ook een belangrijke voorlichtende rol kunnen spelen bij de ambtshalve nareisprocedure zodat voorkomen kan worden dat nareizigers zonder directe aanleiding alsnog de asielprocedure instromen.

Mocht er (toch) gekozen worden om de ambtshalve toetsing van de nareiziger niet in het AC Ter Apel te doen plaatsvinden maar ergens bij een IND-loket, dan zijn er voor het COA diverse gevolgen te benoemen die bij de verdere inrichting nadere aandacht zullen vragen. Zo zal deze keuze bepaalde keteneffecten hebben, onder meer gelegen in de informatievoorziening. Met name wanneer de nareiziger buiten de opvang van het COA zou komen te verblijven, verdient een goede informatievoorziening de aandacht. Het COA zal geïnformeerd moeten worden wanneer een nareiziger een vergunning heeft gekregen, en of deze vergunninghouder in afwachting van het verblijf in de gemeentelijke woning bij het COA wil verblijven.

2.9 Invoering

Regelgeving

Het COA wijst erop dat de nareiziger zonder het voornemen om een asielaanvraag in te dienen geen recht heeft op opvang. De Regeling verstrekkingen asielzoekers (Rva) zal hierop moeten worden aangepast.

In algemene zin is op te merken dat in Rva moet zijn voorgeschreven welke (categorie) vreemdelingen aanspraak maken op verblijf in de opvang (recht hebben op Rva). In artikel 1 van de Rva is onder meer bepaald (in onderdeel k) dat een vreemdeling die nog geen asielaanvraag heeft ingediend en zich bevindt in de RVT recht heeft op opvang. Een nareiziger die met een mvv is ingereisd zal straks geen asielaanvraag hoeven in te dienen, geen AA-procedure doorlopen en ook geen RVT kennen. Een nareiziger heeft dan ook, gelet op de huidige Rva, geen recht op opvang. Derhalve is het nodig deze bijzondere categorie vreemdelingen in de Rva op te nemen als rechthebbende (op opvang). Aanvulling van de Rva is dan ook nodig. De Rva is een ministeriële regeling. De bevoegdheid tot aanpassing van de Rva ligt bij de minister. Voor de volledigheid is op te merken dat de Wet COA de minister de bevoegdheid geeft het recht op opvang ook toe te kennen aan andere groepen vreemdelingen dan asielzoekers.

Huisvestingswet

Verder is bij wijziging van de nareisprocedure aanpassing van de huisvestingswet nodig. In de huisvestingswet waarin de taakstelling is vastgelegd, is bepaald dat alleen statushouders die een asielaanvraag hebben ingediend en vervolgens een vergunning krijgen, onder de taakstelling vallen (artikel 60c Huisvestingswet; zie ook artikel 13a). Deze definitie zal moeten worden uitgebreid met degenen die ambtshalve zonder indiening van een asielaanvraag een asielstatus krijgen.

Voorraad

De KDRS wijst erop dat op dit moment er nog een grote voorraad nareizigers uit met name Somalië is, die mogelijk tot problemen kan leiden als de ambtshalve procedure snel wordt ingevoerd. Indien beide procedures naast elkaar gaan lopen, kan dat leiden tot verwarring bij beslismedewerkers en mogelijke fouten bij de behandeling. De inzet is om deze voorraad medio 2012 genormaliseerd te hebben. Verder adviseert de KDRS om de ambtshalve procedure te monitoren op misbruik/fraude.

Datum inwilliging

Ten slotte wordt opgemerkt dat er nog een beleidsmatige beslissing moet worden genomen met betrekking tot de ingangsdatum van de ambtshalve verleende vergunning. In de regel wordt de verblijfsvergunning asiel verleend met ingang van datum aanvraag. Als de vergunning niet langer op aanvraag, maar ambtshalve wordt verleend, zal een ander moment moeten worden aangegeven als ingangsdatum.

2.10 Randvoorwaarden en risico's

Het schrappen artikel 29, eerste lid, onder c, Vw

PV wijst op een aantal juridische risico's ten aanzien van het voornemen om vooruitlopend op wetswijziging het beleid aan te passen. De aanpassing is wetstechnisch mogelijk. Er zal sprake zijn van een lichte aanscherping van het beleid, indien traumata en specifieke groepen uit het beleid worden geschreven. Dit levert een aantal juridische risico's op. Ten eerste is er een (geringe) kans dat de rechter de aanscherping van het beleid onredelijk acht en in strijd met het wettelijk

stelsel indien artikel 29, eerste lid, onder c Vw nog tot inwerkingtreding van de wetswijziging in 2013 blijft bestaan, maar feitelijk geen inhoud heeft.

Ten tweede kan de beleidswijziging vanwege het rechtszekerheidsbeginsel niet opgaan voor aanvragen die vóór de beleidswijziging zijn ingediend. Er zal in het beleid voorzien dienen te worden in overgangsrecht en eerbiedigende werking van opgebouwde rechten onder de c-grond. Ten derde zullen aanvragen van voor de beleidswijziging welke in beroep gegrond gaan of worden ingetrokken niet benadeeld kunnen worden door het laten vervallen van de c-grond. In dat geval zou de aanvrager door het instellen van beroep in een nadeligere positie worden gebracht.

Rol advocatuur

De RvR wijst op risico's indien ertoe wordt overgegaan om rechtsbijstand niet langer onderdeel te laten uitmaken van de nareisprocedure. Bij de afgifte van de mvv, op de ambassade, wordt de toelatingsvraag bekeken, maar niet de mogelijke asielmotieven. Nu ervoor is gekozen de ambtshalve vergunning een asielvergunning te laten zijn en geen reguliere, ligt het in de rede om in ieder geval ook op enig moment door een rechtshulpverlener de aanwezigheid van mogelijke asielmotieven te bekijken. Het feit dat de partner van de nareiziger een asielvergunning heeft, kan een indicatie zijn dat ook de familieleden aanspraak kunnen maken op een vergunning op de a- of b-grond. De algemene voorlichting door VWN over de asielprocedure verschilt van de adviserende rol die een advocaat heeft ten aanzien van de eventuele mogelijkheden om een asielaanvraag in te dienen op individuele gronden. Het lijkt de RvR van belang dat er toch een kort contactmoment is met een advocaat die de verschillende mogelijkheden doorloopt en bespreekt. De RvR wijst erop dat, bij het ontbreken van een standaard rechtsbijstandmoment (bijvoorbeeld in de vorm van een spreekuurvoorziening), er een kans bestaat dat - zonder juridisch advies te hebben verkregen - wordt gekozen voor het indienen van een asielaanvraag terwijl ambtshalve vergunningverlening meer in de rede zou liggen en vice versa. Een spreekuur voorziet in dergelijke rechtsbijstand en kan bovendien als filter dienen waarbij de meest passende route wordt gekozen.

Identiteit, fraude

Ten aanzien van de identiteitsvastelling stelt de VP dat indien zij geen rol zal vervullen in de ambtshalve procedure, geborgd moet worden dat de identificatie op de post door BZ goed gebeurt. Uit de huidige praktijk blijkt dat de kwaliteit van de identiteitsvaststelling door BZ niet altijd voldoende is.

Daarnaast merkt de IND op dat de mogelijkheid om tijdens de asielgehoren nader in te gaan op eventuele fraude, de identiteit en de gezinsband en eventuele openbare orde, waaronder artikel 1F Vv- aspecten, komt te vervallen met de ambtshalve procedure. Dit brengt met zich mee dat tijdens de mvv-procedure op de post (BZ) extra aandacht moet zijn voor deze aspecten.

Door het wegvallen van de gehoren vervalt tevens een instrument om te controleren of de persoon die in Nederland verschijnt wel de nareiziger betreft voor wie de mvv is afgegeven. Hierbij wordt opgemerkt dat het in de praktijk van regulier niet anders gaat. Biometrie op de post zou hierin kunnen voorzien, maar vooralsnog blijkt dat niet mogelijk. Er zijn twee ontwikkelingen op het gebied van biometrie gaande die in de (nabije) toekomst wellicht uitkomst bieden.

- de Europese Verordening (nr 380/2008) die verplicht in een chip op verblijfsdocumenten vanaf mei 2011 een gelaatscan en vanaf mei 2012 twee vingerafdrukken te gaan plaatsen;

- het wetsvoorstel tot aanpassing van de Vw voor uitbreiding van het gebruik van biometrie in de Vreemdelingenketen (BVK) zal het mogelijk maken biometrie op verruimde schaal toe te passen.

Datum inreis

Het zou wenselijk zijn indien de datum van inreis met (harde) informatie wordt aangekondigd. Dit kan de planning van de procedure en opvang bij het COA ten goede komen en, met name gemeenten kunnen mogelijk beter anticiperen bij toewijzing van huisvesting aan de hoofdpersoon. Bij een betere en snellere doorstroming van vreemdelingen en nareizigers naar huisvesting in de gemeenten kan de periode van COA opvang worden verkort en in gevallen zelfs komen te vervallen. Hierover is contact gelegd met het IOM en het project thuisgeven van het Ministerie van Binnenlandse zaken. Dit valt verder buiten de scope van onderhavig Programma en de EAUT.

2.11

Conclusie

Afschaffen artikelen 29, eerste lid, onder c en d, Vw

Ten aanzien van de maatregelen om artikelen artikel 29, eerste lid, onder c en d Vw af te schaffen, zijn geen problemen voorzien wat betreft de uitvoerbaarheid, haalbaarheid en financiële consequenties.

Indien vooruitlopend op de wetswijziging de categorieën traumata en beleid specifieke groepen al uit beleid worden geschreven, wordt gewezen op een aantal juridische risico's.

Ambtshalve nareisprocedure

De ambtshalve nareisprocedure kan zonder grote organisatorische aanpassingen worden uitgevoerd. Ten aanzien van de rol van ketenpartners (VP, advocatuur, VWN) binnen deze procedure zullen nog enkele strategische beslissingen moeten worden genomen.

Locatie/ huisvesting

De staande praktijk wijst uit dat in veel zaken de hoofdpersoon nog geen (geschikte) huisvesting heeft om samen met de nareiziger te gaan wonen. Ook dient de nareiziger ten behoeve van de tbc-check minimaal twee dagen te verblijven in de opvang. Hierdoor is de nareiziger gedurende de eerste periode aangewezen op opvang van het COA. Bij de keuze voor een behandellocatie zal daar rekening mee gehouden moeten worden.

Gelet op de huidige faciliteiten lijkt een AC een aangewezen plek om ook de ambtshalve nareisprocedure te starten. Indien er voor gekozen wordt om deze procedure (aan een loket) op een andere IND locatie te behandelen zijn, naast IND interne aanpassingen, met name organisatorische aanpassingen en daarmee gepaarde financiële consequenties voor het COA noodzakelijk.

De totale financiële besparingen op grond van de hiergenoemde maatregelen komen naar verwachting uit op € 2 miljoen per jaar.

3 Aanpassingen in de eerste asielprocedure

3.1 Voorgestelde wijzigingen

3.1.1 *Huidige wet- en regelgeving*

De huidige Vreemdelingenwet kent een strikte scheiding tussen asielaanvragen en reguliere aanvragen. Geeft een asielzoeker aan dat hij denkt (tevens) in aanmerking te komen voor een regulier verblijfsdoel, dan wordt hij gewezen op de mogelijkheid tot het indienen van een reguliere aanvraag. De asielaanvraag en de reguliere aanvraag kunnen echter niet gelijktijdig in behandeling zijn. De vreemdeling zal eerst het definitieve besluit op zijn asielaanvraag moeten afwachten ofwel de asielaanvraag moeten intrekken alvorens hij een reguliere aanvraag kan indienen.

De enige uitzondering hierop geldt voor het buitenschuldbeleid en de B9-regeling (slachtoffers van mensenhandel). Nu al kan in de asielprocedure ambtshalve worden beoordeeld of de vreemdeling in aanmerking komt voor deze verblijfsdoelen. Datzelfde geldt voor artikel 64 Vw (uitstel van vertrek om medische redenen), al resulteert dit niet in een verblijfsvergunning, maar 'enkel' in uitstel van vertrek.

3.1.2 *Voorgestelde wet- en regelgeving*

In het beleidskader wordt voorgesteld bij de beoordeling van de (eerste) asielaanvraag ambtshalve de regulier-humanitaire doelen mee te toetsen. Dit om zo veel mogelijk te voorkomen dat de vreemdeling na afwijzing van de asielaanvraag nog een regulier-humanitaire aanvraag indient en om te bevorderen dat vervolgaanvragen snel kunnen worden afgehandeld. Hiermee wordt bereikt dat, meer dan nu het geval is, alleen aanvragen die gaan om bescherming (asiel of regulier-humanitair) in Nederland mogen worden afgewacht, terwijl zuiver reguliere aanvragen vanuit het land van herkomst moeten aanvangen.

Dit houdt in dat bij een afwijzing van de asielaanvraag, naast het buitenschuldbeleid en de B9-regeling en artikel 64 Vw, ook nog ambtshalve wordt getoetst aan artikel 8 EVRM en aan schrijnendheid (artikel 3.4 derde lid Vb). Deze beoordeling wordt meegenomen in één meeromvattende beschikking.

Bij de ambtshalve beoordeling aan de regulier-humanitaire verblijfsdoelen, gelden niet de harde toelatingseisen zoals die gelden bij een reguliere aanvraag. Denk aan leges-, middelen- en het paspoortvereiste. Om te voorkomen dat een vreemdeling die al langere tijd illegaal in Nederland verblijft door het indienen van een asielaanvraag in aanmerking hoopt te komen voor een regulier-humanitair vergunning, zonder dat hij aan de reguliere toelatingsvoorwaarden (met name de leges- en paspoortvereiste) hoeft te voldoen, is het voorstel om de regulier-humanitaire doelen alleen mee te toetsen als de asielzoeker zijn asielaanvraag binnen zes maanden na inreis in Nederland heeft ingediend. De vreemdeling die eerst na de termijn van zes maanden zijn asielaanvraag indient, zal in zijn asielaanvraag niet ambtshalve de humanitaire doelen meegetoetst krijgen. Zo moet worden voorkomen dat vreemdelingen om oneigenlijke redenen een asielprocedure doorlopen.

3.2 Organisatorische gevolgen

Bij de beoordeling van de voorgestelde beleidswijziging in het kader van deze EAUT is vooral gekeken naar de uitvoeringsconsequenties van de introductie van twee aanvullende ambtshalve toetsen, te weten die aan artikel 8 EVRM (gezinsleven) en

artikel 3.4 lid 3 Vb (schrijnend, discretionair). De uitvoeringsconsequenties zijn hieronder voor ieder stadium van de asielprocedure afzonderlijk beschreven.

3.2.1 *De rust- en voorbereidingstermijn*

Voor de voorlichting door VWN tijdens de rust- en voorbereidingstermijn heeft de additionele toets aan artikel 8 EVRM en artikel 3.4 derde lid Vb de volgende consequenties. Medewerkers van VWN zullen beide toetsen kort moeten behandelen tijdens de mondelinge voorlichting die zij verzorgen. Dit vergt kennis van de medewerker. Daarvoor zal een extra training of voorlichtingsbijeenkomst georganiseerd moeten worden.

Voorts is gekeken of het meetoetsen van artikel 8 EVRM en artikel 3.4 derde lid Vb aanpassing vergt van het voorlichtingsmateriaal en de brochures die asielzoekers krijgen uitgereikt. Het huidige voorlichtingsmateriaal gaat niet in op (het ambtshalve meetoetsen van) reguliere verblijfsdoelen. Wel geeft VWN tijdens de voorlichting mondeling informatie hierover. De brochure over de algemene asielprocedure moet worden aangepast. Daar zijn uiteraard wel kosten aan verbonden voor de vertaling (36 talen) en de opmaak. Om de kosten te beperken zou gekeken kunnen worden of deze aanpassing kan worden uitgevoerd tegelijkertijd met andere aanpassingen in de folders (waar op dit moment naar gekeken wordt).

Een consequentie voor de advocatuur is dat tijdens de voorbereiding aandacht besteed zal moeten worden aan aspecten die samenhangen met artikel 8 EVRM en schrijnendheid. In voorkomende gevallen levert dat extra werk op bij het voorbereidend gesprek dat de advocaat met de asielzoeker heeft, omdat daarin ook deze aspecten aan de orde zullen worden gesteld. Omdat dit gesprek kort voor de start van de algemene asielprocedure plaatsvindt, kan het zijn dat eventueel nog op te vragen bewijsmateriaal pas in een laat stadium van de algemene asielprocedure beschikbaar komt. Al in de huidige praktijk kan het voorkomen dat bewijsstukken pas laat beschikbaar komen doordat het voorbereidend gesprek pas kort voor de start van de asielprocedure plaatsvindt, maar dit heeft vooralsnog geen aanleiding gegeven om deze manier van plannen aan te passen.

De introductie van twee nieuwe ambtshalve toetsen heeft voor het overige geen noemenswaardige gevolgen voor de aanmeldfase en de rust- en voorbereidingstermijn en de organisaties die daarin actief zijn.

3.2.2 *De algemene en verlengde asielprocedure*

In de huidige praktijk worden tijdens het eerste en nader gehoor in beginsel geen vragen gesteld die specifiek zien op de ambtshalve beoordeling van de reguliere verblijfsdoelen. Dit vloeit voort uit C14/5 van de Vreemdelingencirculaire, waar staat dat ambtshalve toetsing enkel plaatsvindt als de verklaringen daartoe aanleiding geven of als de IND op grond van de casus beoordeelt dat zo'n beoordeling op zijn plaats is. De asielzoeker is dus in de eerste plaats zelf gehouden relevante feiten naar voren te brengen. Pas als diens verklaringen of de casus daar aanleiding toe geven, zal de IND daarop doorvragen, om zo een zorgvuldige ambtshalve beoordeling te kunnen maken.

In de toekomst is het de bedoeling dat er in *alle* gevallen ambtshalve wordt getoetst aan alle regulier-humanitaire verblijfsdoelen, ook als de verklaringen van de asielzoeker daartoe geen aanleiding geven. Dit maakt dat er tijdens het gehoor nadrukkelijker dan nu stil zal moeten worden gestaan bij de regulier-humanitaire gronden. De gehoormacro's zullen als het ware een kapstokje moeten bieden om een relaas aangaande de regulier-humanitaire gronden aan op te hangen (zie ook

'gevolgen voor de inhoudelijke beoordeling'). Dit vergt een naar verwachting kleine aanpassing van de gehoormacro's.

Daarnaast is van belang dat medewerkers zo worden geïnstrueerd, dat zij weten in welke gevallen en op welke onderdelen zij moeten doorvragen, om zorgvuldig te kunnen beoordelen of artikel 8 EVRM of artikel 3.4. derde lid Vb nopen tot verblijf.

In het beleidskader wordt aangenomen dat de regulier-humanitaire gronden kort na aankomst in Nederland niet vaak aan de orde zullen zijn. Voor zover hiermee is bedoeld dat slechts weinigen in het bezit gesteld zullen worden van een verblijfsvergunning regulier op grond van artikel 8 EVRM of artikel 3.4 derde lid Vb, geeft de EAUT geen aanleiding deze aanname in twijfel te trekken.

Echter, dat vermoedelijk weinig asielzoekers in aanmerking zullen komen voor een verblijfsvergunning regulier op een van de genoemde gronden, neemt niet weg dat veel asielzoekers argumenten kunnen aanvoeren in een poging in aanmerking te komen voor dit beleid. Zo leert de ervaring met de al bestaande ambtshalve toets aan artikel 64 Vw (uitstel van vertrek om medische redenen) dat steeds meer asielzoekers proberen hier aanspraak op te maken. Dit heeft tot gevolg dat niet alleen vaker ambtshalve getoetst moet worden, maar ook dat deze beoordelingen steeds bewerkelijker worden. Niet alleen kost dit tijd en dus personele capaciteit, ook brengt dit het risico met zich mee dat de termijnen van de AA in het gedrang komen en zaken worden doorgezonden naar de VA. Niet valt uit te sluiten dat een vergelijkbare ontwikkeling zich zal gaan voordoen bij artikel 8 EVRM en artikel 3.4 derde lid Vb. Hoe groot dat risico is, is moeilijk te voorspellen.

De expertise om te beoordelen of artikel 8 EVRM noopt tot verblijf, is op dit moment niet of nauwelijks aanwezig binnen de Klantdirectie Asiel. Medewerkers asiel zullen daarom moeten worden getraind om artikel 8 EVRM situaties te herkennen en eenvoudige beoordelingen zelfstandig te maken. Als de praktijk inderdaad zo is dat meer complexe artikel 8 EVRM afwegingen slechts sporadisch hoeven te worden gemaakt, strekt het te ver medewerkers volledig op te leiden. Om ook in die complexere zaken een zorgvuldige beoordeling te kunnen maken, zal expertise vanuit de klantdirectie regulier-sociaal worden ingeroepen. Een netwerk van contactpersonen moet ervoor zorgen dat medewerkers weten bij wie ze in zo'n situatie terecht kunnen. Mocht de praktijk uitwijzen dat veelvuldig een beroep op 8 EVRM wordt gedaan, kan dit een meer gedegen opleiding noodzakelijk maken.

De beslissing om gebruik te maken van de discretionaire bevoegdheid behoort niet tot het mandaat van de hoor- en beslismedewerker. Verlening kan pas plaatsvinden nadat een daartoe strekkende nota – na tussenkomst door de commissie schrijvende zaken - door de minister of hoofd IND is geaccordeerd. Gelet op de tijd die nodig is om een nota voor te leggen, volgt in die zaken vrijwel automatisch doorzending naar de verlengde asielprocedure. Voorkomen moet worden dat ook kansloze zaken (moeten) worden voorgelegd, en asielzoekers om die reden naar de verlengde asielprocedure worden verwezen. Van belang is dat medewerkers zijn opgeleid om kansrijke zaken te herkennen en dat een gestroomlijnd werkproces is ingericht om snel een beslissing van de Minister of HIND te verkrijgen, waarna op de aanvraag kan worden beslist. Daarnaast is van belang dat medewerkers over de juiste kennis beschikken om kansloze zaken effectief te pareren.

Ook zullen standaard bouwstenen ten behoeve van voornemen en beschikking moeten worden ontwikkeld en zullen de macro's voor het opstellen van voornemen en beschikking moeten worden aangepast.

Voor de advocatuur betekent de ambtshalve toets aan artikel 8 EVRM en artikel 3.4 derde lid Vb dat dit in voorkomende gevallen extra werk oplevert, bijvoorbeeld omdat schriftelijk bewijsmateriaal moet worden opgevraagd of bij het opstellen van een zienswijze. De rechtshulpverlener zou daardoor in de knel kunnen komen met de geldende termijnen, zeker als ook de termijn voor het geven van de zienswijze in de verlengde asielprocedure wordt teruggebracht naar twee weken (zie hoofdstuk 6.1.).

De RvR heeft aangegeven, dat asieladvocaten naar verwachting voldoende kennis van artikel 8 EVRM hebben om asielzoekers hierin bij te staan. Immers, de verplichte basisopleiding voor asieladvocaten bevat een algemene basismodule regulier vreemdelingenrecht. Daarin wordt ook aandacht besteed aan gezinshereniging en artikel 8 EVRM. Wellicht dat daar te zijner tijd in een actualiteitencursus toegespitst op artikel 8 EVRM aan kan worden toegevoegd. Of een opleiding gericht op artikel 3.4 derde lid Vb nodig is, valt te bezien.

Voor VWN zijn er geen noemenswaardige consequenties.

Zolang de ambtshalve toets slechts in sporadische gevallen tot VA-zending leidt, heeft dit geen noemenswaardige uitvoeringsgevolgen voor COA. Volledigheidshalve is nagegaan of asielzoekers die ambtshalve in het bezit worden gesteld van een verblijfsvergunning regulier, recht op opvang houden. Dit blijkt het geval te zijn (zie artikel 3, sub e RVA en de toelichting).

Voor DT&V heeft de extra ambtshalve toets als voordeel dat dit naar verwachting tot minder vervolgaanvragen in het terugkeerproces leidt. Vervolgaanvragen kunnen ook sneller worden afgedaan en bij afdoening op grond van artikel 4:6 Awb mogen verzoeken om voorlopige voorzieningen niet worden afgewacht. Bij de behandeling van bezwaarschriften tegen de feitelijke uitzetting wordt vaak een beroep gedaan op toelatingsgronden, zoals artikel 8 EVRM. De ambtshalve toets kan de afhandeling van deze bezwaarschriften vergemakkelijken doordat (bij het ontbreken van nova) verwezen kan worden naar de eerder genomen beslissing. Bij een volledige inhoudelijke beoordeling aan artikel 3 en 8 EVRM is ondersteuning van de IND nodig, omdat de DT&V als terugkeerorganisatie geen expertise heeft op het gebied van toelating.

3.2.3

De beroepsfase

Door het standaard meetoetsen van regulier-humanitaire verblijfsdoelen in de asielprocedure, wordt ook de behandeling van het beroep bij de rechtbank inhoudelijk verbreed en wordt dit proces daarmee extra belast. Er hoeven bij IND procesvertegenwoordiging naar aanleiding hiervan geen structurele wijzigingen te worden doorgevoerd omdat een procesvertegenwoordiger nu al zowel procedures asiel en regulier behandelt.

Zoals hierboven aangegeven, zullen de nieuwe ambtshalve gronden doorgaans niet tot complexe afwegingen leiden. In de enkele situatie dat de rechtbank van oordeel is dat de betreffende besluitvorming te complex is om zorgvuldig binnen de AA af te handelen, kan dat leiden tot vernietiging van de beschikking en doorverwijzing naar de VA.

Sommige vreemdelingen zullen mogelijk op grond van artikel 83 Vw eerst in de beroepsprocedure reguliere gronden inroepen. In recente jurisprudentie heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State echter uitgemaakt dat nieuwe

asielmotieven die geen verband houden met hetgeen gedurende de bestuurlijke besluitvorming naar voren is gebracht buiten het bereik van artikel 83 Vw vallen. Aangenomen kan worden dat hetzelfde geldt voor reguliere gronden die eerder niet aan de orde zijn geweest, terwijl hier wel expliciet de gelegenheid voor is geboden.

3.2.4 *Verlengingen (inclusief legesverhaal)*

Om derving van leges-inkomsten tegen te gaan is voorgesteld leges te heffen bij de verlenging van de regulier-humanitaire vergunning na één jaar. Tevens wordt een paspoortvereiste gesteld. Deze werkwijze is op zich niet nieuw. Nu al komt het voor dat eerst bij de verlenging een paspoort- en legesvereiste wordt gesteld (bv. B9, RANOV). Voor de IND worden daarom geen noemenswaardige uitvoeringsconsequenties voorzien.

In sommige gevallen vergoedt COA de leges bij bepaalde verlengingsaanvragen. Hiervoor zijn in het beleid specifieke categorieën aangewezen. Denk aan hier te lande geboren kinderen die verblijf bij hun reeds toegelaten ouders verzoeken en alleenstaande minderjarigen die verlenging van hun AMV-vergunning of voortgezet verblijf aanvragen. De ambtshalve verlening heeft echter geen gevolgen voor de door COA te vergoeden legeskosten.

Bij afwijzing van verlengingsaanvragen wegens het niet voldoen aan het paspoortvereiste, kan overdracht aan de DT&V in het kader van de terugkeer op dezelfde wijze plaatsvinden als na een intrekking van een verblijfsvergunning asiel. Dat wil zeggen dat DT&V een overdrachtdossier ontvangt van de IND, waarna de DT&V de terugkeer ter hand neemt. Er zou ook voor gekozen kunnen worden om de afwijzende beschikking in persoon uit te reiken. In dat geval is de werkwijze dezelfde als bij een afwijzing van een regulier-humanitaire (vervolg)aanvraag (zie ook paragraaf 4.2.2 en 5.4).

3.2.5 *Intrekkingen*

Voor de ambtshalve toets in intrekkingsprocedures geldt dezelfde werkwijze als in eerste aanleg. Omdat vreemdelingen op dat moment vaak al langere tijd in Nederland verblijven, is de kans dat een complexer artikel 8 EVRM of een artikel 3.4 derde lid Vb beoordeling moet worden gemaakt wel groter. Dit levert naar verwachting geen onoverkomelijke problemen op.

3.3 **Personeel en opleiding**

Medewerkers asiel zullen opgeleid moeten worden om artikel 8 EVRM-situaties te herkennen en eenvoudige beoordelingen zelfstandig te kunnen maken. Ook zullen zij over voldoende basiskennis beschikken om overleg met gemachtigde te kunnen voeren. Omdat meer complexe artikel 8 EVRM-afwegingen slechts sporadisch hoeven te worden gemaakt, strekt het te ver medewerkers een volledige artikel 8 EVRM-opleiding aan te bieden.

Ook zullen – voor zover dat nu al niet het geval is – medewerkers moeten worden getraind in het herkennen en voorleggen van schrijnende zaken, en in het pareren van kansloze verzoeken om toepassing van de discretionaire bevoegdheid.

Zoals opgemerkt, is de inschatting dat de ambtshalve toets aan artikel 8 EVRM of artikel 3.4 derde lid Vb slechts sporadisch tot een complexe inhoudelijke beoordeling leidt. Als dat het geval is, dan heeft dat deze beleidswijziging geen gevolgen heeft voor het door de IND benodigde aantal fte's. Mocht de praktijk uitwijzen dat veel asielzoekers argumenten zullen aandragen op grond waarvan zij menen in

aanmerking te komen voor een vergunning op grond van artikel 8 EVRM of artikel 3.4 derde lid Vb, dan heeft kan dat capacitaire gevolgen hebben en heeft de IND (klantdirectie) wel extra personeel nodig (zie ook 3.2.2).

3.4 Techniek en automatisering

Voor de additionele ambtshalve toetsing hoeven in INDiGO geen nieuwe behandelplannen te worden aangemaakt. Immers, voor de toets aan artikel 8 EVRM en artikel 3.4 derde lid Vb bestaan deze behandelplannen al. Wel moeten deze behandelplannen zo worden gemodelleerd dat deze kunnen worden gekoppeld aan de asielaanvraag. Omdat de benodigde aanpassingen voor zover nu kan worden overzien geen ingrijpende systeemwijziging vergen, kunnen ze mee in de *going-concern* van de Directie Informatievoorziening (DIV) van de IND. Uitgaand van een inwerkingtreding van de maatregelen per 1 januari 2013, is er voldoende tijd om dit voor te bereiden.

3.5 Financiële gevolgen

Het standaard meetoetsen van artikel 8 EVRM en artikel 3.4 derde lid Vb heeft in het overgrote deel van de zaken naar verwachting geen gevolgen voor de gemiddelde doorlooptijden. Alleen in die sporadische gevallen dat een meer complexe artikel 8 EVRM-beoordeling moet worden gemaakt, of dat een zaak wordt voorgelegd in het kader van schrijnendheid, zal de zaak al snel naar de verlengde asielprocedure (incl. opvang) verwezen worden, waar dat nu niet het geval is. Wanneer dat leidt tot inwilliging, behoudt de vreemdeling opvang totdat deze elders is gehuisvest.

3.6 Invoering

Voor asielzoekers die op het moment dat het nieuwe beleid in werking treedt nog in afwachting zijn van een beslissing in eerste aanleg, geldt dat in het eerste en/of nader gehoor en/of het voornemen geen rekening is gehouden met de ambtshalve toets aan artikel 8 EVRM en artikel 3.4, derde lid Vb. Om te voorkomen dat al deze asielzoekers aanvullend gehoord moeten worden of dat in al die zaken een nieuw voornemen uitgebracht moet worden, is van belang dat in een overgangsregeling wordt opgenomen dat het nieuwe beleid alleen van toepassing is op vreemdeling die op of na datum inwerkingtreding een asielaanvraag hebben ingediend. Om dezelfde reden is het van belang ook voor intrekkingprocedures een overgangsregeling te treffen, waarin wordt bepaald dat alleen ambtshalve wordt getoetst in zaken waarin het voornemen tot intrekking eerst na de datum inwerkingtreding is uitgebracht.

3.7 Randvoorwaarden en risico's

In het beleidskader worden twee verblijfsdoelen toegevoegd aan de lijst met ambtshalve beoordelingen in de asielprocedure. Zowel door het grotere aantal verblijfsdoelen waaraan getoetst wordt, als door het feit dat sommige aspecten bij meerdere verblijfsdoelen meewegen in de beoordeling (denk aan medische aspecten bij artikel 8 EVRM en schrijnendheid), bestaat de kans dat de asielzoeker voor meerdere verblijfsdoelen in aanmerking komt. Hierdoor kan een onoverzichtelijke verblijfsrechtelijke situatie ontstaan, die fraude in de hand werkt en handhaving bemoeilijkt. Voorkomen moet worden dat bijvoorbeeld na een intrekking op grond van openbare orde-aspecten, blijkt dat de vreemdeling nog een tweede (geldige) verblijfsvergunning heeft. Ook is het niet wenselijk dat vreemdelingen over meerdere verblijfsdocumenten beschikken, omdat dit fraude in de hand kan werken. Verder moet voorkomen worden dat vreemdelingen na inwilliging doorprocederen voor een andere verblijfstitel of dat de IND – als eenmaal is geconcludeerd dat de vreemdeling voor ambtshalve verlening op grond van bijvoorbeeld artikel 8 EVRM in

aanmerking komt - gehouden is om te beoordelen of de vreemdeling nog voor een andere vergunning in aanmerking komt.

Daarom is het van belang om ten aanzien van alle ambtshalve toetsen in het Vreemdelingenbesluit of Voorschrift Vreemdeling vast te leggen dat enkel ambtshalve wordt getoetst als de aanvraag om verlening van een verblijfsvergunning asiel is afgewezen, anders dan met toepassing van artikel 30 Vw (analoog aan wat in artikel 3.56, eerste lid onder a Vb is bepaald voor de amv-vergunning). Vooruitwijzend naar paragraaf 5.3.1 (ééndagstoets asiel) wordt aangeraden daar tevens bij op te merken dat er in de opvolgende asielprocedure *niet* ambtshalve wordt getoetst.

In de tweede plaats is van belang om een vaste toetsvolgorde aan te brengen in de reguliere verblijfsdoelen en bij inwilliging niet verder te toetsen en dat in het Vreemdelingenbesluit of Voorschrift Vreemdelingen te verankeren. De volgende toetsvolgorde wordt voorgesteld:

- artikel 8 EVRM
- B9
- Buitenschuld
- artikel 3.4 derde lid Vb
- artikel 64 Vw (uitstel van vertrek om medische redenen)

In de toetsvolgorde staat artikel 8 EVRM bovenaan, omdat dit de sterkste verblijfstitel genereert. Artikel 64 Vw staat onderaan omdat dit geen verblijfsvergunning maar in beginsel enkel uitstel van vertrek oplevert (met na een jaar mogelijk uitzicht op een verblijfsvergunning op medische gronden), en daarnaast omdat toepassing van artikel 64 Vw enkel aan de orde kan zijn als van de vreemdeling wordt verlangd dat hij uit Nederland vertrekt.

Van de regulier-humanitaire gronden die tot een vergunning kunnen leiden, staat artikel 3.4 derde lid Vb onderaan. Immers, toepassing van de discretionaire bevoegdheid kan pas aan de orde zijn als vaststaat dat er binnen het beleid geen passende oplossing kan worden getroffen voor de betreffende persoon. Binnen de EAUT is discussie gevoerd over de vraag of artikel 64 Vw om die reden niet voor artikel 3.4 derde lid Vb geplaatst zou moeten worden. Daarbij is aangegeven dat als uitstel van vertrek van artikel 64 Vw kan worden verleend, in beginsel geen aanleiding bestaat om gebruik te maken van de discretionaire bevoegdheid. Echter, het is niet wenselijk om op voorhand de mogelijkheid uit te sluiten om een verblijfsvergunning op grond van 3.4 derde lid Vb te verlenen in situaties waarin eveneens artikel 64 Vw aan de orde kan zijn. Bijvoorbeeld in situaties waarin op voorhand duidelijk is dat na ommekomst van het uitstel van vertrek, nog steeds sprake zal zijn van een bijzonder schrijnende situatie.

Dat buitenschuld na B9 komt, is omdat het niet logisch is om van een asielzoeker die aangifte mensenhandel heeft gedaan en om die reden in aanmerking komt voor een B9-vergunning, eerst te onderzoeken of deze alles in het werk heeft gesteld om uit Nederland te vertrekken.

Tot slot wordt nog opgemerkt dat er binnen artikel 3.4 derde lid Vb nog bijzondere groepen zijn aangewezen die op grond van beleid in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning, zoals de verwesterde meisjes uit Afghanistan. Omdat langdurig verblijf een van de voorwaarden is om een geslaagd beroep te kunnen doen op dit beleid, zal een vergunning op grond van dat beleid nimmer ambtshalve worden verleend in een eerste asielprocedure. Echter, niet valt uit te sluiten dat er in de toekomst andere categorieën worden aangewezen, waarbij ambtshalve verlening in een eerste asielprocedure wel aan de orde kan zijn. Hierbij wordt in overweging

gegeven om de mogelijkheid te verkennen om deze categorieën op te nemen in artikel 3.4 eerste lid Vb en de toets aan dat bijzondere beleid ook een plek te geven in de voorgestelde vaste toetsvolgorde, bijvoorbeeld direct na de toets aan artikel 8 EVRM.

Om tegen te gaan dat langdurig in Nederland verblijvende illegalen een asielaanvraag indienen met het oogmerk kosteloos beoordeeld te krijgen of ze in aanmerking komen voor verblijf op grond van bijvoorbeeld artikel 8 EVRM, is in het beleidskader voorgesteld om de ambtshalve beoordeling alleen uit te voeren in een periode tot 6 maanden na (gestelde) datum inreis. Voor de uitvoering lijkt dat een werkbaar criterium.

Wel is van belang dat in het beleid wordt geborgd dat kortstondig verblijf buiten Nederland deze termijn niet opnieuw doet aanvangen, door te spreken over 6 maanden na de eerste inreis. Dit om te voorkomen dat langdurig verblijvende illegalen na een kortstondig verblijf in een van de buurlanden opnieuw inreizen om zo alsnog een ambtshalve toets aan artikel 8 EVRM af te dwingen. Alleen als de asielzoeker het Schengengebied aantoonbaar heeft verlaten, kan deze termijn opnieuw aanvangen.

Om te voorkomen dat de rechtsmiddelen voor de verschillende gronden (asiel en regulier-humanitair) uiteen gaan lopen, staat in het beleidskader dat de verschillende regulier-humanitaire gronden in het vervolg *standaard* worden meegenomen in het voornemen tot afwijzing en de beschikking. In de eerder aangehaalde passage in de Vreemdelingendecirculaire (C14/5) staat nu nog dat ambtshalve toetsing plaatsvindt als de verklaringen of de casus daartoe aanleiding geven. Dit strookt niet met het voorstel *standaard* ambtshalve te toetsen. Deze Vc-passage zal daarom moeten worden aangepast. Het heeft echter de voorkeur ook in het Vreemdelingenbesluit of Voorschrift Vreemdelingen te verankeren wanneer al dan niet een ambtshalve toets wordt uitgevoerd. Dit komt de verdediging van deze zaken bij de rechtbank ten goede.

Een ander risico dat tot slot aandacht verdient, is eerder ook benoemd (zie paragraaf 3.2.2). Hoewel naar verwachting weinigen ten tijde van de AA zullen voldoen aan de voorwaarden voor een verblijfsvergunning op grond van artikel 8 EVRM of 3.4 derde lid Vb, bestaat de kans dat veel asielzoekers argumenten zullen aanvoeren waarom zij menen in aanmerking te komen voor een verblijfsvergunning. Hierdoor zou de ambtshalve beoordeling bewerkelijker kunnen uitpakken dan nu is voorzien. Hoe groot dat risico is is moeilijk, is moeilijk in te schatten.

3.8

Conclusie

Het ambtshalve meetoetsen van artikel 8 EVRM en artikel 3.4 derde lid Vb in de eerste asielprocedure lijkt uitvoerbaar. Wel worden de volgende aanbevelingen gedaan c.q. randvoorwaarden gesteld:

- Brochure materiaal zal moeten worden aangepast;
- IND-medewerkers (asiel) en medewerkers van VWN zijn voldoende opgeleid;
- via een netwerk van contactpersonen is IND intern toegang tot artikel 8 EVRM-expertise geborgd;
- regelgeving voorziet in een overgangsregeling;
- regelgeving voorziet in een vaste toetsvolgorde;
- regelgeving is duidelijk over wanneer wel/niet ambtshalve toetsing (waaronder de bepaling dat de zes maanden termijn start na eerste inreis);
- de tekst in C14/5 Vc inzake ambtshalve toetsing is aangepast;

- het informatiesysteem is aangepast.

Naar verwachting kan de maatregel zonder veel extra kosten worden ingevoerd. Echter, mocht de situatie zich voordoen dat veel asielzoekers argumenten zullen aandragen in een poging aanspraak te kunnen maken op een verblijfsvergunning op grond van artikel 8 EVRM of 3.4 derde lid Vb, en in meer gevallen dan nu voorzien een bewerkelijke beoordeling worden uitgevoerd, dan kan dat personele en dus financiële gevolgen hebben. Hoe groot dat risico is, is moeilijk in te schatten.

4 Aanpassingen in de eerste regulier-humanitaire procedure

4.1 Voorgestelde wijzigingen

4.1.1 *Huidige wet- en regelgeving*

Volgens de huidige systematiek bij aanvragen regulier in eerste aanleg wordt alleen getoetst wat er wordt aangevraagd. Dit kan slechts één verblijfsdoel zijn. Bij afwijzing van de aanvraag wordt niet ambtshalve nog aan andere voorwaarden getoetst.

Wil de vreemdeling alsnog een ander verblijfsdoel getoetst hebben, dan moet hij hiertoe een nieuwe aanvraag indienen.

Volgens artikel 16 van de Vreemdelingenwet wordt een reguliere aanvraag niet verder getoetst indien de verplichte machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) ontbreekt. Toch komen er vreemdelingen zonder de benodigde mvv naar Nederland. Voor deze vreemdelingen heeft de IND het zogenaamde M50 loket, waar zij hun aanvraag kunnen indienen en deze zo snel als mogelijk wordt afgehandeld.

4.1.2 *Voorgestelde wet- en regelgeving*

Om het stapelen van procedures tegen te gaan, is het voorstel om bij een eerste aanvraag regulier-humanitair ambtshalve alle humanitaire verblijfsdoelen mee te toetsen. Het gaat hier om de verblijfsdoelen artikel 8 EVRM, artikel 64 Vw, B9, buitenschuld en artikel 3.4 derde lid Vreemdelingenbesluit. De beslissing wordt uitgereikt in de vorm van een meeromvattende beschikking. De ambtshalve toets zal in het Voorschrift Vreemdelingen worden opgenomen.

In de toets van de nieuwe beleidsvoornemens is geen expliciete aandacht besteed aan de gevolgen van de invoering van de wet Modern Migratiebeleid (MoMi). In de uiteindelijke uitwerking van de beleidsmaatregelen zal er vanzelfsprekend voor worden gezorgd dat de nieuwe werkwijze 'MoMi-proof' zal zijn en zullen de huidige verblijfsdoelen worden omgezet naar de MoMi verblijfsdoelen.

4.2 Organisatorische gevolgen

4.2.1 *De ambtshalve toets*

Bij de beoordeling van dit beleidsvoornemen in het kader van deze EAUT is vooral gekeken naar de uitvoeringsconsequenties van de ambtshalve toets van alle regulier-humanitaire doelen bij een aanvraag regulier-humanitair. De insteek van het voorgestelde beleid is dat bij een aanvraag aan één van de regulier-humanitaire doelen alle andere humanitaire doelen ambtshalve worden meegetoetst. Er zijn twee opties om de ambtshalve toets bij reguliere aanvragen vorm te geven.

4.2.1.1 Optie 1: gedifferentieerde toetsing

Een aantal van de humanitaire verblijfsdoelen lenen zich erg moeilijk voor een ambtshalve toets omdat er altijd een verklaring van een officiële instantie aan ten grondslag moet liggen. Voor de B9-procedure is een procesverbaal van aangifte verplicht, voor buitenschuld een verklaring van DT&V en voor artikel 64 Vw is een medisch dossier en onderzoek van BMA verplicht. Bovendien is er in geval van B9 geen sprake van een aanvraag en is er in het geval van artikel 64 Vw slechts sprake van uitstel van vertrek en niet van verblijf op grond van een verblijfsvergunning. Dit maakt dat de doelen in juridische essentie nogal verschillen, waardoor niet

simpelweg in alle vijf de verblijfsdoelen standaard ambtshalve aan de andere doelen kan worden doorgetoetst.

Hieronder wordt uitgewerkt hoe er in de verschillende regulier-humanitaire doelen getoetst wordt. Om dit inzichtelijk te maken, zal worden beschreven wat in de huidige systematiek de toets aan de verschillende doelen behelst en hoe naar aanleiding van onderzoek in de EAUT aan de hand van het voorgestelde beleidskader de toets er in de nieuwe systematiek uit zou kunnen zien.

• **8 EVRM**

Huidige situatie

De aanvraag op grond van artikel 8 EVRM wordt getoetst aan een vastgesteld beleidskader. Wel is de essentie van een artikel 8 EVRM-beoordeling anders dan andere reguliere aanvragen aangezien er niet sprake is van vaststaande toelatingscriteria waarlangs de toets plaatsvindt. De beoordeling is een belangenafweging waarin alle aangedragen feiten worden meegewogen en de belangen van de vreemdeling worden afgezet tegen de belangen van de staat.

Voorgestelde werkwijze

Voorgesteld wordt om in geval van een artikel 8 EVRM aanvraag, wel ambtshalve te toetsen aan alle andere regulier-humanitaire verblijfsdoelen. Uit het complexe samenstel van feiten dat aangedragen wordt in artikel 8 EVRM zaken is het goed voorstelbaar dat 8 EVRM niet noopt tot het verlenen van verblijf, maar dat er wel degelijk sprake is van bijvoorbeeld een schrijnende situatie.

• **B9**

Huidige situatie

De B9-vergunning kan niet als zodanig worden aangevraagd aan het loket. De vreemdeling moet bij de politie aangifte doen en de politie stelt de IND middels een 'kennisgeving van de aangifte' (Model M55) op de hoogte. Dit model wordt vervolgens ambtshalve aangemerkt als aanvraag. Dit betekent in de praktijk dat deze aanvraag nagenoeg altijd wordt ingewilligd, tenzij bijvoorbeeld sprake is van aspecten op het gebied van openbare orde/nationale veiligheid.

Voorgestelde werkwijze

Ambtshalve meetoetsen van andere reguliere toelatingsgronden in deze procedure zal goedbeschouwd erg vreemd zijn, er ligt immers geen aanvraag aan ten grondslag. Bovendien wil de vreemdeling uitsluitend hier verblijven op grond van het feit dat hij slachtoffer is van mensenhandel. Hiertoe heeft hij immers aangifte gedaan en er is geen aanvraag op grond van het vreemdelingenbeleid gedaan.

Voorstel is om de B9-procedure te behouden zoals deze nu is en hier niet ambtshalve andere verblijfsdoelen in mee te toetsen.

• **Buitenschuld**

Huidige situatie

Een buitenschuld-vergunning kan langs twee wegen verkregen worden: op aanvraag of ambtshalve. In beide gevallen is er een verklaring van DT&V vereist waarin gesteld wordt dat de vreemdeling buiten zijn schuld Nederland niet kan verlaten. Bij een aanvraag buitenschuld zal de IND alvorens op de aanvraag te beslissen bij DT&V vragen of er een buitenschuld-verklaring kan worden afgegeven. Komt deze verklaring er, dan zal de aanvraag in principe worden ingewilligd, komt deze verklaring er niet, dan wordt de aanvraag afgewezen. De IND kan ook zonder advies van DT&V de aanvraag direct afwijzen, als er bij voorbaat al niet wordt voldaan aan

andere voorwaarden, bijvoorbeeld als betrokkene niet bij IOM is geweest of als er twijfel is aan de identiteit en/of nationaliteit. Bij ambtshalve verlening is de vreemdeling al in het terugkeertraject bij DT&V en wordt in dat traject geconcludeerd dat de vreemdeling buiten zijn schuld Nederland niet kan verlaten. DT&V stelt dan een verklaring op en op basis van de verklaring van DT&V verleent de IND een buitenschuld-vergunning. Alleen als er sprake is van openbare orde-aspecten, kan het in voorkomende gevallen zo zijn dat de vergunning, ondanks het advies van DT&V, toch niet verleend wordt.

Voorgestelde werkwijze

Voorstel is om in de nieuwe systematiek de toets zoals hierboven beschreven te behouden. In praktijk zal enkel in het geval dat het om een aanvraag voor buitenschuld gaat, de toets aan de andere humanitaire verblijfsdoelen plaatsvinden. De vreemdeling die op instigatie van DT&V voor buitenschuld in aanmerking komt, zal op vertoon van het DT&V advies in bezit worden gesteld van een buitenschuld vergunning, waarmee doortoetsen overbodig is geworden. In die gevallen waarin er ondanks het DT&V advies niet wordt ingewilligd zal er wel doorgetoetst worden, dit is echter zelden aan de orde.

• **Artikel 3.4, derde lid Vb**

Huidige situatie

Een vergunning 'conform beschikking minister' op grond van artikel 3.4, derde lid Vb kan op twee manieren worden verkregen. Op uitnodiging en op aanvraag. De aanvragen waarin de IND tot inwilliging wil overgaan, moeten voorgelegd worden aan de Minister. Deze beslist uiteindelijk op de zaak. Uitgangspunt bij de beoordeling of een vreemdeling in aanmerking kan komen voor een vergunning op grond van artikel 3.4, derde lid Vb is dat eerst alle mogelijkheden binnen het bestaande vreemdelingenbeleid bekeken zijn. Pas als een vreemdeling op grond van het beleid op geen enkele wijze in aanmerking komt voor verblijf, maar zijn zaak is toch zo schrijnend dat het toestaan van verblijf in de rede ligt, kan worden voorgesteld om 3.4, derde lid Vb te verlenen.

Voorgestelde werkwijze

De beoordeling aan schrijnendheid is pas aan de orde als er binnen het bestaande beleid geen gronden voor verlening aanwezig zijn. Daarom kan het niet zo zijn dat er eerst na de toets aan schrijnendheid, ambtshalve wordt getoetst aan de andere regulier-humanitaire doelen. Met andere woorden, ambtshalve doortoetsen aan andere verblijfsdoelen is in het geval van de toets aan schrijnendheid oneigenlijk en kan nooit ergens toe leiden. Wel is het in die zaken waarin 3.4 derde lid Vb wordt aangevraagd de bedoeling dat er eerst goed wordt gekeken of er niet toch een beleidskader is waarop de vreemdeling verblijf kan krijgen, alvorens de zaak wordt voorgelegd. Voor groepen die onder artikel 3.4 derde lid Vb vallen, kan er bij aanvraag ook doorgetoetst worden aan alle doelen.

Voor de ambtshalve toets aan schrijnendheid geldt dat bij een inwilliging deze beoordeling in handen blijft van de minister (of doorgemandateerd aan HIND). De zaak zal dus hoe dan ook voorgelegd moeten worden. De werkwijze kan op de volgende manier worden ingericht: bij aanvragen voor verblijfsdoelen waarbij ambtshalve alle andere regulier-humanitaire verblijfsdoelen worden doorgetoetst geldt dat als laatste de beoordeling plaatsvindt of de zaak schrijnend genoeg is om voor te leggen. De zaak wordt dan in de vorm van een nota voorgelegd. In de tussentijd wordt er niet op de zaak beslist. Pas als de uitkomst van de voorgelegde zaak bekend is, wordt de beschikking opgemaakt, zodat het oordeel met betrekking tot de schrijnendheid hierin kan worden meegenomen.

In de nieuwe systematiek zullen onder artikel 3.4 derde lid Vb echter ook groepen gaan vallen die nu onder artikel 29 eerste lid onder c Vw vallen, zoals bijvoorbeeld Afghaanse verwesterde meisjes. Deze zaken hoeven niet voorgelegd te worden. Om te voorkomen dat de toets aan artikel 3.4 Vb en het al dan niet moeten voorleggen van de zaken te veel verwarring veroorzaakt, wordt in overweging gegeven om voor dit soort categorieën een beperking in het leven te roepen, die opgenomen wordt in het eerste lid van artikel 3.4 Vb (zie in dit verband ook paragraaf 3.7). Wel moet dan geborgd zijn dat de reguliere toelatingsvoorwaarden niet van toepassing zijn op deze categorie.

• **Art. 64 Vw**

Huidige situatie

Uitstel van vertrek op grond van artikel 64 Vw is geen verblijfsdoel, maar een maatregel op grond waarvan de vreemdeling tijdelijk niet zal worden uitgezet vanwege zijn medische situatie. Dit uitstel van vertrek wordt alleen verleend op basis van een advies van BMA. De verlening is kosteloos. De vreemdeling heeft dan rechtmatig verblijf, maar geen verblijfsvergunning.

Voorgestelde werkwijze

Voor de nieuwe systematiek zijn er voor de toets aan artikel 64 Vw twee mogelijkheden. Vooropgesteld dat de vreemdeling een medisch dossier heeft overgelegd, kan ervoor gekozen worden om bij een beoordeling of sprake is van artikel 64 Vw, niet ambtshalve door te toetsen. Het lijkt immers oneigenlijk om in een uitstel van vertrek procedure verblijfsdoelen te toetsen. Er ligt bovendien geen aanvraag voor een verblijfsvergunning.

Wel doortoetsen lijkt echter meer recht te doen aan het gestelde doel om het stapelen van procedures tegen gaan. Als deze weg gekozen wordt, lijkt dit wel een mogelijkheid voor de vreemdeling om leges te ontduiken. Voor een aanvraag voor uitstel van vertrek op grond van artikel 64 Vw zijn geen leges verschuldigd. Hierdoor kan de situatie ontstaan dat er kosteloos een geheel kansloze artikel 64 Vw-aanvraag wordt gedaan, terwijl eigenlijk een artikel 8 EVRM-vergunning wordt beoogd en er in het kader van de toets aan artikel 64 Vw uiteindelijk ambtshalve een vergunning op grond van artikel 8 EVRM wordt verleend.

Dit laatste zou kunnen worden ondervangen door leges te heffen voor een artikel 64 Vw-aanvraag, maar pogingen hiertoe zijn in het verleden gestrand. Ook zou op het moment dat blijkt dat een vergunning op grond van bijvoorbeeld artikel 8 EVRM verleend kan worden alsnog leges geheven kunnen worden. Dit zal echter de nodige administratieve lasten met zich mee brengen. Bovendien kan de lastige situatie zich voordoen dat de vreemdeling weigert te betalen, terwijl toch geconcludeerd is dat een internationale verplichting tot verblijf noopt. De vraag is hoeveel ruimte er dan nog is om alsnog af te wijzen.

Naar verwachting zal het omzeilen van de leges minder vaak voorkomen nu de vreemdeling in de nieuwe systematiek zijn medische situatie uitsluitend beoordeeld krijgt als hij bij de aanvraag zijn eigen medische dossier overlegt. Het medisch dossier heeft dan een filterfunctie. Hierdoor is de drempel om medische aspecten beoordeeld te krijgen behoorlijk hoog. Zie hiervoor paragraaf 4.12.

Tot slot

In die gevallen waarin ambtshalve wordt doorgetoetst is het niet de bedoeling dat herstel verzuim geboden wordt om bijvoorbeeld een verklaring van de politie te

overleggen waarin wordt gesteld dat er sprake is van mensenhandel. In de beschikking wordt slechts opgenomen dat nu er geen verklaring van de politie is overgelegd, geconcludeerd wordt dat er geen sprake is van een B9-procedure. Hetzelfde geldt als bij een beroep op artikel 64 Vw geen medisch dossier is overlegd.

4.2.1.2

Optie 2: één aanvraag regulier-humanitair

Naast de hierboven beschreven ambtshalve toets bij regulier-humanitaire doelen zou er ook voor gekozen kunnen worden over te gaan tot een meeromvattende verblijfsaanvraag regulier humanitair waarin alle humanitaire doelen vervat zijn. Deze aanvraag beslaat de beperkingen: artikel 8 EVRM, buitenschuld, discretionaire bevoegdheid (3.4 derde lid Vb) en artikel 64 Vw.

Ten aanzien van B9 geldt dat deze vergunning enkel wordt verleend op het moment dat de politie de IND in kennis stelt van de aangifte hieromtrent. In dat geval wordt vergunning vrijwel altijd verleend, behoudens contra-indicaties. Daarom ligt het niet in de rede ambtshalve te beoordelen om op het moment dat er een kennisgeving ligt, ambtshalve te beoordelen of de vreemdeling (tevens) in aanmerking komt voor een ander verblijfsdoel.

Om volledig te zijn bij de beoordeling van de regulier-humanitaire aanvraag, kan in de meeromvattende beschikking (analoog aan de asielpprocedure) wel ambtshalve worden gezien of de vreemdeling in aanmerking komt voor een B9-vergunning. In de praktijk zal dit erop neerkomen dat als de IND geen kennisgeving van de aangifte heeft ontvangen, in de meeromvattende beschikking wordt geconcludeerd dat betrokkene (nog) niet in aanmerking komt voor een B9-vergunning.

De aanvraag wordt ingediend door de vreemdeling en hierin wordt alles getoetst wat de vreemdeling beoordeeld wil hebben. Tevens worden de leges betaald. Via het aanmeldformulier wordt de vreemdeling er op gewezen dat hij moet aangeven waar hij zich primair op beroept en dat hij alles wat hij getoetst wil hebben zoveel mogelijk met stukken moet onderbouwen. De meeromvattende toets wordt ingericht volgens een vaste toetsvolgorde. Dit om te voorkomen dat vreemdelingen na het verkrijgen van een vergunning, doorprocederen voor een sterker verblijfsrecht. Hiervoor is het van belang dat er een vaste toetsvolgorde komt, met de sterkste beperking bovenaan. De toetsvolgorde zal er dan als volgt uit komen te zien:

- Artikel 8 EVRM
- B9
- Buitenschuld
- Artikel 3.4 derde lid Vb
- Artikel 64 Vw

De argumenten waarom tot deze toetsvolgorde is gekomen, zijn dezelfde als bij de ambtshalve toets in de eerste asielaanvraag. Deze zijn uitgewerkt in paragraaf 3.7. Net als bij asiel, geldt ook hier dat de mogelijkheid verkend zou kunnen worden om bijzondere categorieën aangewezen binnen 3.4 derde lid Vb, over te hevelen naar 3.4 eerste lid Vb en deze een eigen plaats te geven in de vaste toetsvolgorde.

Indien een van de hierboven genoemde beperkingen tot verblijf leidt, zal de vergunning worden verleend onder die beperking. Een aanvraag regulier-humanitair mondt bij inwilliging dus uit in een vergunning onder de beperking artikel 8 EVRM, buitenschuld, conform beschikking minister of in uitstel van vertrek op grond van artikel 64 Vw.

Voor de toets aan artikel 3.4, derde lid Vb zal dezelfde systematiek als beschreven onder optie 1 gehanteerd worden.

De toekenning van uitstel van vertrek op grond van artikel 64 Vw vormt in deze systematiek een probleem. Deze aanvraag is nu kosteloos en in het verleden zijn pogingen om hier leges voor te heffen gestrand. Leges heffen voor deze beperking is dus niet opportuun. Mogelijkheid is om deze beperking uit de aanvraag regulier-humanitair te tillen. Het nadeel hiervan is dat er wederom veel verschillende toetsvormen ontstaan, wat juist door het in het leven roepen van één aanvraag wordt ondervangen. Bovendien ontstaat dan weer de discussie zoals eerder beschreven onder optie 1, namelijk: hoe moet de toets aan artikel 64 Vw er dan uit komen te zien.

Om de aanvraag regulier-humanitair goed uit te kunnen voeren, kan er ook voor gekozen worden om de toets aan artikel 64 Vw wel mee te nemen in de meeromvattende aanvraag. Indien na behandeling van de aanvraag als sluitstuk artikel 64 Vw tot uitstel van vertrek leidt, zal de IND overgaan tot het restitueren van de leges. Om te regelen dat artikel 64 Vw getoetst kan worden in een reguliere aanvraag is aanpassing van de regelgeving nodig.

Naast de voorgestelde aanvraag regulier-humanitair blijft ook de mogelijkheid bestaan dat vreemdelingen op uitnodiging een buitenschuld vergunning of een vergunning conform beschikking minister krijgen. In deze gevallen zal de desbetreffende vergunning worden verleend en zal er niet doorgetoetst worden aan andere humanitaire doelen. Voor deze aanvragen op uitnodiging zijn geen leges verschuldigd.

Ook blijft de mogelijkheid bestaan om alleen artikel 64 Vw aan te vragen. Immers, er zijn ook zaken waarin de vreemdeling wel wil reizen maar dit om medische redenen tijdelijk niet kan. In dit geval wil de vreemdeling helemaal geen verblijf, maar is het hem zuiver om uitstel van vertrek te doen.

4.2.2

Procedureel

De aanvraag regulier-humanitair in eerste aanleg wordt altijd voorafgegaan door een schriftelijke aanmelding. De aanmelding verloopt via een vastgesteld aanmeldformulier. De poststroom loopt via Just-ID en de CPU. In dit formulier staat duidelijk vermeld welke bescheiden er meegestuurd moeten worden ter beoordeling van de aanvraag en welke documenten er op afspraak nog aan het loket moeten worden overgelegd. Na ontvangst van de aanmelding wordt er contact opgenomen met de vreemdeling om een afspraak te maken voor het indienen van de aanvraag aan het loket. Ook kan de vreemdeling er dan op gewezen worden dat er nog bepaalde documenten ontbreken die nog moeten worden nagezonden. Het dossier wordt voorafgaand aan de afspraak zo veel mogelijk beoordeeld en een conceptbeschikking wordt klaargezet. De IND richt een aantal units van KDRS zo in dat het mogelijk is deze aanvragen daar te beoordelen. De IND meldt aan de DT&V wanneer de vreemdeling de afspraak aan het loket heeft.

De vreemdeling meldt zich op het afgesproken tijdstip bij het loket en de aanvraag wordt ondertekend, de leges worden betaald en indien nodig worden er nog stukken overgelegd. Als de vreemdeling niet de benodigde documenten bij zich heeft, wordt er geen herstel verzuim geboden. Het paspoort wordt ingenomen en onderzocht en er wordt een kopie gemaakt. De aanvraag wordt ingenomen, in voorkomende gevallen kan de vreemdeling worden gehoord. De aanvraag wordt beoordeeld in de backoffice en indien mogelijk wordt binnen 1 dag de beschikking uitgereikt. Wanneer dit, ondanks de grondige voorbereiding, toch niet mogelijk is, wordt de aanvraag ingenomen en volgt de beslissing later. Als de aanvraag ter verdere

behandeling wordt ingenomen wordt de beschikking niet zoals nu het geval is per post verzonden. De vreemdeling zal wederom een afspraak moeten maken om aan het loket de beschikking te komen ophalen.

Voor vreemdelingen die op uitnodiging een vergunning buitenschuld of conform beschikking Minister krijgen, geldt dat zij hiertoe telefonisch een afspraak kunnen maken bij het loket. Op de afspraak wordt, nadat de aanvraag is ondertekend en het paspoort (indien aan de orde) is gecontroleerd, de vergunning afgegeven.

VP en DT&V

Bij een afwijzende beschikking stroomt de vreemdeling automatisch in de caseload van DT&V. De werkwijze staat beschreven in paragraaf 5.4. De overdracht aan VP en DT&V is bij eerste regulier-humanitaire aanvragen hetzelfde geregeld als bij vervolgaanvragen.

4.3

Personeel en opleiding

Voor de IND geldt dat reguliere beslissers in de huidige situatie ook al deze doelen individueel moeten kunnen toetsen. Het vergt geen extra opleiding als in de voorgestelde wijziging alle doelen getoetst worden. De inhoud van de toetsen verandert immers niet. Wel dient goed aangegeven te worden hoe de nieuwe meeromvattende beschikking er uitziet en wat de toetsingsvolgorde is.

Nu er naar verwachting minder opvolgende reguliere aanvragen gedaan zullen worden, is het de vraag of er dan ook minder personeel nodig is. De beoordeling van de nieuwe toets vergt immers naar verwachting weer meer inzet en tijd, aangezien er meerdere doelen getoetst moeten worden. Het is lastig dit uit te drukken in meer of minder personeel. Naar verwachting blijft de capaciteit gelijk, alleen is dit anders verdeeld.

De VP heeft aangegeven dat het capaciteit kost om op regelmatige basis 2 medewerkers op locatie te stationeren. Echter, omdat niet valt in te schatten hoe vaak de VP op de loketten aanwezig zal moeten zijn, is in dit stadium niet aan te geven hoeveel capaciteit hiervoor nodig zal zijn.

Voor DT&V geldt dat de reguliere caseload nieuw is. De inzet hierop zal kosten met zich meebrengen. Uitgaande van de huidige afwijzingen op regulier humanitaire verblijfsdoelen zal het gaan om ongeveer 825 extra vreemdelingen die in de caseload van DT&V terecht komen. Omgerekend komt dit neer op 8,5 fte. De totale kosten die dit alles met zich meebrengt, zullen ongeveer € 1,4 mln. bedragen.

Voor het overige voorziet DT&V geen personele consequenties. De werkzaamheden per zaak blijven ongewijzigd.

4.4

Techniek en automatisering

Voor de ambtshalve toets bij reguliere aanvragen hoeven in INDiGO geen nieuwe behandelplannen te worden aangemaakt. Immers, voor de toets aan alle separate verblijfsdoelen bestaan deze behandelplannen al. Wel moeten deze behandelplannen zo worden gemodelleerd, dat de juiste (trapsgewijze) ambtshalve toets goed gekoppeld wordt aan de verschillende humanitaire verblijfsdoelen. Omdat de benodigde aanpassingen geen ingrijpende systeemwijziging vergen, kunnen ze mee in de *going-concern* van de Directie Informatievoorziening (DIV) van de IND. Uitgaand van een inwerkingtreding van de maatregelen per 1 januari 2013, is er voldoende tijd om dit voor te bereiden.

De 'regulier-humanitaire vreemdeling' is voor de DT&V een nieuwe instroomcategorie: het registratiesysteem van DT&V zal moeten worden aangevuld met deze nieuwe instroomwaarde.

4.5 Huisvesting

Vanwege de grote mate van gelijkenis met de behandeling van de huidige M50 zaken ligt het in de rede de nieuwe aanvragen regulier humanitair op de locatie van de huidige M50 loketten af te doen, dus in Hoofddorp en Rijswijk. Dit heeft al een voordeel dat de beslissers met de inhoudelijke kennis daar al zitten. Bovendien heeft dit als belangrijk voordeel dat DT&V al op deze locaties aanwezig is en dat er al nauwe contacten zijn met de VP uit de betreffende regio's.

Nu DT&V en VP op vastgestelde tijden aanwezig zullen zijn bij de loketten en ook gelegenheid moeten hebben om met de vreemdeling te spreken, zullen zij bij de loketten ook een ruimte moeten hebben. Nu het hier gaat om een extra ingerichte kamer om gesprekken met de vreemdeling te houden, zal dit geen grootscheepse huisvestingsproblemen opleveren. Dit kan naar verwachting bij de huidige loketten gesitueerd worden.

4.6 Financiële gevolgen

Voor de vijf genoemde verblijfsdoelen zijn verschillende legesbedragen verschuldigd. Artikel 64 Vw en de B9-procedure zijn kosteloos, schrijnendheid en buitenschuld zijn kosteloos als zij op uitnodiging plaatsvinden, maar indien er een aanvraag toe gedaan wordt, zijn er wel leges verschuldigd.

Nu er in een aanvraag aan alle doelen getoetst wordt, zullen er minder leges binnenkomen. In de huidige systematiek krijgt de vreemdeling immers maar één beperking getoetst en zal hij, als hij na afwijzing weer een nieuwe aanvraag wil indienen, opnieuw leges moeten betalen. Er zullen met invoering van de nieuwe toetsing dus minder leges binnenkomen. Naar verwachting zal de inkomstenderving te overzien zijn. Onderzoek leert dat het in de periode 1-1-2008 tot 1-7-2011 208 keer is voorgekomen dat een vreemdeling 2 keer een beroep heeft gedaan op een regulier-humanitaire aanvraag waarvoor leges geheven worden. Doorberekend zou dit betekenen dat er in 3,5 jaar tijd een bedrag van € 225.550 is binnengekomen op basis van een opvolgende aanvraag. Dit is slechts een indicatie want het is natuurlijk mogelijk dat een vreemdeling langer dan 3,5 jaar wacht met het indienen van een nieuwe aanvraag.

4.7 Keteneffecten

In de voorgestelde systematiek is het de bedoeling dat na een afwijzing van een reguliere aanvraag de vreemdeling instroomt in de caseload van DT&V. In geval de vreemdeling niet wenst mee te werken aan zijn vertrek, wordt de vreemdeling in geval van inbewaringstelling overgedragen aan de VP. Dit vergt een intensieve samenwerking tussen de drie ketenpartners aan het loket.

4.8 Invoering

Net als voor asiel (zie paragraaf 3.6) geldt ook voor de ambtshalve toetsing in regulier-humanitaire procedures dat van belang dat in een overgangsregeling wordt opgenomen dat het nieuwe beleid alleen van toepassing is op vreemdelingen die op of na datum inwerkingtreding een regulier-humanitaire aanvraag hebben ingediend.

4.9 **Randvoorwaarden en risico's**

Als de vreemdeling na afwijzing niet uit Nederland vertrekt, is de kans reëel dat er na enige tijd toch een vervolgaanvraag wordt ingediend en zal het stapelen van procedures blijven bestaan.

In de nieuwe systematiek kan worden gesproken van een vervolgaanvraag en wordt alleen het novum beoordeeld. Naarmate er meer tijd tussen de aanvragen zit, zou er echter meer aan de hand kunnen zijn in het kader van een regulier-humanitair verblijfsdoel.

Alleen als de vreemdeling na afwijzing daadwerkelijk Nederland verlaat, zal het stapelen van procedures echt voorkomen kunnen worden. Mogelijk risico hierbij is dat afgewezen personen een bezwaarprocedure kunnen indienen en toewijzing van de vovo hangende bezwaar aan uitzetting in de weg staat. Het is moeilijk in te schatten wat de invloed van dit risico zal zijn.

4.10 **Conclusie**

Het ambtshalve meetoetsen van alle regulier-humanitaire doelen bij een aanvraag regulier-humanitair is mogelijk. Er zijn hiertoe twee verschillende mogelijkheden, namelijk een gedifferentieerde toetsing waarbij niet bij elk humanitair verblijfsdoel alles doorgetoetst wordt en een allesomvattende regulier-humanitaire aanvraag waarin alles getoetst wordt met uitzondering van de B9-procedure. Alles overziend lijkt deze tweede optie de voorkeur te hebben.

Van belang is dat ook na afwijzing van de regulier-humanitaire aanvragen de vreemdelingen direct in de caseload van DT&V stromen, zodat actief gewerkt kan worden wordt aan het vertrek. Alleen als de vreemdeling na afwijzing daadwerkelijk Nederland verlaat, zal het stapelen van procedures echt voorkomen kunnen worden.

4.11 **Wijzigingen in medische procedures**

4.11.1 *Voorgestelde wijzigingen*

4.11.1.1 Huidige wet- en regelgeving

Met de huidige regelgeving heeft de vreemdeling twee mogelijkheden om op grond van medische omstandigheden een aanvraag in te dienen. De vreemdeling kan een verzoek om uitstel van vertrek op grond van artikel 64 Vw indienen of een reguliere aanvraag medisch op grond van artikel 3.46 Vb. Daarnaast kan de vreemdeling een reguliere aanvraag op andere gronden indienen met beroep op vrijstelling van het mvv-vereiste vanwege medische omstandigheden.

In bepaalde gevallen wordt in het huidige beleid van de vreemdeling (alleen uitgeprocedeerde asielzoekers) gevraagd dat hij ter onderbouwing van zijn aanvraag zijn medische gegevens overlegt. Dit is het geval wanneer de ex-asielzoeker opvang wenst in afwachting van de besluitvorming op zijn aanvraag (conform de motie-Spekman). Hiervoor zal hij eerst telefonisch de juiste formulieren moeten opvragen bij de IND, waarna hij bij zijn behandelend arts de relevante medische gegevens dient te verkrijgen. Bureau Medische Advisering (BMA) geeft de behandelend arts een vergoeding voor het medisch dossier.

Wanneer de IND de relevante medische gegevens in een gesloten enveloppe ontvangt tezamen met de overige benodigde documenten, wordt het dossier doorgestuurd naar BMA met het verzoek om een medisch advies. Tegelijkertijd wordt er voor de vreemdeling een afspraak ingepland voor ongeveer twee weken

later voor het indienen van de aanvraag aan het loket. In de tussentijd beoordeelt BMA of het dossier compleet is en wordt in gevallen waarin dit mogelijk is, het advies opgemaakt. Wanneer de vreemdeling zijn aanvraag aan het loket indient, kan in sommige gevallen direct een beschikking op de aanvraag worden uitgereikt. Wanneer het BMA-advies nog niet gereed is zal artikel 64 Vw worden toegekend en opvang worden verleend, totdat BMA het advies opgesteld heeft en de IND een beslissing kan nemen op de aanvraag. Deze tijdelijke artikel 64 Vw-verlening in afwachting van de besluitvorming wordt voor maximaal drie maanden toegepast of zoveel korter totdat een beslissing op de aanvraag is genomen.

In de gevallen dat de vreemdeling een reguliere aanvraag medisch of een artikel 64 Vw-aanvraag indient zonder het overleggen van de relevante medische gegevens, zal BMA zelf contact opnemen met de behandelaar voor het verzamelen van alle relevante gegevens. Ook hier betaalt BMA de behandelaar een vergoeding voor het overleggen van de gegevens. De vreemdeling krijgt in deze gevallen geen opvang in afwachting van de besluitvorming. De doorlooptijd van een BMA-advies is in deze zaken 13 weken.

Wanneer de vreemdeling artikel 64 Vw in afwachting van het besluit toegekend heeft gekregen, stuurt de IND de benodigde gegevens en de zogenaamde motie-Spekman brief toe naar de afdeling plaatsing van het COA in Rijswijk. Het M 54-formulier dient door de vreemdeling opgestuurd te worden naar de afdeling plaatsing van het COA. In de brief staan de algemene gegevens van de betreffende vreemdeling en niet de informatie die op het M 54-formulier staat, welke noodzakelijk is voor een goede uitvoering van het plaatsingsproces.

Bij de overige artikel 64 Vw toekenningen vult de IND het M 54-formulier in en ondertekent dit. Dit formulier wordt aan de vreemdeling gegeven samen met de beschikking. De vreemdeling dient het formulier samen met een artikel 64 Vw-beschikking, naar het COA toe te sturen wil hij in aanmerking komen voor opvangvoorzieningen van het COA.

In beide gevallen beslist het COA na ontvangst van de bovengenoemde informatie of opvang verleend kan worden. Als dit het geval is, zorgt het COA voor de plaatsing van de vreemdeling in één van de opvanglocaties waar rekening wordt gehouden met eventuele ernstige medische problematiek.

De duur van de opvang is afhankelijk van de periode die wordt toegekend bij inwilliging van de artikel 64 Vw aanvraag.

De beëindiging van de opvang bij artikel 64 Vw is geregeld in de Rva 2005. Deze staat in artikel 7, eerste lid aanhef onderdelen d, e en m, de Rva 2005. Er wordt uitgegaan van een 28 dagen vertrektermijn en wordt opvang geboden gedurende bezwaar en beroep bij een toegewezen voorlopige voorziening.

Indien gedurende het verblijf in de opvang een inwilligende beslissing op de aanvraag om een reguliere verblijfsvergunning op medische gronden wordt genomen, zal het COA de betreffende vreemdeling bemiddelen naar passende huisvesting.

4.11.1.2

Voorgestelde wet- en regelgeving

Het voornemen is om voor alle (verlengings)aanvragen, uitgezonderd die van asielzoekers die in hun eerste asielprocedure/parallele procedure zitten, waarin medische omstandigheden beoordeeld moeten worden, als voorwaarde te stellen dat

de vreemdeling zelf de relevante medische gegevens aanlevert. Dit is van belang om medische aspecten (ambtshalve) te kunnen toetsen en maakt de kans groter dat bij vervolgaanvragen de beoordeling of er nieuwe feiten en omstandigheden zijn binnen één dag kan worden gemaakt. (Zie hiervoor paragraaf 4.2.) Als er geen medische gegevens worden aangeleverd, mag aangenomen worden dat er geen medische beletselen zijn. De bewijslast inzake de medische situatie wordt hiermee naar de vreemdeling verschoven en verzwaaard. Tegelijkertijd verkort dit de doorlooptijden van de medische aanvraagprocedures. Tevens zal dit een rem zijn op het doen van medische aanvragen enkel om de uitzetting te frustreren.

De werkwijze die dan bij alle medische aanvragen wordt gevolgd, is dan niet meer te onderscheiden van die van de werkwijze van motie-Spekman. Dit betekent dat wanneer er bij het indienen van de aanvraag niet direct beslist kan worden, er artikel 64 Vw wordt verleend in afwachting van de besluitvorming. Opvang in afwachting van de besluitvorming dient zich echter wel te beperken tot ex-asielzoekers, conform de doelgroep van motie-Spekman.

Voorgesteld wordt ook om de vergoeding die BMA aan de behandelend arts betaalt voor de relevante medische gegevens te laten vervallen.

4.11.2

Organisatorische gevolgen

Op dit moment zijn al werkprocessen beschreven voor de motie-Spekman en uitvoering artikel 64 Vw-aanvragen. Hier kan na de beleidswijziging bij worden aangesloten. In deze werkbeschrijvingen is opgenomen dat de vreemdeling de relevante medische gegevens volledig aanlevert.

Een aandachtspunt is dat bij motie-Spekman zaken geen herstel verzuim wordt geboden voor het completeren van het dossier. De KDA signaleert in 2011 een hogere instroom van deze aanvragen, terwijl het percentage onvolledige dossiers gelijk is gebleven.

Dit wordt ook door BMA herkend. BMA heeft in 2010 86 motie-Spekman zaken ontvangen, waarvan in 36% van de zaken geen advies kon worden uitgebracht omdat de medische gegevens onvolledig waren. In de eerste helft van 2011 waren dit 92 zaken, waarvan in 39% van de gevallen de relevante medische gegevens incompleet aangeleverd werden. Bij de overige zaken heeft BMA in 2010 in 7% van de gevallen, na het aanschrijven van de medische behandelaars en het rappelleren, onvoldoende medische informatie ontvangen. In de eerste helft van 2011 was dit 10%.

Met de voorgestelde beleidswijzigingen zal BMA bij onvoldoende medische gegevens de zaak retourneren aan de klantdirecties. BMA voert in deze zaken zelf geen herstelacties uit. BMA schrijft wel een nota waarin wordt aangegeven welke informatie ontbreekt. De klantdirecties geven dit door aan de vreemdeling en geven hem de mogelijkheid om deze gegevens te completeren en op een later moment een nieuw verzoek in te dienen, waarbij de gemaakte afspraak om de aanvraag aan het IND-loket in te dienen wordt geannuleerd of om de gemaakte afspraak voor het indienen van een aanvraag te laten doorgaan. In dit laatste geval wordt een 'gewone' aanvraag regulier voor medische behandeling ingediend aan het IND-loket, zonder dat de mogelijkheid bestaat van opvang in afwachting van besluitvorming. Die laatste optie zal als de beleidswijzigingen worden doorgevoerd niet meer mogelijk zijn.

BMA kan binnen twee weken na beoordeling op voldoende/onvoldoende medische gegevens adviseren indien aan alle voorwaarden is voldaan. Dit betekent dat ingekomen medische informatie voldoende moet zijn en er een antwoord moet zijn op de BMA-brief (vraagstelling). Anders kan er geen advies worden gegeven of zou er een noodzaak tot expertise kunnen ontstaan, met als gevolg dat de doorlooptijd toeneemt. Daarnaast moet er, om binnen de twee weken te blijven, in de database van BMA actuele informatie beschikbaar zijn met betrekking tot de behandel mogelijkheden in het land van herkomst, indien er sprake is van een medische noodsituatie en/of de medische reisvoorwaarde van fysieke overdracht aan een medische instelling c.q. behandelaar is voorgeschreven. Het opvragen van landeninformatie kost gemiddeld drie weken, wat opgeteld bij de bedoelde twee weken tot vijf weken leidt. Verdere voorwaarden zijn dat de instroom (werkaanbod) stabiel is en dat de medische informatie op een veilige manier digitaal toegankelijk is voor de externe artsen omdat anders, net als nu, van koeriersdiensten gebruik moet worden gemaakt, hetgeen extra tijd kost. BMA stelt, gelet op de vele voorwaarden, voor om een meer realistische doorlooptijd van vijf weken te hanteren. De ervaring laat zien dat BMA, met de huidige instroom, in meer dan 50% van de gevallen binnen vijf weken advies kan uitbrengen wanneer de vreemdeling zijn medische gegevens compleet aanlevert. NOvA geeft hierop echter aan dat vijf weken te lang duurt, aangezien het hier om aanvragen gaat van mensen met een medische situatie.

4.11.3 *Personeel en opleiding*

IND

De KDA verwacht per procedure extra tijd nodig te hebben in verband met het indienen van de aanvraag en de uitreiking van de beschikking aan het loket. Dit betekent 1 tot 1,5 fte aan beslismedewerkers extra inzet. Ook de beoordeling van de volledigheid van de stukken en de mogelijkheid bieden om het dossier te completeren en een nieuw verzoek te sturen als de gegevens compleet zijn (hierbij worden de incomplete gegevens teruggestuurd naar de vreemdeling), zal extra tijd vergen. Naar verwachting zal hierdoor voor deze categorie aanvragen in totaal 2 extra fte aan beslismedewerkers (eventueel behandelaars) nodig zijn. Voor de bezwaarprocedure wordt geen extra inzet verwacht. KDRS bevestigt de aannames van KDA met als opmerking dat het aantal aanvragen de extra inzet bepaalt. KDA vult aan dat daar op basis van de huidige cijfers slechts een redelijke aanname over gemaakt kan worden.

Wanneer de vreemdeling een aanvraag conform de motie-Spekman wil indienen, dient hij tijdens de huidige procedure de IND informatielijn te bellen met het verzoek om het aanvraagpakket te ontvangen. De IND beoordeelt vervolgens of de vreemdeling onder de doelgroep van de motie valt. Voor het opvragen van het pakket, is de aanname dat alle aanvragers artikel 64 Vw en regulier met medische omstandigheden dit telefonisch doen (dit kan in toenemende mate ook digitaal). De kosten hiervan bedragen ongeveer € 6.000.

Met de voorgestelde wijzigingen zullen alle vreemdelingen die vanwege medische omstandigheden een aanvraag willen indienen en alle stukken hebben aangeleverd, een afspraak krijgen aan het loket. De afsprakenlijn zal daarom voor al deze aanvragen afspraken moeten gaan inplannen. Als voor alle aanvragers artikel 64 Vw en regulier met medische omstandigheden een afspraak moet worden ingepland door Telefonie, kost dit ongeveer 0,1 fte of € 9.000 op jaarbasis.

In 2010 heeft BMA 4.775 aanvragen ontvangen. Er van uitgaand dat de beoordeling op compleetheid van de medische gegevens tussen de 15 en 20 min. duurt, moet plaats worden gemaakt voor 1 tot 1,5 fte. BMA zal wellicht op termijn mogelijk minder ondersteuning nodig hebben, wanneer de medische dossiers compleet worden aangeleverd door de behandelaars.

Opleidingen

Er is al een bestaande werkwijze. Voor de invoering van de motie-Spekman heeft er geen opleiding van medewerkers plaatsgevonden. Wanneer er capaciteitsuitbreiding plaatsvindt, bijvoorbeeld van de loketten, zullen de nieuwe medewerkers goed moeten worden geïnformeerd over de procedure. Een opleiding zal dan naar verwachting niet nodig zijn.

VWN

Het voorstel om bij alle aanvragen medisch de voorwaarde te stellen dat de vreemdeling zijn eigen dossier aanlevert zal voor VWN enorme gevolgen hebben. De medewerkers van VWN zijn al veel tijd kwijt met ondersteuning bieden bij aanvragen op grond van de motie-Spekman. De aanvraagfase voor reguliere aanvragen is uitgesloten van gefinancierde rechtsbijstand (artikel 8 Besluit rechtsbijstand en toevoegcriteria). Eerst vanaf de bezwaarfase kan rechtsbijstand op toevoeging worden verleend. Gelet hierop is de rol van de advocaat in de aanvraagfase vaak beperkt en komt het er in de praktijk op neer dat VWN-medewerkers de relevante medische gegevens bij de arts opvragen en in orde maken voor de vreemdeling. Dit kost veel tijd. Per AZC locatie zal een professionele kracht hier 8 uur per week mee bezig zijn. Dit is 0,2 fte per AZC, de kosten hiervoor zijn € 15.000 per AZC per jaar. Hier komt nog € 20.000 bovenop voor coördinatie vanuit het Landelijk Bureau van VluchtelingenWerk. Dit geld is voor vaste personele inzet per locatie en scholing en coördinatie vanuit het Landelijk Bureau. De locaties kunnen niet per activiteit gefinancierd worden, omdat dit in te wisselende aantallen per maand voorkomt, het zal dus met een vast bedrag/lumpsum moeten.

Wanneer deze beleidswijziging voor alle medische aanvragen wordt ingevoerd, zonder dat hier extra financiële middelen voor komen, zal dit dus een grote overbelasting voor VWN-medewerkers betekenen en bestaat het risico dat zij waarschijnlijk niet iedereen kunnen helpen omdat de middelen ontbreken.

4.11.4

Techniek en automatisering

Het aanpassen van de vreemdelingencirculaire heeft tot gevolg dat er sprake is van wijzigingen in de bestaande 'content' van INDiGO. Dit heeft wijziging van kennismodellen, tabellen, bouwstenen en brieven tot gevolg. Door het generiek maken van de lagere regelgeving op dit punt kan de afzonderlijke procedure voor ex-asielzoekers komen te vervallen, waarbij een meer generieke procedure ontwikkeld moet worden voor INDiGO. Voor zover nu kan worden ingeschat, hoeven er echter geen nieuwe onderdelen gebouwd te worden en kan volstaan worden met het aanpassen van bestaande onderdelen van INDiGO.

De voorgestelde wijziging betreft een mogelijke vereenvoudiging van de ondersteuning van de werkprocessen. Immers, op dit moment wordt een aparte behandeling aangeboden voor verzoeken op grond van de motie-Spekman. De voorgestelde wijziging maakt deze aparte behandeling niet meer noodzakelijk.

Vanuit de informatie in INDiGO valt eenduidig vast te stellen of we te maken hebben met een ex-asielzoeker. Op basis daarvan kan de IND aan COA doorgeven of iemand weer opvanggerechtigd is geworden.

Medische postverwerking

De vreemdeling moet de medische informatie van zijn behandelaar(s) via een aparte postbus opsturen in een enveloppe waarop 'medisch geheim' staat. De medische post wordt vervolgens in een aparte ruimte gescand door bevoegde medewerkers van JustID. Daarna worden de stukken door medewerkers van CPU gemerkt. Vervolgens is de medische informatie in INDiGO alleen zichtbaar voor BMA-medewerkers. INDiGO is hier dus al op ingericht.

De KDRS geeft er sterk de voorkeur aan om de medische postverwerking op één locatie te houden, ook indien het aantal medische stukken toeneemt. Dit vanwege de hierboven beschreven aparte werkwijze. Indien ervoor gekozen wordt ook op andere locaties gesloten enveloppen te ontvangen, zal er aandacht moeten worden gegeven aan de logistiek van dit proces.

Randvoorwaarde hierbij is dat het digitaal werkproces alleen mogelijk is als de medische informatie op een veilige manier toegankelijk is voor de externe artsen. 90% van de adviezen wordt momenteel namelijk nog uitgebracht door externe artsen.

Verschillende categorieën artikel 64 Vw

Het verdient aanbeveling onderscheid te maken tussen vreemdelingen die om inhoudelijke redenen een positieve beslissing op hun beroep op artikel 64 Vw hebben ontvangen en vreemdelingen die, in afwachting van een beslissing toepassing van artikel 64 Vw toegekend hebben gekregen. Het registreren van verschillende variaties van artikel 64 Vw verdient aanbeveling, zodat de artikel 64 groep inzichtelijk gemaakt kan worden. Een dergelijk onderscheid kan bijvoorbeeld nodig zijn om (Kamer) vragen of WOB verzoeken om toekenningen van artikel 64 Vw te kunnen beantwoorden.

4.11.5 *Huisvesting*

Voor het indienen van de aanvraag conform de motie-Spekman wordt momenteel gebruik gemaakt van de loketten in Zwolle en Hoofddorp.

De KDRS wil dit graag zo houden omdat daar de deskundigheid en infrastructuur aanwezig is. Argumenten om aanvragen te verspreiden over meerdere IND-locaties kunnen worden ingegeven door dienstverleningsargumenten (afstand vreemdeling tot IND-lokatie) of volume. Problemen met aantallen kunnen zich voordoen, maar aangezien de verwachting is dat de aantallen zullen dalen als gevolg van de eis van het aanleveren van de relevante medische gegevens (zie paragraaf 4.12.7) wordt er vooralsnog vanuit gegaan dat de loketten in Zwolle en Hoofddorp de aanvragen kunnen behandelen.

Het loket in Zwolle blijkt op dit moment echter geen mogelijkheden te hebben om vreemdelingen direct in bewaring te laten stellen of over te dragen aan de DT&V. Indien dit niet alsnog gerealiseerd kan worden, dan zal bij de implementatie naar andere locaties gekeken moeten worden.

4.11.6 *Externen*

Momenteel werkt BMA met ongeveer 10 externe adviseurs van 3 artsenorganisaties, die ingeschakeld worden voor de medische advisering. De externen zijn momenteel verantwoordelijk voor 90% van het aantal adviseringen.

Mogelijk zou het kostenbesparend werken wanneer verpleegkundigen vooraf de medische gegevens beoordelen op compleetheid. Het standpunt van BMA is evenwel dat de beoordeling van die gegevens niet door verpleegkundigen moet worden gedaan, maar door de eigen adviseurs. Reden daarvan is dat er van uitgegaan moet worden dat verpleegkundigen, die niet zelf adviezen schrijven, onvoldoende kennis bezitten om te kunnen beoordelen of de juiste dan wel voldoende gegevens voorhanden zijn om een zorgvuldig advies te kunnen schrijven.

In de huidige procedure conform de motie-Spekman worden de aangeleverde medische gegevens in bijna 40% van de gevallen door BMA als onvolledig beoordeeld.

Wanneer er onvoldoende informatie wordt gegeven of informatie waar niet om is gevraagd, kan dat een gekleurd beeld geven van de zaak en neemt de kans op een expertise door een onafhankelijk arts toe. Een onderzoek door een onafhankelijke arts duurt ongeveer 3 maanden en kost € 1200. Door een expertise neemt de gemiddelde doorlooptijd en de kosten dus toe. BMA verwacht dat het aantal expertises zal verdrievoudigen wanneer de voorgestelde wijzigingen worden doorgevoerd. In 2010 heeft BMA tien expertises laten verrichten. In de zaken waarin BMA de behandelaars zelf aanschrijft, wordt op 300 adviesaanvragen één expertise verricht. In de zaken waarin de vreemdeling zelf zijn gegevens aanlevert, wordt in één op de 80 adviesaanvragen een expertise verricht. Omdat het aantal adviesaanvragen in het kader van de motie-Spekman relatief laag is gebleven, is een vergelijking met de reguliere procedure, waarin BMA de behandelaar aanschrijft, echter niet direct te maken.

Momenteel ondervangt BMA de expertises door aanvullende/ verhelderende vragen te stellen aan de behandelend arts. Deze mogelijkheid vervalt wanneer de vreemdeling in zijn geheel verantwoordelijk is voor het aanleveren van de medische informatie.

4.11.7 *Financiële gevolgen*

In de tabel hieronder is te zien wat de kosten kunnen zijn van de voorgestelde beleidsmaatregelen. Het is moeilijk om aannames te doen over de omvang van de doelgroep na de beleidswijziging.

Het zou kunnen dat het beleid een remmende werking zal hebben op de instroom. Aanvragen waarbij binnen twee weken duidelijk is dat er geen medisch relevante situatie is, kunnen al worden afgewezen aan het loket, voordat de vreemdeling toegang krijgt tot de opvang. Wel is het zo dat ook op dit moment reguliere aanvragen van vreemdelingen die in het geheel niet onder medische behandeling staan al afgewezen worden aan het loket. De vreemdeling moet namelijk een ingevuld formulier 'bewijs medische situatie vreemdeling' overleggen waaruit moet blijken dat hij onder actieve medische behandeling staat. Als dat niet het geval is, dan wordt de aanvraag meteen aan het loket afgewezen. De verwachting is wel dat onder het nieuwe beleid de omvang van de groep die meteen aan het loket wordt afgewezen zal toenemen.

Uit de huidige praktijk blijkt bovendien dat veel mensen die daarvoor wel in aanmerking zouden komen, niet kiezen voor de procedure conform de motie-Spekman omdat zij geen aanspraak wensen te maken op opvang en mogelijk uit het zicht van de overheid willen blijven. Zij hebben elders bij vrienden, familie of particulier initiatief al onderdak. Het COA verwacht dat de extra instroom in de opvang als gevolg van deze maatregel beperkt zal zijn.

Omdat het moeilijk is om te kwantificeren in welke gevallen vreemdelingen wel of niet gebruik zullen maken van deze route, is er voor gekozen de kosten in beeld te brengen als 100, 80, 60, 40 of 20% van de doelgroep onder de werking van dit beleid komt te vallen. Er zijn extra kosten te verwachten voor de IND, het COA en de DT&V.

Tabel 4.1

Medisch: totaal te verwachten kosten in geval dat 100, 80, 60, 40 of 20% van de doelgroep gebruik maakt van het beleid in €1.000					
<i>Aandeel doelgroep</i>	<i>100%</i>	<i>80%</i>	<i>60%</i>	<i>40%</i>	<i>20%</i>
1. IND (m.n. kosten voor voorbereiding dossier door loketten en extra arts)	-597	-477	-358	-239	-119
COA: opvangkosten gedurende de procedure	-1.878	-1502	-1127	-751	-376
COA: opvangkosten gedurende 28-dagen vertrektermijn	-843	-674	-506	-337	-169
COA: opvangkosten gedurende bezwaar- en beroepsprocedure	-1.891	-1513	-1135	-756	-378
Extra kosten gedurende opvang door extra ziektekosten	-1.596	-1277	-958	-638	-319
Opvangkosten gedurende overbruggingsperiode COA-opvang en opvang gemeente	-265	-212	-159	-106	-53
2. Extra opvangkosten COA	-6.473	-5.178	-3.884	-2.589	-1.295
3. DT&V: extra caseload	-878	-702,4	-526,8	-351,2	-175,6
<i>Totale kosten/besparingen in €1.000</i>	<i>-7.948</i>	<i>-6.358</i>	<i>-4.769</i>	<i>-3.179</i>	<i>-1.590</i>

IND

Bij de IND gaat het om extra werkzaamheden bij de loketten, het instellen van een koerier richting BMA en extra kosten doordat meer afstemming met het COA en de DT&V nodig is. Wanneer de IND geen vergoedingen meer zou verstrekken voor het aanleveren van de relevante medische gegevens betekent dit een besparing van ongeveer € 1 ton. Dit uitgaande van een vergoeding voor een specialist van € 69,21 (blijkens navraag bij BMA) en een doelgroep van 1.392 aanvragers op jaarbasis.

COA

Bij het COA nemen de opvangkosten toe. In de tabel is te zien wat de opvangkosten zijn per fase in de procedure. Ten eerste moet het COA opvang bieden gedurende de aanvraagprocedure, indien deze niet op de dag van het indienen van de aanvraag aan het loket kan worden afgewezen of ingewilligd. Uitgangspunt is dat ex-asielzoekers die een aanvraag regulier-medisch, artikel 64 Vw of een reguliere aanvraag met beroep op vrijstelling mvv-vereiste vanwege medische omstandigheden doen dan voor gemiddeld 74 dagen artikel 64 Vw toegekend krijgen en tot de opvang worden toegelaten. Ten tweede wordt als de aanvraag wordt afgewezen, gedurende de 28-dagen vertrektermijn opvang geboden, indien men in de opvang verblijft. Ten derde wordt gedurende de bezwaar- en beroepsfase opvang geboden in het geval dat een vovo is toegewezen. Ten vierde is er opvang na een inwilliging regulier-medisch gedurende de overbruggingperiode tussen COA-opvang en uitplaatsing naar een gemeente voor gemiddeld 4 maanden. Daarnaast zijn er meerkosten voor de doelgroep gedurende de opvang. Achtergrond is dat de ziektekosten voor aanvragers artikel 64 Vw en regulier met medische omstandigheden in de opvang hoger zijn. Per aanvrager is daarom €6.500 extra op jaarbasis gerekend. De opvangkosten van de COA zijn zodoende, afhankelijk van het instroomscenario, berekend op tussen ongeveer € 1,3 en 6,5 miljoen.

Door NOvA wordt hierbij opgemerkt dat zij het onderscheid tussen opvang voor ex-asielzoekers en reguliere vreemdelingen niet gerechtvaardigd vinden. Hoewel de motie-Spekman specifiek ziet op de groep van ex-asielzoekers, vinden zij dat ook de reguliere, ernstig zieke vreemdeling opgevangen dient te worden.

DT&V

Bij de DT&V nemen de kosten toe, omdat de caseload van de organisatie uitbreidt. Op basis van een instroom van 535 afgewezen medische aanvragen op jaarbasis,

komen de totale kosten per jaar op maximaal € 878.000. Er zijn 5,5 fte's nodig voor deze caseload.

In principe zitten asielzoekers met een negatieve eerste aanleg beschikking reeds in de caseload van de DT&V. Vanwege een herhaalde asielaanvraag, zelfstandig vertrek uit de opvang, of een aanzegging Nederland te verlaten (al dan niet na een VBL-plaatsing of inbewaringstelling) zal een vreemdeling uit de caseload van de DT&V zijn gestroomd.

Het is voor de DT&V, mede wegens het ontbreken van ervaringscijfers, niet mogelijk om een inschatting te maken hoeveel procent van de 535 zaken, waarin de aanvraag om uitstel van vertrek op grond van artikel 64 of regulier met medische omstandigheden is afgewezen, reeds tot de caseload behoort.

Kortom, de totale kosten die met de nieuwe medische procedure gemoeid zijn als de totale doelgroep gebruik maakt van deze procedure is maximaal € 7,9 miljoen. Afhankelijk van welk deel van de doelgroep gebruik maakt van deze route, vallen de kosten lager uit.

4.11.8

Invoering

Regelgeving en beleidsaanpassing

Er bestaat in wet- en regelgeving, op basis van artikel 3.102 Vb grondslag om van de vreemdeling te vragen dat hij de aanvraag onderbouwt met alle relevante gegevens, inclusief medische gegevens, die nodig zijn om op de aanvraag te beslissen. Wel is beleidsaanpassing van de Vc nodig om de voorgestelde wijzigingen van aanvragen op grond van medische omstandigheden door te kunnen voeren.

Uitgaande van het huidige beleidskader krijgt iedere ex-asielzoeker die een aanvraag artikel 64 Vw of medisch conform de motie-Spekman heeft ingediend, onder bepaalde voorwaarden, in afwachting van een beslissing op de aanvraag, artikel 64 Vw verleend. Hiermee krijgt de vreemdeling rechtmatig verblijf en recht op COA-opvang op grond van artikel 3 f en g Rva. Om in het voorgestelde beleidskader opvang op grond van artikel 64 Vw in afwachting van de beslissing op de aanvraag waarin medische omstandigheden spelen te beperken tot uitgeprocedeerde asielzoekers is aanpassing van de Rva noodzakelijk.

Om de aanvraag altijd vooraf te laten gaan door een schriftelijke aanmelding zal mogelijk een bepaling aan het VV moeten worden toegevoegd.

Tevens is het wenselijk de verschillende toepassingen van artikel 64 Vw op te nemen in het Vb en de procedure om artikel 64 Vw aan te vragen, waaronder het indienen van de aanvraag aan het IND-loket, in het VV neer te leggen.

Overig

Om de nieuwe werkwijze in te voeren dienen de Klantdienstwijzer en het BMA protocol gewijzigd te worden. Om de werkbelasting bij telefonie te ontzien kan worden overwogen het aanvraagformulier en informatiepakket digitaal via de Klantdienstwijzer aangeboden worden. Via een vraag en antwoord mogelijkheid kan het formulier gedeeltelijk worden voorgevuld, zodat de vreemdeling het alleen hoeft te printen en compleet te maken. Nadeel hieraan is dat de vreemdeling dan wel zelf aandacht moeten hebben voor het herkenbaar markeren van de enveloppe met de vertrouwelijke medische gegevens. BMA is om die reden, gelet op de vertrouwelijkheid van de gegevens, tegenstander van het digitaal aanbieden van het aanvraagformulier.

De KDRS heeft een voorkeur voor het digitaal aanbieden van aanvraagformulieren. Telefonie kan mensen er op wijzen dat ze de aanvraagformulieren via de Klantdienstwijzer digitaal kunnen binnenhalen. Alleen als duidelijk is dat dit onmogelijk gevraagd kan worden van de vreemdeling, dan moeten de formulieren worden opgestuurd. De mogelijkheid tot het opvragen van een formulier via telefonie, waarbij telefonie bekijkt of de vreemdeling tot de doelgroep behoort, moet zodoende wel blijven bestaan.

Het modelleren in de kennismodellen kost tijd en werk. Om de exacte kosten te berekenen, zijn op dit moment niet voldoende details voorhanden. Een andere manier is het aanbieden van lege formulieren.

4.11.9 *Keteneffecten*

Het COA heeft voor een goede uitvoering van het plaatsingsproces medische informatie nodig van de IND. Het gaat hier om medische informatie die voor de juiste plaatsing, zorg en begeleiding relevant is.

Als de plaatsingsprocedure conform motie-Spekman straks voor alle medische aanvragen van ex-asielzoekers gaat gelden, dan wordt de plaatsingsprocedure voor het COA onuitvoerbaar vanwege het ontbreken van relevante medische informatie. Op dit moment wordt deze informatie niet standaard doorgegeven aan het COA door de IND, zodat het COA hierover navraag dient te doen bij de IND. De tijdige aanlevering van deze informatie bij het COA is noodzakelijk ter voorkoming van vertraging in het plaatsingsproces. De noodzakelijkheid is daarnaast gelegen in het belang van de betrokken vreemdeling. Op deze manier is de vreemdeling verzekerd van de juiste zorg en begeleiding.

Het COA heeft de volgende informatie nodig van de vreemdeling:

- Of er sprake is van een lichamelijk beperking. Dit in verband met aangepaste woonruimte.
- Of er sprake is van een specifieke medische behandeling. Dit zodat de vreemdeling in de buurt van de behandelaar kan worden geplaatst.
- Of de vreemdeling is opgenomen in een ziekenhuis of zorginstelling. Dit zodat het COA hiermee rekening kan houden en de vreemdeling eventueel administratief kan plaatsen.
- Of er sprake is van ernstige psychische problemen. Dit zodat er rekening kan worden gehouden met het soort opvanglocatie.

4.11.10 *Randvoorwaarden en risico's*

Randvoorwaarde informatievoorziening COA

Het COA heeft aangegeven dat in de huidige situatie bij zaken die die in aanmerking komen voor de procedure conform de motie-Spekman de medische informatie die nodig is in het plaatsingsproces ontbreekt. Indien de aantallen verder toenemen is dit niet meer werkbaar. Dit probleem kan opgelost worden als deze informatie door de IND in de brief aan het COA al wordt aangegeven en die in ieder geval die informatie bevat die het M54 formulier bevat (zie 4.13.9).

Randvoorwaarde verbetering informatievoorziening vreemdeling, advocatuur en beroepsgroep

Momenteel wordt in de procedure conform de motie-Spekman bijna 40% van de medische dossiers niet goed aangeleverd. Dit probleem zal zich bij gelijkblijvende omstandigheden bij invoering van deze maatregel in meer gevallen gaan voordoen.

Een verbetering van de handreiking of het ontwikkelen van een format ten aanzien van de relevante medische gegevens en meer inzetten op informatievoorziening richting vreemdeling, advocatuur en beroepsgroep kan het risico op incomplete dossiers mogelijk verkleinen.

Volgens NOvA is het huidige formulier te lang en ingewikkeld. Afgewezen asielzoekers spreken doorgaans onvoldoende Nederlands om de voorlichting te lezen en zijn onvoldoende opgeleid om die te begrijpen.

Risico frustreren uitzetting

Wanneer van de vreemdeling in vreemdelingenbewaring ook wordt verwacht dat hij zelf relevante medische gegevens overlegt, dan kan dit leiden tot het frustreren van de uitzetting. Uitzetten voordat de relevante medische gegevens er zijn, kan anderzijds risicovol zijn. De regievoerder wordt in zulke gevallen in de situatie geplaatst om een inschatting te moeten maken om al dan niet zonder artikel 64 Vw-toets uit te zetten, terwijl hij geen medicus is. In de huidige situatie moet de vreemdeling een toestemmingsverklaring overleggen met daarop namen van behandelend artsen. Dat is een soort van begin van bewijs dat er in ieder geval iets aan de hand is. Als de vreemdeling geen artsen kan noemen, betekent dit een afwijzing. Ook in de nieuwe situatie moet de mogelijkheid bestaan de vreemdeling naar behandelend artsen te vragen.

Een mogelijkheid is om het verzoek om artikel 64 Vw te ondervangen met een fit to fly verklaring. Deze artsen moeten dan wel toegang krijgen tot een eventueel medisch dossier bij DJI. Er vindt dan echter geen toets aan behandelmogelijkheden in het land van herkomst plaats.

Gelet hierop moet ook de mogelijkheid blijven bestaan dat DT&V een verzoek tot een ambtshalve artikel 64 Vw beoordeling kan indienen bij de IND. Hiervoor mag dan geen plicht bestaan om zelf medische gegevens aan te leveren. Wel dient de vreemdeling onder behandeling van een arts te staan, anders is het voor BMA niet mogelijk om een advies uit te brengen. Het gevaar hierbij is wel dat er druk op de regievoerder zal worden gelegd door de vreemdeling en/of de gemachtigde om een ambtshalve toets te laten uitvoeren.

Risico geen vergoeding medisch behandelaar

Het plan om de behandelend arts niet langer te vergoeden voor het verstrekken van medisch relevante informatie aan BMA wordt door verschillende partijen⁶ als een risico aangemerkt voor het slagen van deze voorgestelde nieuwe werkwijze.

Iedere Nederlander en vreemdeling heeft recht op inzage in het eigen medisch dossier. Dit recht wordt met de voorgestelde nieuwe werkwijze ingezet om het zelfstandig opvragen van het medische dossier af te dwingen. Op deze manier verwordt het recht tot een plicht. De vreemdeling vraagt de medische informatie immers op omdat de overheid dit verlangt. Het risico bestaat dat behandelend artsen in de voorgestelde nieuwe werkwijze te maken zullen krijgen met vreemdelingen die medische informatie willen opvragen terwijl deze informatie op voorhand onvoldoende in zich heeft om te komen tot een inwilliging. Hoewel het niet aan de behandelend arts is om deze beoordeling te maken, kunnen behandelend artsen hierdoor wel in een moeilijke positie worden geplaatst. Aangezien niet langer

⁶ Ten behoeve van dit onderdeel is de Koninklijke Nederlandsche Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst (KNMG) en de Landelijke Huisartsen Vereniging (LHV) geconsulteerd.

het BMA de behandelend artsen aanschrijft met het verzoek om medisch relevante informatie maar de vreemdeling dit rechtstreeks aan de arts vraagt, kan de vertrouwensrelatie tussen de arts en de patiënt hierdoor onder druk komen te staan. Om de vertrouwensrelatie tussen de arts en patiënt minder onder druk te zetten, wordt aanbevolen het aanvraagformulier en –pakket te voorzien van aanvullende informatie ten behoeve van de vreemdeling en de behandelend arts.

Voorts, indien bij de arts relevante medische gegevens worden opgevraagd, in plaats van een kopie van het hele medische dossier, moet de arts er meer werk insteken. De onderdelen die relevant zijn, kunnen door de vreemdeling zelf worden aangegeven. Door de toename aan verzoeken om medische gegevens is er een verzwaring van de belasting op de behandelend artsen. Bovendien is hiervoor door de Nederlandse Zorgautoriteit een ander (hoger) tarief bepaald dan wanneer een kopie van het hele medische dossier wordt gevraagd. Verschillende partijen denken dat als BMA dit niet meer vergoedt, de artsen inkomsten mis zullen lopen. Het College voor zorgverzekeringen (het fonds van VWS voor medisch noodzakelijke zorg) dekt immers deze kosten niet en de vreemdeling heeft vaak geen ziektekostenverzekering. Het risico bestaat dat de behandelaars niet graag mee willen werken aan het verstrekken van relevante medische informatie als daar geen vergoeding (meer) tegenover staat. Bovendien wordt ook hierdoor de vertrouwensrelatie tussen de patiënt en de medisch behandelaars op het spel gezet.

BMA heeft opgemerkt dat het voorstel om behandelaars niet langer te vergoeden alleen kans van slagen heeft als de beroepsgroepen ermee instemmen. Het risico bestaat anders dat de behandelaars geen informatie willen verstrekken als daar geen vergoeding tegenover staat.

Binnen de advocatuur is al langer ervaring met behandelaars die enkel voor een (forse) vergoeding informatie – voor beoordeling in de asielprocedure - wensen te verstrekken. Enkel een afschrift van het medisch dossier geeft vaak onvoldoende inzicht in de problematiek. Asielzoekers krijgen de kosten van het opvragen van medische informatie niet meer vergoed, zodat advocaten nu al met die rekeningen blijven zitten.

Risico naar aanleiding van incompleet dossier

In 2010 bleek dat in 36% van de aanvragen conform de motie-Spekman de ex-asielzoeker geen complete medische gegevens had aangeleverd. In de eerste helft van 2011 lag dit percentage op 39%. Dit percentage is fors hoger dan in zaken waar BMA zelf de relevante medische gegevens opvraagt (7 tot 10%).

Ex-asielzoekers moeten in de werkwijze van de motie-Spekman zelf het dossier bij elkaar zoeken. Het kost tijd om langs de verschillende behandelaars te gaan. Daarnaast spreekt niet iedere asielzoeker voldoende Nederlands om dit te doen, het geen weer extra inspanningen van tolken, advocaten en/of VWN kan vergen.

Uit het jaarverslag 2010 van BMA blijkt dat in 56% van het totaal aan uitgebrachte adviezen sprake is van een zogenoemde medische noodsituatie op de korte termijn bij het uitblijven van behandeling. In 20% van de adviezen is er sprake van een 'en-en situatie'. Dat wil zeggen: bij uitblijven van behandeling treedt een medische noodsituatie op de korte termijn op, waarbij sprake is van geen, dan wel onvoldoende behandel mogelijkheden, dan wel is onbekend of er behandel mogelijkheden zijn in het land van herkomst of land van verwijdering. Ook 2009 liet deze percentages zien.

Op basis van deze ervaring en cijfermateriaal verwacht BMA dan ook dat het risico op medische "ongelukken" groter is dan wanneer BMA zelf de medische informatie verzamelt. Uit de jaarcijfers van 2010 blijkt dat in 56% van het totaal aantal uitgebrachte adviezen (2.491) sprake is van een medische noodsituatie op korte termijn bij uitblijven van behandeling. Ook is bekend dat de meest gestelde diagnose, medische aandoeningen zijn die onder de categorie psychiatrie vallen (1.386 adviezen) met als meest voorkomende aandoening het posttraumatisch stress syndroom (PTSS). In deze groep bevinden zich vaak patiënten met suïcidale uitingen dan wel onvoorspelbaar gedrag. Gelet hierop is niet uit te sluiten dat vreemdelingen met een psychiatrische problematiek niet in staat zijn om hun medische gegevens te verzamelen, wat tot gevolg kan hebben dat medische ongelukken of andersoortige incidenten gaan plaatsvinden. Een dergelijk risico kan worden geminimaliseerd door herstel verzuim te bieden. Het probleem hierbij is dat herstel verzuim juridisch gezien pas kan worden geboden als er sprake is van een aanvraag en dat is nog niet het geval.

Anderzijds is de vreemdeling in de huidige situatie afhankelijk van de informatie die behandelaar aan BMA levert. Als de behandelaar vervolgens niet reageert op het verzoek van BMA om informatie dan wordt geen advies opgesteld, op grond waarvan de aanvraag wordt afgewezen. In de nieuwe situatie kan de vreemdeling eventueel rappelleren bij de behandelaar zodat hij de gevraagde informatie verstrekt. In de huidige werkwijze weet de vreemdeling namelijk niets van de communicatie tussen behandelaar en BMA en dus ook niet dat de behandelaar bijvoorbeeld niet reageert op het verzoek van BMA om (nadere) informatie. De medische ongelukken kunnen in de huidige situatie dus ook gebeuren.

Tevens speelde bij de deelnemers aan de EAUT nog de vraag of het onder de zorgplicht van de BMA-arts valt om de medische gegevens te completeren. Als dit het geval zou zijn en BMA vervolgens de medische gegevens zelf zal gaan opvragen, zullen de behandelaars daar uiteraard een passende vergoeding voor vragen en zal de doorlooptijd toenemen. Navraag bij de landsadvocaat heeft inmiddels uitgewezen dat de zorgplicht hierop niet van toepassing is. De beoordeling van de volledigheid van een dossier valt niet onder de reikwijdte van het tuchtrecht. Er zijn derhalve geen tuchtrechtelijke risico's voor de artsen die deze beoordelingen uitvoeren.

Misbruik legesvrije toets art. 64 Vw

Voorkomen moet worden dat beleidskaders die legesvrij zijn (artikel 64 Vw) misbruikt gaan worden om een ander beleidskader getoetst te krijgen waarvoor wel leges geheven worden (zie hiervoor paragraaf 4.2). Dit kan voorkomen worden door de relevante medische gegevens als voorwaarde te stellen voor een toetsing aan artikel 64 Vw. Het aanleveren van relevante medische gegevens krijgt daarmee een filterfunctie en vormt tevens een drempel om zinloze beroepen op artikel 64 Vw te doen.

4.11.11 *Conclusies en aanbevelingen*

De voorgestelde wijzigingen kunnen door de betrokken ketenpartners worden uitgevoerd. Er zijn, op basis van de ervaringen met motie-Spekman zaken, wel enkele obstakels gedefinieerd die aan een succesvolle uitvoering in de weg kunnen staan. Bij de huidige Spekman-procedure wordt in bijna 40% de relevante medische gegevens niet goed of onvolledig aangeleverd. Het COA wordt door de IND niet op de hoogte gesteld van de medische situatie van de ex-asielzoeker. Op deze punten zou de procedure verbeterd moeten worden.

Het plan om de behandelend arts niet langer te vergoeden voor het verstrekken van medisch relevante informatie aan BMA wordt als een risico aangemerkt voor het slagen van deze voorgestelde nieuwe werkwijze. KNMG/LHV hebben aangegeven dat het recht op inzage in het eigen medisch dossier met de voorgestelde nieuwe werkwijze ingezet wordt om het zelfstandig opvragen van het medische dossier af te dwingen. Op deze manier verwordt het recht tot een plicht. De vertrouwensrelatie tussen de arts en de patiënt kan hierdoor onder druk komen te staan. Door de toename aan verzoeken om medische gegevens is er een verzwaring van de belasting op de behandelend artsen. Het risico bestaat dat de behandelaars niet graag mee willen werken aan het verstrekken van relevante medische informatie als daar geen vergoeding (meer) tegenover staat.

BMA heeft aangegeven dat een doorlooptijd van twee weken voor het beoordelen van het medische dossier alleen bij optimale omstandigheden te realiseren is. BMA stelt, gelet op de vele voorwaarden, voor om een meer realistische doorlooptijd van vijf weken te hanteren. Hierbij is dan uitgegaan van één week voor het ontvangen en beoordelen van de aanvraag, drie weken voor het opvragen van landeninformatie indien nodig en één week voor het schrijven van het medisch advies. NOvA vindt vijf weken daarentegen te lang.

Er zijn kosten verbonden aan deze beleidswijziging, met name omdat de verwachting is dat meer ex-asielzoekers dan voorheen voor COA-opvang in aanmerking komen. Echter, de IND verwacht een remmend effect van de voorwaarde dat de relevante medische gegevens zelf moeten worden aangeleverd. Het COA verwacht bovendien niet dat de hele groep die daarvoor in aanmerking komt straks een beroep zal gaan doen op opvang. De kosten zijn vanwege de vele onzekerheden over de instroom geraamd op tussen de € 1,6 en € 7,9 miljoen.

5 Aanpassingen vervolgprocedures (asiel en regulier)

5.1 Voorgestelde wijzigingen

5.1.1 *Huidige wet- en regelgeving*

De vreemdeling die een opvolgende asielaanvraag wil indienen, dient zich in persoon te melden bij de VP in Ter Apel. Na verificatie van diens identiteit door de VP, plant de IND een afspraak in voor het indienen van de opvolgende asielaanvraag. Vervolgens meldt de vreemdeling zich conform afspraak. Met de ondertekening van de aanvraag start de AA. De eerste en de opvolgende procedure verschillen in zoverre van elkaar, dat op dag 1 vaak wordt afgezien van een eerste gehoor (heeft immers in de eerste procedure al plaatsgevonden). Op dag 3 van de AA vindt het nader gehoor (in opvolgende procedures 'gehoor inzake nieuwe feiten en omstandigheden' genoemd) plaats. Bij het ontbreken van nieuwe feiten en omstandigheden, kan de aanvraag worden afgewezen op grond van artikel 4:6 Awb.

Voor reguliere aanvragen geldt dat er in de huidige situatie geen sprake is van vervolgaanvragen. Er wordt enkel getoetst aan het verblijfsdoel dat is aangevraagd. Als deze aanvraag wordt afgewezen, komt het voor dat de vreemdeling opnieuw een aanvraag indient voor een ander regulier verblijfsdoel. Deze aanvragen worden behandeld als een nieuwe reguliere aanvraag (in eerste aanleg).

5.1.2 *Voorgestelde wet- en regelgeving*

In het voorgestelde beleidskader is het streven om vervolgaanvragen asiel en regulier zo veel mogelijk in hetzelfde stramien te laten verlopen. Dit brengt met zich mee dat in de toekomst bij regulier, net als bij asiel, bij vervolgaanvragen enkel nog gekeken wordt of er sprake is van nova. Volvergaanvragen worden standaard voorafgegaan door een schriftelijke aanmelding. Daarbij is ook de vraag gesteld of de identificerende taak van de VP hier kan worden overgenomen door de IND.

Het is de bedoeling dat op het aanmeldformulier wordt gemotiveerd op grond van welk nieuw feit (novum) de aanvraag wordt ingediend. Ook relevante stukken worden van tevoren aangeleverd. Zo kan de IND het dossier grondig voorbereiden, eventuele onderzoeken opstarten en een conceptvoornemen of beschikking klaar zetten. Bij de opvolgende aanvraag wordt enkel beoordeeld of sprake is van nieuwe feiten en omstandigheden.

Na de schriftelijke aanmelding volgt een afspraak waar de vreemdeling in persoon verschijnt. Waar mogelijk wordt op één dag beoordeeld of er sprake is van een novum en of dit novum ergens toe leidt. Gedurende de ééndagstoets heeft de vreemdeling geen rechtmatig verblijf. Indien dit in een dag lukt krijgt de vreemdeling aan het einde van de dag een voornemen tot afwijzing (asiel) of een beschikking (inwilliging asiel of afwijzing dan wel inwilliging regulier) uitgereikt. Bij asiel heeft de vreemdeling in geval van een voornemen tot afwijzing een dag om een zienswijze in te brengen en uiterlijk de dag daarna wordt de beschikking uitgereikt.

Na afwijzing van de aanvraag volgt zowel in asiel- als in reguliere zaken onmiddellijke overdracht aan DT&V.

Indien de aanvraag niet in een dag kan worden afgedaan, bijvoorbeeld omdat nader onderzoek moet plaatsvinden, stroomt de vreemdeling door naar de AA (asiel) of

direct naar de VA, of wordt de aanvraag ingenomen (regulier). De vreemdeling krijgt rechtmatig verblijf voor de duur van de verdere behandeling van zijn aanvraag. Na afdoening van de aanvraag dient de vreemdeling zijn beschikking in persoon op te halen.

Verder is in het beleidskader de vraag neergelegd of het wenselijk is de opvolgende aanvragen op één locatie te behandelen. Het bundelen van procedures op locatie zou een ontmoedigend effect kunnen hebben op vreemdelingen die kansloze procedures willen starten.

In dit hoofdstuk worden de uitvoeringsconsequenties van de schriftelijke aanmeldfase, het invoeren van een ééndagstoets en de standaard overdracht aan DT&V afzonderlijk behandeld. De locatievraag wordt behandeld in paragraaf 5.3.4.1.

5.2 Schriftelijke aanmelding en voorbereiding

5.2.1 Organisatorische gevolgen Asiel

5.2.1.1 Identificerende taken VP

Asielzoekers die een tweede of volgende asielaanvraag willen indienen, moeten zich op grond van artikel 3.42a, eerste lid VV in persoon melden bij de vreemdelingenpolitie in Ter Apel. In het beleidskader wordt de opvolgende aanvraag echter voorafgegaan door een schriftelijke aanmelding. Daarna wordt de aanvraag op afspraak en in persoon ingediend bij de IND. Daarbij is de vraag gesteld of het mogelijk en wenselijk is dat de IND de identificerende taken van de VP overneemt.

De VP heeft in reactie hierop aangetekend dat bij opvolgende aanvragen geen sprake is van identificerende taken, maar van verifiërende taken. Immers, de vaststelling van de identiteit van de vreemdeling heeft al bij de eerste asielprocedure plaatsgevonden. De VP-taken voorafgaand aan de opvolgende asielaanvraag beperken zich daarom tot:

- de vraag of de persoon die zich meldt voor het indienen van een opvolgende asielaanvraag, dezelfde persoon is als degene die de eerste asielprocedure heeft doorlopen, en
- een openbare orde-check en het raadplegen van registratie in Eurodac aan de hand van vingerafdrukken.

Alleen als sprake is van identiteitswijziging, of gerezen twijfel over de identiteit volgt opnieuw identiteitsvaststelling door de VP.

IND en VP hebben vastgesteld dat het niet nodig is opvolgende aanvragers standaard langs de VP te sturen. Dit voorkomt een hoop ruis bij de aanmeldbalie in Ter Apel en bespaart de vreemdeling bovendien een retour naar Ter Apel. Voor wat betreft de taken van de VP worden de volgende twee scenario's geschetst:

Optie 1 (voorkeur VP)

De vingerafdrukken die de VP bij de eerste aanmelding voorafgaand aan de eerste asielprocedure afneemt, worden opgeslagen in de BVV. Deze opgeslagen gegevens kunnen bij een opvolgende aanvraag worden gebruikt voor een openbare orde check en raadpleging van Eurodac.

Omdat in BVV strikte kwaliteitseisen worden gesteld, worden vingerafdrukken die van onvoldoende kwaliteit zijn niet opgeslagen in BVV. Wanneer de betreffende persoon in dat geval een nieuwe asielaanvraag wil indienen, zal deze zich eerst moeten melden bij de VP om opnieuw vingerafdrukken te laten afnemen.

Hoewel elke VP in Nederland bevoegd en in staat is deze vingerafdrukken af te nemen, heeft het de voorkeur dat deze personen zich op afspraak bij de VP Ter Apel melden (maximaal 4 per dag). Dit vanwege de specifieke expertise rond (het herkennen van) vingertop mutilatie die daar aanwezig is.

Optie 2 (voorkeur IND)

De IND (unit Dublin) kan voorafgaand aan een opvolgende aanvraag de vingerafdrukken die zijn afgenomen ten behoeve van de eerste asielprocedure opvragen in Eurodac. Aan de hand van die vingerafdrukken kan in Eurodac worden gekeken of zich nadien nieuwe ontwikkelingen hebben voorgedaan (bijvoorbeeld of de asielzoeker in de tussentijds in een andere lidstaat asiel heeft aangevraagd). Ook kan unit Dublin de nieuwe asielaanvraag registreren in Eurodac. Naar verwachting heeft de IND (unit Dublin) enkele fte extra nodig om deze taak uit te voeren/over te nemen van de VP.

Ook de openbare orde check kan door de IND worden uitgevoerd. Dit gebeurt nu ook op het moment dat de IND beslist op de asielaanvraag en de gegevens van de VP verouderd zijn (drie maanden). Deze taak vindt in de toekomst geautomatiseerd plaats binnen de CVU. Unit Dublin verwacht dat enkele fte's nodig zijn ter controle van de vingerafdrukken in Eurodac, en de registratie van de herhaalde asielaanvraag in Eurodac op de dag van de ééndagstoets.

Voor de verificatie van de identiteit van de opvolgende aanvrager, heeft de VP aangegeven geen moeite te hebben met een overdracht van deze taak. Daarbij is wel een voorwaarde dat de voorgestelde ontwikkeling in het kader van het programma 'biometrie in de vreemdelingenketen' is geïmplementeerd. Daarin is voorzien in de mogelijkheid (prognose: medio 2012) om de vingerafdrukken van asielzoekers die een opvolgende aanvraag willen indienen, te vergelijken met de database. Dit zou in de aanmeldcentra via een vaste opstelling van apparatuur kunnen of (in de iets verdere toekomst) een mobiel apparaat. Op die wijze kan zonder tussenkomst van de VP en op alle IND-locaties worden geborgd dat de persoon die zich meldt voor een opvolgende aanvraag, daadwerkelijk dezelfde persoon is als tijdens de eerste procedure.

5.2.1.2

Schriftelijke aanmelding

De opvolgende asielaanvraag wordt in de toekomst altijd voorafgegaan door een schriftelijke aanmelding. Deze vindt plaats middels een (in het Voorschrift Vreemdelingen) vastgesteld formulier. Dit formulier moet nog worden ontwikkeld. In ieder geval is van belang dat duidelijk is dat het een aanmelding en geen aanvraag betreft en dat duidelijk is aangegeven wat de consequenties zijn als een formulier onvolledig of onjuist is ingevuld.

Dit aanmeldformulier zal samen met een informatiepakket (met daarin uitleg over schriftelijke aanmelding en de ééndagstoets) op te vragen zijn via internet (www.ind.nl) en telefonisch via de IND-infolijn. Een speciale informatiefolder zal moeten worden opgesteld. Bij medisch wordt gesproken over digitaal aanbieden van aanvraagformulieren, dat zou hier ook mogelijk zijn.

Het ligt in de rede dat deze formulieren door tussenkomst van Just-ID (via de scanstraat) bij de centrale post unit (CPU) terechtkomen. Wel moet op een of andere manier geborgd worden dat deze poststroom met prioriteit ter hand wordt genomen en geen stagnatie oploopt bij Just-ID of CPU. Immers, gelet op de gewenste voortvarendheid bij het inplannen van de vervolgspraak, mag geen tijd verloren

gaan vanwege het administratieve proces. Het schriftelijk aanmeldformulier met eventueel meegezonden documenten dient zo snel mogelijk (binnen een dag) bij een front officemedewerker terecht te komen.

Originele documenten en schriftelijke bewijsstukken dienen door Just-ID herkend en onderschept te worden. Deze stukken dienen (al dan niet via de backoffice binnen KDA) te worden doorgeleid naar Bureau Documenten voor verder onderzoek. In de huidige situatie worden documenten ingenomen door de VP en door de Kmar onderzocht op echtheid. Omdat documenten in de toekomst naar de IND worden toegestuurd, ligt het in de rede dat IND Bureau Documenten dit onderzoek gaat doen. Uitgaand van de aanname dat ruwweg de helft van de vreemdelingen nieuwe documenten overlegt, heeft Bureau Documenten ongeveer 1,5 fte nodig om in alle gevallen binnen ongeveer een week (en daarmee binnen de 2 weken die beschikbaar zijn voor de schriftelijke voorfase) te kunnen rapporteren over de authenticiteit van een document. Bureau Documenten heeft aangegeven de zaakverantwoordelijk medewerker, vooruitlopend op een rapport van bevindingen, ook al tussentijds te kunnen informeren over de voorlopige bevindingen, zodat deze door kan met de voorbereiding van de zaak.

Om een voortvarende verwerking van de aanmeldformulieren mogelijk te maken, kan de KDA van de IND een frontoffice inrichten op een nog nader te bepalen asiellootatie. Daar wordt de aanmelding (verder) geregistreerd en beoordeeld. Waar nodig wordt aanvullende informatie opgevraagd, (document)onderzoek opgestart en er wordt een Dublin- en openbare orde-check opgestart. Waar nodig kan de asielzoeker in afstemming met de VP worden uitgenodigd zich te melden in Ter Apel om opnieuw vingerafdrukken te laten afnemen. Vervolgens wordt een afspraak ingepland via de decentrale planning (DCP). Waar mogelijk wordt rekening gehouden met de agenda van de gemachtigde, tenzij hierdoor de afspraak niet binnen de streeftermijn van twee weken kan worden ingepland (zie verder 'rechtsbijstand'). Vervolgens wordt de zaak toegedeeld aan een zaakverantwoordelijk medewerker. Deze medewerker is verantwoordelijk voor de voorbereiding van het gehoor en het (concept)voornemen.

Voor personen die zijn uitgezonderd van de ééndagstoets geldt het volgende. Asielzoekers die na een eerdere afwijzing op grond van Dublin alsnog worden toegelaten tot de nationale asielprocedure (bijvoorbeeld vanwege het verstrijken van de uiterste overdrachtsdatum), worden altijd door de IND zelf uitgenodigd om een nieuwe asielaanvraag in te dienen. Zij kunnen via de DCP altijd worden ingepland voor een normale AA. Zo blijft deze groep buiten de schriftelijke voorfase.

Asielzoeker die na een eerdere asielprocedure aantoonbaar zijn teruggekeerd naar hun land van herkomst, kunnen er in het informatiepakket op worden gewezen dat zij bewijzen moeten inzenden dat zij daadwerkelijk zijn teruggekeerd naar hun land van herkomst. Zijn deze bewijzen overtuigend, dan wordt de asielzoeker doorverwezen naar de VP in AC Ter Apel alwaar de persoon hetzelfde traject doorloopt als asielzoekers die zich voor het eerst melden. Is het bewijs niet overtuigend, dan wordt de asielzoeker ingepland voor de ééndagsprocedure.

Ook asielzoekers die een opvolgende asielaanvraag indienen vanuit bewaring (ex artikel 6 of 59 Vw), zijn uitgezonderd van de schriftelijke aanmelding en de éénsdagsfase. De werkwijze blijft daar gelijk aan de huidige praktijk.

In de DCP werken IND, RvR en COA nauw samen. Zo kan bij het inplannen van afspraken rekening worden gehouden met de beschikbare opvangcapaciteit bij het COA in de betreffende regio.

Ook informeert de IND de DT&V over de afspraak voor het indienen van een opvolgende aanvraag (zie verder paragraaf 5.4).

De VP heeft nog specifiek aandacht gevraagd voor het actueel houden van de verwijderbaarheidsinfo in BVV op het moment dat de vreemdeling zich schriftelijk heeft gemeld. Navraag leert echter dat in BVV de code 110 'afwachten afspraak HASA' hier al in voorziet. De toelichting bij deze code leert dat de vreemdeling geen rechtmatig verblijf heeft, maar niet uitgezet kan worden in afwachting van de afspraak. Op het moment dat de vreemdeling zich schriftelijk heeft gemeld, dient dat in BVV te worden opgevoerd. Op het moment dat de ééndagsprocedure is gestart of als de vreemdeling niet op zijn afspraak is verschenen, dient dat in BVV direct te worden gewijzigd.

5.2.1.3 Rechtsbijstand

De RvR heeft aangegeven dat sommige asielzoekers die zich melden voor een opvolgende asielaanvraag, geen advocaat (meer) hebben. In de huidige praktijk worden deze asielzoekers bij aanmelding in Ter Apel doorverwezen naar de Raad. Deze legt contact met de gemachtigde uit de voorgaande asielprocedure of wijst een andere advocaat toe. Als vreemdelingen zich niet langer in persoon melden, zal een andere werkwijze moeten worden ontwikkeld. Zoveel mogelijk moet voorkomen worden dat asielzoekers zonder gemachtigde een aanmeldformulier invullen en zonder gemachtigde de opvolgende procedure instromen.

Daartoe kan op het schriftelijke aanmeldformulier worden aangegeven, dat als de asielzoeker geen advocaat heeft, hij telefonisch contact kan opnemen met de RvR. Dan wordt geregeld dat de asielzoeker met een (nieuwe) advocaat kan spreken ter ondersteuning (invullen) en advisering van de vreemdeling. De RvR zal dit op een centrale plek in Nederland organiseren. De RvR schat in dat dit bij kleine aantallen zonder 'HASA-rooster' georganiseerd kan worden. Mocht het aantal vreemdelingen substantieel zijn, dan is een dergelijk rooster onontbeerlijk. Qua kosten blijft deze mogelijkheid binnen de financiële kaders zoals die bij de implementatie van de verbeterde asielprocedure zijn vastgesteld. Van belang is dat deze werkwijze gemonitord wordt.

5.2.2 *Organisatorische gevolgen regulier-humanitair*

5.2.2.1 Schriftelijke aanmelding vervolgaanvraag regulier-humanitair

De vervolgaanvraag regulier-humanitair wordt altijd voorafgegaan door een schriftelijke aanmelding. De aanmelding verloopt via een vastgesteld aanmeldformulier. De poststroom loopt net als bij asiel via Just-ID en de CPU. In dit formulier staat duidelijk vermeld welke bescheiden er meegestuurd moeten worden ter beoordeling van de aanvraag en welke documenten er op afspraak nog aan het loket moeten worden overgelegd. Na ontvangst van de aanmelding wordt er contact opgenomen met de vreemdeling om een afspraak te maken voor het indienen van de aanvraag aan het loket. Ook kan de vreemdeling er dan nog op gewezen worden dat er nog bepaalde documenten ontbreken die nog moeten worden nagezonden. Het dossier wordt voorafgaand aan de afspraak zo veel mogelijk beoordeeld en een conceptbeschikking wordt klaargezet. De IND richt een speciale unit in om deze aanvragen te beoordelen. De IND meldt aan de DT&V wanneer de vreemdeling de afspraak aan het loket heeft.

Voor de schriftelijke aanmelding voorafgaand aan een regulier-humanitaire vervolgaanvraag, moet nog een code worden aangemaakt, om ook voor deze categorie de juiste verwijderbaarheidsinformatie in BVV op te kunnen voeren (vergelijk: code 110 'afwachten afspraak HASA'). Dit om te voorkomen dat de vreemdeling in de periode tussen de schriftelijke aanmelding en het verschijnen op zijn afspraak wordt uitgezet. Bij een afwijzende beschikking, zal in BVV moeten worden aangegeven dat de vreemdeling (weer) verwijderbaar is.

5.2.2.2 Personeel en opleiding

De KDA van de IND heeft aangegeven dat het meerwerk voortvloeiend uit de schriftelijke aanmelding voor de front office neerkomen op naar inschatting 2 uur per zaak. Het meerwerk voor de DCP bovenop de normale planningswerkzaamheden komen neer op naar schatting 1 uur per zaak. Uitgaande van 2.040 personen op jaarbasis die een opvolgende asielaanvraag willen indienen, zou dit alles bij elkaar neerkomen op een extra inzet van 6.120 uur (ongeveer 5 fte op medewerkersniveau). Deze fte zijn nodig om een snelle verwerking van de schriftelijke aanmeldingen - inclusief de daaruit voortvloeiende werkzaamheden aqls zoals het opstarten van onderzoek, opvragen van aanvullende informatie, overleg met de advocatuur en dergelijke - te garanderen.

Wanneer zou worden besloten om de verifiërende taken van de VP geheel over te hevelen naar de IND, wordt verwacht dat bij Unit Dublin enkele fte's nodig zijn ter controle van de vingerafdrukken in Eurodac, en de registratie van de herhaalde asielaanvraag in Eurodac op de dag van de eendagstoets.

Aangenomen mag worden dat daar ook een besparing tegenover staat, door het achterwege laten van het eerste gehoor bij 'opvolgende asielverzoeken (hoewel daar in de huidige praktijk al vaak vanaf wordt gezien) en een korter (want gericht) nader gehoor en (bij afdoening in de eendagstoets) 5 dagen korter verblijf in de POL. Deze besparing weegt hoogstwaarschijnlijk ruimschoots op tegen de kosten die gemoeid gaan met het optuigen van een frontoffice.

5.2.3 *Techniek en automatisering (asiel en regulier)*

INDiGO voorziet nu al in een behandelplan 'aanmelding'. Met enige aanpassingen kan dit behandelplan ook de schriftelijke aanmeldingen asiel en regulier-humanitair zoals beschreven in het beleidskader ondersteunen. Door het bestaande behandelplan uit te bouwen, kunnen voorbereidende handelingen, zoals het plannen van de afspraak, het opstarten van onderzoek en de voorbereiding van een gehoor, voornemen of beschikking in INDiGO worden uitgevoerd. Deze aanpassingen betreffen, voor zover nu kan worden overzien, geen ingrijpende systeemwijziging, maar kunnen mee in de *going-concern* van de Directie Informatievoorziening (DIV) van de IND. Uitgaande van een inwerkingtreding van de maatregelen per 1 januari 2013, is er voldoende tijd om dit voor te bereiden.

5.2.4 *Conclusie*

De VP kan instemmen met een overdracht van de verifiërende taken aan de IND, mits het project 'biometrie in de vreemdelingenketen' is geïmplementeerd en naar behoren functioneert. De IND heeft aangegeven dan wel enkele fte nodig te hebben voor het uitlezen en opvoeren van gegevens in Eurodac.

De schriftelijke aanmelding is voor de KDA IND uitvoerbaar, mits aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- een schriftelijk aanmeldformulier is beschikbaar (met bijbehorend voorlichtingsmateriaal);
- de vreemdeling kan voor het invullen van het formulier een beroep doen op rechtshulp;
- een frontoffice is ingericht voor het de verwerking van de schriftelijke aanmeldformulieren;

De maatregel heeft voor KDA van de IND personele consequenties. Een vlotte afhandeling van de schriftelijke aanmeldformulieren en het verrichten van voorbereidende handelingen vergt de inzet van naar schatting 5 fte op medewerkersniveau. Deze kosten worden naar verwachting elders in de keten (opvang) terugverdiend.

Daarnaast heeft IND Bureau Documenten ongeveer 1.5 fte nodig om in opvolgende asielpcedures binnen 2 weken rapport uit te brengen over de authenticiteit van overgelegde documenten.

5.3 De behandeling van de vervolgaanvraag

5.3.1 Vervolgprocedure Asiel

5.3.1.1 Organisatorische gevolgen

Na de schriftelijke aanmelding meldt de vreemdeling zich op afspraak op het betreffende aanmeldcentrum voor het indienen van de opvolgende aanvraag, waarbij de procedure van de ééndagstoets volgt.

Afgezien een drastische inperking van de termijnen voor de verschillende procedurestappen (met name gehoor en voornemen), betreft deze ééndagstoets geen wijziging in de wijze van afdoening van asielverzoeken.

De drastische inperking van de termijnen voor elke procedurestap brengt wel een zeker risico op termijnoverschrijding met zich mee. Enerzijds door te laat verschijnen van de asielzoeker of tolk, anderzijds door het aanvoeren van verklaringen of overleggen van stukken die niet eerder zijn aangevoerd bij de schriftelijke aanmelding. Daar staat tegenover dat door de introductie van de schriftelijke aanmelding, de IND de voorbereiding tijdig ter hand kan nemen. In gevallen waarin het niet mogelijk is in de ééndagstoets een voornemen uit te brengen, is er nog de terugvaloptie om de asielzoeker door te laten stromen in de AA.

Om het risico op termijnoverschrijding zoveel mogelijk te beperken, is het van groot belang dat de asielzoeker zich op dag 1 op het afgesproken tijdstip meldt, zodat op tijd kan worden begonnen met het gehoor inzake nieuwe feiten en omstandigheden. Door opvolgende aanvragers al een dag van tevoren in de opvang te plaatsen, wordt geborgd dat asielzoekers op de dag van de afspraak door het COA tijdig naar de IND-locatie wordt vervoerd. Dit is bestaande praktijk. Het geniet de voorkeur om die praktijk te continueren.

Gesteld dat de vreemdeling de dag voorafgaand aan de ééndagsprocedure in de opvang terecht kan, is de inschatting dat deze maatregel voor de IND uitvoerbaar is.

Het beleidskader stelt dat de afspraak voor het indienen van de vervolgspraak op een zo kort mogelijke termijn wordt ingepland. Hierbij wordt een streeftermijn van twee weken gehanteerd. Daarbij is de vraag gesteld of het voortvarend in

behandeling nemen van opvolgende aanvragen negatieve gevolgen heeft voor de doorlooptijden van eerste asielaanvragen.

De KDA van de IND verwacht dat het in behandeling nemen van opvolgende aanvragen binnen een streeftermijn van 2 weken, in beginsel geen negatieve gevolgen zal hebben voor de doorlooptijden in de RVT en AA. Immers, het aantal opvolgende aanvragen zal naar verwachting afnemen. Daarbij zullen nareizigers die met een mvv naar Nederland komen, in beginsel niet langer de AA doorlopen, waardoor er behandelcapaciteit vrij komt. Alleen bij onverwachte pieken in het aantal opvolgende asielaanvragen zou er vertraging kunnen ontstaan. Dit is echter inherent aan de asielprocedure.

Verder is de IND zich ervan bewust dat door prioriteit te geven aan AA-instroom, opvolgende aanvragen, Dublin-zaken (zie hoofdstuk x) en behandeling van VA-zaken zonder onderzoeken (zie paragraaf 6.1) een goede afstemming binnen de keten vereist is. Ook zullen medewerkers goed moeten worden geïnformeerd over deze prioriteitstelling.

Om het indienen van een zienswijze en uitreiking van de beschikking en overdracht aan DT&V mogelijk te maken, krijgt de vreemdeling opvang in afwachting van de beslissing op de aanvraag. In het beleidskader is de vraag neergelegd welk soort locatie zich hier het beste voor leent, waarbij een voorkeur is uitgesproken voor een sobere VBL-achtige setting. Volgens het COA is de POL echter een meer geschikte locatie voor deze doelgroep. Voor zover de wens om deze groep op te vangen in de VBL is ingegeven door het sobere karakter van de VBL, wordt in de eerste plaats opgemerkt dat ook in de POL de voorzieningen sober zijn. In de tweede plaats leidt opvang in de VBL tot logistieke problemen, omdat in aanvulling op bestaande vervoersbewegingen tussen de POL en de aanmeldcentra, ook (kostbaar) vervoer tussen de VBL en de aanmeldcentra moeten worden georganiseerd. Tot slot wordt vermenging van de huidige VBL-populatie (met een vertrekperspectief) met opvolgende aanvragers (met mogelijk zicht op toelating) niet wenselijk geacht.

Na uitreiking van het rapport van gehoor en een voornemen tot afwijzing op dag 1, heeft de vreemdeling op dag 2 de gelegenheid deze te bespreken met zijn gemachtigde. Omdat bij de planning van opvolgende asielaanvragen geen rekening meer wordt gehouden met de agenda van gemachtigde, kan – als de eigen advocaat die dag niet beschikbaar is – de vreemdeling die dag gebruikmaken van een spreekuurvoorziening van rechtsbijstand (deze voorziening bestaat nu al op alle locaties, aanpassing van de praktijk is daarom niet nodig).

Indien de IND voornemens is de opvolgende asielaanvraag af te wijzen door op dag 1 een voornemen tot afwijzing uit te reiken, blijft het inreisverbod gehandhaafd. De wetgeving ter implementatie van de terugkeerrichtlijn is nog niet definitief (van kracht), maar duidelijk is wel dat een separaat besluit moet worden genomen over de handhaving van het inreisverbod.

Als de zaak zich niet leent voor behandeling tijdens de ééndagstoets volgt doorzending naar de reguliere AA (of in voorkomende gevallen VA), waarin de dag waarop de aanvraag is ingediend en het gehoor is afgenomen, wordt aangemerkt als dag 3 van de AA. Waar nodig kan de asielzoeker voor rechtsbijstand gebruikmaken van de spreekuurvoorziening. Deze is er nu al om bij calamiteiten of in onvoorziene omstandigheden het AA-proces te kunnen laten doorlopen en verstoring te voorkomen.

5.3.1.2

Beslisinhoudelijk

In het beleidskader staat dat alleen het ingebrachte novum wordt getoetst. In de huidige praktijk wordt bij de beoordeling van een opvolgende aanvraag ook al beoordeeld of sprake is van een novum. Dat novum kan zowel zien op het eerdere asielbesluit, als op het eerdere ambtshalve reguliere besluit. Met name bij het AMV-beleid en het buitenschuldbeleid komt het voor dat nieuwe feiten nopen tot een nieuw ambtshalve (regulier) besluit.

Deze werkwijze dat ook wordt gekeken of er nova zijn ingebracht ten aanzien van de eerdere ambtshalve afwijzing kan onder het nieuwe beleidskader niet gehandhaafd blijven. Immers, zoals ook in het beleidskader al is onderkend, daarmee ontstaat het risico dat vreemdelingen die (op grond van nieuwe feiten) verblijf beogen op grond van bijvoorbeeld artikel 8 EVRM een opvolgende *asiel*/aanvraag indienen, om zo de leges en het paspoortvereiste te ontlopen. Daarom is het van belang dat in het Vreemdelingenbesluit of Voorschrift Vreemdelingen wordt verankerd dat enkel bij de eerste asielaanvraag ambtshalve wordt getoetst, maar dat in opvolgende asielprocedures enkel de nova die zien op het eerdere asielbesluit worden getoetst. Als de vreemdeling ook nova wil aanvoeren die zien op een eerder (ambtshalve) reguliere beslissing, kan hij een reguliere vervolgaanvraag indienen.

5.3.2

Vervolgprocedure Regulier

5.3.2.1

Organisatorische gevolgen

Voor reguliere aanvragen geldt dat er in de huidige situatie geen sprake is van vervolgaanvragen. Er wordt enkel getoetst aan het verblijfsdoel dat is aangevraagd. Als deze aanvraag wordt afgewezen, komt het voor dat de vreemdeling een volgende aanvraag doet om een ander regulier verblijfsdoel beoordeeld te krijgen, maar dan is er steeds sprake van een nieuwe reguliere aanvraag (in eerste aanleg). In het voorgestelde beleidskader is het streven om vervolgaanvragen asiel en regulier zo veel mogelijk in het zelfde stramien te laten verlopen. Bij vervolgaanvragen wordt alleen het ingebrachte novum getoetst. Alle vervolgaanvragen worden voorafgegaan door een schriftelijke aanmelding. Bij deze aanmelding moeten alle relevante stukken worden aangeleverd en moet de aanvraag deugdelijk gemotiveerd worden. Zo kan de beslisser het dossier grondig voorbereiden en een conceptbeschikking klaar zetten.

De voorgestelde systematiek voor vervolgaanvragen regulier is nieuw. Nu in eerste aanleg ambtshalve aan alle regulier-humanitaire doelen is getoetst, kan bij vervolgaanvragen worden volstaan met het toetsen van het ingediende novum. Indien dit novum er na beoordeling niet blijkt te zijn, kan de aanvraag worden afgedaan op grond van 4:6 Awb (geen nieuwe feiten en omstandigheden). Op basis van schaarse Afdelingsjurisprudentie wordt de inschatting gemaakt dat deze werkwijze juridisch goed verdedigbaar is. Of dat door de rechtelijke macht uiteindelijk wordt gevolgd, zal echter moeten blijken.

Als een vreemdeling een vervolgaanvraag wil indienen met een novum op regulier én een novum op asiel, zal in eerste instantie met de gemachtigde overlegd worden welke vervolgaanvraag er gekozen wordt. Nu er bij de opvolgende aanvraag enkel aan één novum wordt getoetst en er geen ambtshalve toetsing meer plaatsvindt, kan er niet in dezelfde aanvraag op asiel en regulier getoetst worden. De vreemdeling zal dus in overleg met zijn gemachtigde een keuze moeten maken, waarbij het voor de hand ligt dat de vreemdeling primair zal opteren voor een (kosteloze) opvolgende asielaanvraag. Wenst de vreemdeling bij een afwijzing

daarvan ook het regulier-humanitaire novum getoetst te krijgen, dan staat het hem vrij vervolgens een regulier-humanitaire vervolgaanvraag in te dienen. Hierdoor kan niet helemaal voorkomen worden dat er procedures worden gestapeld. Echter, de reden om in vervolgpcedures toch strikt de hand te houden aan de waterscheiding tussen asiel en regulier, staat beschreven in het beleidskader. Op deze wijze wordt beoogd te voorkomen dat vreemdelingen die verblijf op reguliere gronden wensen, een opvolgende asielaanvraag indienen met het oogmerk reguliere vereisten (paspoort, leges) te omzeilen. Daarbij mag worden aangenomen, dat van het betalen van leges, voor het indienen van een regulier-humanitaire vervolgaanvraag, ook enig afschrikwekkend effect uitgaat. Ook zal het feit dat na vervolgaanvragen regulier-humanitair overdracht aan DT&V en aan de VP indien in bewaringstelling aan de orde is, en een beperking van de rechtsbijstand in bezwaar, beroep en hoger beroep, er voor zorgen dat er weinig kansloze aanvragen zullen worden ingediend.

Indien de vreemdeling die in eerste aanleg een asielverzoek heeft ingediend waarin ambtshalve een regulier-humanitaire vergunning is verleend een verlengingsaanvraag regulier doet, geldt dat hij voor deze verlengingsaanvraag leges moet betalen en een paspoort moet overleggen.

5.3.2.2 Behandeling van de aanvraag tijdens de ééndagstoets

De vreemdeling meldt zich op het afgesproken tijdstip bij het loket en de aanvraag wordt ondertekend, de leges worden betaald en indien nodig worden er nog stukken overgelegd. Als de vreemdeling niet de benodigde documenten bij zich heeft, wordt er geen herstel verzuim geboden. Het paspoort wordt ingenomen en onderzocht en er wordt een kopie gemaakt. De aanvraag wordt ingenomen, in voorkomende gevallen kan de vreemdeling worden gehoord. Er wordt bepaald of er sprake is van een novum en of dit novum ergens toe leidt. De aanvraag wordt beoordeeld in de back office. Aan het einde van de dag resulteert dit ofwel in de uitreiking van de beschikking ofwel in inname van de aanvraag omdat er nog nader onderzoek moet plaatsvinden. Als de aanvraag ter verdere behandeling wordt ingenomen, wordt de beschikking niet zoals nu het geval is per post verzonden. De vreemdeling zal wederom een afspraak moeten maken om aan het loket de beschikking op te komen halen.

Gedurende de ééndagstoets heeft de vreemdeling geen rechtmatig verblijf maar wordt hij feitelijk niet uitgezet. Aan het eind van de dag zal bij inwilliging of inname van nader onderzoek rechtmatig verblijf ontstaan, indien dit laatste aan de orde is uiteraard uitsluitend voor de duur van de verdere behandeling van zijn aanvraag. Na afwijzing is de vreemdeling direct feitelijk uitzetbaar en komt hij in de caseload van DT&V.

Anders dan bij asiel, hebben DT&V en VP al gedurende de behandeling van de aanvraag in de ééndagstoets de gelegenheid om met de vreemdeling reeds een oriënterend vertrekgesprek te voeren. Tevens kan de VP op basis van de beschikbaar gestelde informatie van de IND en DT&V onderzoeken of in bewaringstelling mogelijk is.

5.3.3 *Techniek en automatisering*

INDiGO voorziet nu al in een behandelplan 'aanmelding'. Met enige aanpassingen kan dit behandelplan ook de schriftelijke aanmelding zoals beschreven in het beleidskader ondersteunen. Door het bestaande behandelplan uit te bouwen kunnen voorbereidende handelingen, zoals het plannen van de afspraak, het opstarten van onderzoek en de voorbereiding van een gehoor of voornemen, in INDiGO worden uitgevoerd.

Ook voor de ééndagstoets hoeven geen nieuwe behandelplannen te worden aangemaakt. Immers, met de ééndagstoets worden geen nieuwe procedurestappen geïntroduceerd. Wel moeten de bestaande behandelplannen op een andere manier worden gemodelleerd. Dit is echter relatief eenvoudig te realiseren.

Omdat de benodigde aanpassingen geen ingrijpende systeemwijziging vergen, kunnen ze mee in de *going-concern* van de Directie Informatievoorziening (DIV) van de IND. Uitgaand van een inwerkingtreding van de maatregelen per 1 januari 2013, is er voldoende tijd om dit voor te bereiden.

Het informatiesysteem van het COA kan deze werkwijze ondersteunen, mits relevante informatie die relevant is voor de opvang goed gedeeld wordt.

De RvR hoopt in de toekomst gebruik te kunnen gaan maken van het planbord dat onder INDiGO komt te hangen. Voor het eigen registratiesysteem voorziet de raad geen noemenswaardige problemen.

5.3.4 *Huisvesting*

Nu DT&V en VP aanwezig zullen zijn bij de reguliere loketten en ook gelegenheid moeten hebben om met de vreemdeling te spreken, zullen zij bij de loketten ook een ruimte moeten hebben. Op de AC-locaties zijn deze ruimtes al aanwezig.

5.3.4.1 Eén behandellocatie

In het beleidskader is de vraag neergelegd of het raadzaam is de behandeling van vervolgaanvragen asiel en regulier-humanitair op dezelfde locatie te laten plaatsvinden. Dit vanwege het gewenste uitstralingseffect.

Voor IND en COA en in iets mindere mate voor de VP, geldt dat zij er geen voorstander van zijn vervolgaanvragen op een locatie te bundelen, en wel om verschillende redenen.

Allereerst zien veel organisaties niet in hoe een bundeling van activiteiten op één locatie bijdraagt aan de gewenste uitstraling en het stapelen van (kansloze) verblijfsprocedures zou tegengaan. Veeleer verwachten zij een effect van maatregelen die moeten resulteren in een snellere besluitvorming en (in geval van afwijzing) een effectieve overdracht aan DT&V inclusief plaatsing in een VBL of inbewaringstelling, ongeacht de locatie waar dit gebeurt.

Een concentratie van vervolprocedures brengt bovendien een bundeling van werkzaamheden met zich mee, met soms ingrijpende en kostbare reorganisaties voor IND, COA, DT&V en VP tot gevolg. Ook voor de advocatuur zou een concentratie van werkzaamheden op een plek in het land nadelige gevolgen hebben. Het heeft daarom de voorkeur om bij de inrichting van processen zoveel mogelijk aansluiting te zoeken bij bestaande structuren.

Bovendien vormt het concentreren van alle opvolgende asielaanvragen op één locatie, een risico voor de bedrijfsvoering van de IND. Het aantal vervolgaanvragen kan sterk fluctueren. Om pieken in het aantal vervolprocedures – bijvoorbeeld na gewijzigd beleid – het hoofd te bieden, is het van belang dat een beroep kan worden gedaan op de behandelcapaciteit op andere IND-locaties. Als de behandeling van vervolgaanvragen wordt beperkt tot één locatie, dan bestaat het risico dat voorraden en doorlooptijden snel oplopen en de gewenste snelle afhandeling van vervolprocedures teniet wordt gedaan.

Verder geeft de IND er de voorkeur aan om de behandeling van opvolgende asielaanvragen in de aanmeldcentra te organiseren. De specifieke infrastructuur die nodig is om een asielprocedure te ondersteunen, inclusief betrokken organisaties als DT&V, COA, RvR en VWN zijn daar immers al aanwezig. Een bundeling van vervolglوکetten, impliceert dan dat reguliere vervolglوکetten op de aanmeldcentra worden ingericht. Dat heeft echter niet de voorkeur van de IND, omdat dit zou betekenen dat reguliere beslismedewerkers hun standplaats over soms grote afstand moeten verplaatsen.

Voor vervolgaanvragen regulier lijkt het logisch deze af te doen op de locaties Hoofddorp en Rijswijk. De argumenten hiervoor zijn dezelfde als genoemd in paragraaf 4.5.

Ook DT&V sluit voor wat betreft de vervolgaanvragen asiel van vreemdelingen die niet op de VBL of in de GLO verblijven graag aan bij de bestaande infrastructuur op de aanmeldcentra. Nu al is de DT&V vertegenwoordigd op de aanmeldcentra in Ter Apel, Zevenaar en Den Bosch en werkt daar in het vertrekproces en de vervolgacties (in bewaring stelling, plaatsing in de VBL) samen met meerdere ketenpartners (IND, VP, DV&O). In Den Bosch is deze structuur niet aanwezig. Ook voor de regulier-humanitaire (vervolg)aanvragen geldt dat het belangrijk is dat alle ketenpartners aanwezig zijn. Daarom geeft de DT&V er de voorkeur aan dat deze aanvragen op een beperkt aantal locaties worden behandeld (voor wat betreft vreemdelingen die niet in de VBL of in de GL verblijven).

Ook bij COA en VP leven bezwaren tegen een concentratie van de behandeling van opvolgende procedures op een locatie. Dit heeft immers gevolgen voor de capaciteit en bezetting van de POL's rond die locatie. Nog afgezien dat dit voor het COA – daarbij afhankelijk van de gemeenten – moeilijk realiseerbaar is, is het bovenal niet wenselijk. Concentratie in de opvang brengt immers ook dat de groep vreemdelingen van wie het recht op opvang eindigt, op één plek op straat terecht komt. Ook de VP heeft aangegeven dat dit, met het oog op de openbare orde, onwenselijk is.

5.3.4.2

Vervolprocedures vanuit de VBL of gezinslocatie

Specifiek ten aanzien van vervolgaanvragen die worden ingediend door vreemdelingen die in een VBL of gezinslocatie verblijven, heeft DT&V gevraagd naar de haalbaarheid van het inrichten van een vooruitgeschoven IND-post of loket op deze locaties. Daardoor zou het mogelijk worden om aanvragen op deze locaties in te dienen en af te handelen. Daarmee wordt een sterk signaal afgegeven richting de vreemdelingen, dat het niet loont om kansloze aanvragen in te dienen. Hoewel de vreemdeling na de schriftelijke aanmelding en in afwachting van de opvolgende aanvraag niet zal worden uitgezet, blijft hij in het zicht van de DT&V-regievoerders. Wordt de opvolgende aanvraag afgewezen, dan kan het vertrektraject direct worden vervolgd. Ook hoeven vreemdeling niet te reizen (geen vervoersbewegingen) of (tijdelijk) te verhuizen. Dit is met name van belang voor gezinnen met minderjarige kinderen.

Momenteel heeft het COA 2 VBL-locaties en 2 gezinslocaties verspreid over Nederland. De IND heeft aangegeven dat het inrichten van permanent bemande IND-vestigingen op elk van deze locaties niet haalbaar is. Wel is in de EAUT gekeken naar alternatieven, om tegemoet te komen aan de door DT&V gewenste situatie om deze personen op de VBL en daarmee in het zicht van de DT&V te houden.

Gekeken is hoe bovenstaande zoveel mogelijk bereikt kan worden zonder dat dit al te ingrijpende logistieke en personele consequenties heeft voor de betrokken organisaties. Daartoe zijn de volgende twee opties verkend:

IND-medewerkers reizen (op ad hoc basis) naar de VBL of gezinslocatie en nemen daar de aanvraag in behandeling (inclusief gehoor, uitreiken voornemen en/of beschikking).

Voordelen:

- De vreemdeling blijft op de teruglocatie. Daarmee wordt voorkomen dat de indruk wordt gewekt dat terugkeer (voorlopig) niet meer aan de orde is en heeft tevens een afschrikkende werking voor eventuele kansloze aanvragen.
- Vreemdelingen en met name de gezinnen met kinderen, hoeven niet (voor 1 dag) naar een IND-locatie vervoerd te worden. Dit bespaart vervoerskosten en logistieke besommeringen (COA);
- De vrijheidsbeperkende maatregel hoeft door niet (tijdelijk) opgeheven te worden omdat de persoon naar een IND-locatie in een andere gemeente zou moeten (DT&V).

Nadelen:

- Als de vreemdeling niet naar de ACS of reguliere IND-kantoren kan komen, zullen IND-medewerker, tolk en rechtshulpverlener naar de desbetreffende VBL of gezinslocatie moeten reizen. Dit geldt ook voor VWN.
- Zoals eerder opgemerkt brengt de ééndagstoets een zeker risico op termijnoverschrijding met zich mee. De IND heeft aangegeven dat dit risico groter wordt, wanneer alle werkzaamheden niet alleen op 1 dag maar ook op locatie moeten worden uitgevoerd. Om diezelfde reden is het bijvoorbeeld ook niet mogelijk om aanvragen geclusterd in behandeling te nemen, door een medewerker meerdere gehoren op een dag te laten afnemen. Immers, daarmee komt de termijn voor het uitbrengen van het voornemen of de beschikking op diezelfde dag in het gedrang.
- Voor regulier-humanitaire aanvragen zijn leges verschuldigd. Indien deze op locatie geïnd zouden moeten worden, moet de IND-medewerker met dit geld terugreizen naar de IND-locatie.

Personen die een opvolgende aanvraag willen indienen, worden niet zoals in de huidige situatie overgebracht naar een POL, maar blijven in de VBL of gezinslocatie. Alleen voor de ééndagstoets worden zij tijdelijk overgebracht naar de desbetreffende IND-locatie:

Voordeelen:

- Alle betrokken partijen (IND, Rechtshulpverlener, VWN, tolken etc) zijn vertegenwoordigd op alle AC's;
- Voor de bestaande VBL's, die zich in de nabije omgeving van respectievelijk AC Ter Apel en AC Den Bosch bevinden, lijkt dat goed te regelen, voor de gezinslocaties is dat door hun ligging niet mogelijk.

Nadelen:

- Kostbare vervoersbewegingen en complexe logistieke planning (COA);
- Vrijheidsbeperkende maatregel moet tijdelijk worden opgeheven om de vreemdeling in de gelegenheid te stellen naar de IND-locatie in een andere gemeente te reizen. Bij terugkeer in de VBL moet deze maatregel bovendien weer worden opgelegd.

5.3.5 *Keteneffecten*

In de voorgestelde systematiek is het de bedoeling dat na een afwijzing van een reguliere aanvraag de vreemdeling wordt overgedragen aan de VP en automatisch instroomt in de caseload van DT&V. De IND informeert de DT&V over de afspraak en stelt de DT&V tijdig in het bezit van de relevante documenten.

5.3.6 *Conclusie*

De vervolgpcedures asiel en regulier in de vorm van de zogenaamde ééndagstoets zijn voor de IND uitvoerbaar.

Voor de eendagstoets bij asiel gelden de volgende voorwaarden:

- De vreemdeling heeft in het aanmeldformulier afdoende aangegeven welke nova hij wil inbrengen;
- De vreemdeling wordt de dag voorafgaand aan zijn afspraak opgevangen door COA, om zoveel mogelijk te borgen dat hij op dag 1 op tijd is voor zijn afspraak;
- De vreemdeling kan (bij afwezigheid van zijn eigen advocaat) tijdens de ééndagsprocedure en voor het indienen van een zienswijze een beroep doen op een spreekuurvoorziening van de RvR.

De opvatting dat het bundelen van vervolgpcedures op één locatie zou bijdragen aan een afschrikkende werking, wordt door de uitvoeringsinstanties niet breed gedeeld. Daarbij kleven er aan de concentratie van vervolgpcedures op één locatie een aantal risico's voor de openbare orde en een efficiënte bedrijfsvoering. Om die reden wordt het geconcentreerd aanbieden van procedures ontraden.

5.4 **Overdracht aan de DT&V**

In het beleidskader staat beschreven dat DT&V aanwezig is bij de ééndagstoets (zie ook paragraaf 4.3), en gaat op dag 1 al het gesprek aan met de vreemdeling om alvast te kijken naar de bereidheid tot zelfstandig vertrek of plaatsing in de VBL, de VP beziet de mogelijkheid tot in bewaringstelling. DT&V en VP hebben aangegeven dat de werkwijze na een afwijzing van een opvolgende asielaanvraag en de werkwijze na afwijzing van een regulier-humanitaire (vervolg)aanvraag min of meer identiek zijn. Omdat er echter ook enkele verschillen zijn, worden de werkwijzen hieronder apart beschreven voor asiel en regulier-humanitair.

Opvolgende asielaanvraag

De DT&V wordt door de IND tijdig geïnformeerd over de schriftelijke aanmelding en de afspraak (datum, tijd en locatie) voor het indienen van de opvolgende asielaanvraag. Zo kan de DT&V op voorhand het dossier screenen en – in afstemming met de VP – een eerste inschatting maken van mogelijke vervolgacties. Mogelijke vervolgacties zijn:

- (1) toepassing maatregel in relatie tot toezicht, vrijheidsbeperking en/of vrijheidsbeneming (inbewaringstelling, periodieke meldplicht en/of aanzegging om Nederland te verlaten);
- (2) toepassing vrijheidsbeperkende maatregel door plaatsing in de VBL of gezinslocatie;

Nadat de opvolgende asielaanvraag daadwerkelijk is ingediend, ontvangt – indien aan de orde – de DT&V van de IND een afschrift van het afwijzende voornemen (inclusief een afschrift van het gehoor en kopieën van eventuele documenten). De DT&V bekijkt het overdrachtdossier dat al aanwezig is vanuit de vorige procedure, samen met de aanvullende stukken om – in afstemming met de VP – te kijken wat de mogelijke vervolgacties zijn. Indien nodig zal de DT&V na het voornemen een

gesprek met de vreemdeling aangaan om eventuele aanvullende informatie voor deze afweging te verzamelen.

Gelijk aansluitend aan de uitreiking van de afwijzende asielbeschikking door de IND, voert de DT&V (waar nodig samen met de VP) een vertrekgesprek met de betreffende vreemdeling. Pas na dat gesprek wordt een definitieve keuze gemaakt voor een van de genoemde vervolgacties en wordt direct overgegaan tot de uitvoering ervan.

De VP beoordeelt de gronden voor inbewaringstelling. De VP tekent daarbij aan dat na een afwijzende beschikking niet in alle gevallen kan worden overgegaan tot inbewaringstelling. Dit wordt getoetst door een hulpofficier van Justitie. Bij de toetsing door de hulpofficier van justitie wordt ook relevante informatie van IND, DT&V en COA betrokken. Indien kan worden overgegaan tot in bewaringstelling, houdt de VP de vreemdeling staande en brengt deze naar het bureau, alwaar de in bewaringstelling plaatsvindt. Daarna stroomt het dossier in bij de DT&V om het vertrektraject te starten.

Over de plaatsing in de VBL of een gezinslocatie beslist de DT&V.

Als in bewaringstelling en plaatsing in een VBL of gezinslocatie niet mogelijk zijn, deelt de DT&V dit – mede namens de VP - aan de IND mee. De IND geeft bij het uitreiken van de afwijzende beschikking de vreemdeling dan tevens de aanzegging om Nederland te verlaten. De vreemdeling komt na zijn procedure dan op straat terecht.

De werkwijze zoals hier beschreven is nagenoeg gelijk aan de huidige praktijk, met dit verschil dat de DT&V in de toekomst na de uitreiking van de beschikking *standaard* een vertrekgesprek voert met de vreemdeling. Het ligt niet in de rede, zoals lijkt te zijn bedoeld in het beleidskader, om dit vertrekgesprek al op dag 1 van de opvolgende asielprocedure te voeren. De reden hiervoor is dat het risico bestaat dat bij de vreemdeling (al dan niet terecht) de indruk wordt gewekt dat zijn opvolgende asielaanvraag zal worden afgewezen nog voordat een voornemen daartoe is uitgebracht. Nog afgezien van het feit dat dit de schijn van vooringenomenheid kan wekken bij de beoordeling van de opvolgende asielaanvraag, kan dit een dermate afschrikwekkend effect hebben, dat de vreemdeling besluit de veronderstelde afwijzing (die wordt uitgereikt op de tweede of uiterlijk derde dag) niet af te wachten om uitzetting te voorkomen. Dit is uiteraard niet wenselijk.

Wanneer de opvolgende asielaanvraag niet in de ééndagstoets of de AA wordt afgedaan maar wordt doorverwezen naar de VA, stuurt de IND – in geval van een afwijzing – op de gebruikelijke wijze een overdrachtdossier aan de DT&V, waarna de vreemdeling in de caseload van de DT&V stroomt.

Regulier-humanitair

Waar de overdracht aan DT&V na een afwijzing van een (opvolgende) asielaanvraag staande praktijk is, is de overdracht na afwijzing van een regulier-humanitaire (vervolg)aanvraag grotendeels nieuw. Echter, op hoofdlijnen zullen DT&V, VP en IND dezelfde werkwijze volgen als na afwijzing van een opvolgende asielaanvraag.

Dat betekent dat in het proces van de IND zal moeten worden geborgd dat de DT&V op voorhand wordt geïnformeerd over de schriftelijke aanmelding en de afspraak voor het indienen van de aanvraag. Ook ontvangt DT&V vooraf de stukken van de

IND die van belang zijn voor het vertrekproces. De regievoerder van de DT&V is op het moment van de afspraak aanwezig en heeft de gelegenheid – indien nodig - de vreemdeling alvast kort te spreken en een inschatting te maken welke vervolgacties mogelijk zijn na afwijzing van de aanvraag. Hiervoor gaat de DT&V in overleg met de VP. Deze vervolgacties zijn dezelfde als na een afwijzing asiel.

De DT&V ontvangt van de IND een afschrift van de beschikking. In geval van een afwijzing wordt deze aan het loket aan de vreemdeling uitgereikt. Zaken waarin informatie beschikbaar is dat betrokkene zich gaat verzetten tegen zijn vertrek uit Nederland, dienen van tevoren worden aangeleverd aan de VP, die op basis van deze informatie beziet of zij een toezichtsmaatregel kan opleggen.

Bij afwijzing van een regulier-humanitaire vervolgaanvraag bestaan er minder bezwaren dat de DT&V voorafgaand aan het besluit al in gesprek gaat met de vreemdeling. In de eerste plaats heeft dit er mee te maken dat de reguliere aanvrager op dag 1 een besluit krijgt uitgereikt en in dat geval diezelfde dag vervolgacties moeten plaatsvinden. Bij asiel wordt eerst een voornemen uitgereikt en de beschikking op de tweede of uiterlijk derde dag. Daarbij ligt de grond waarop verblijf wordt beoogd bij reguliere aanvragers niet in risico's bij terugkeer naar het land van herkomst (zoals bij asiel), maar veeleer in omstandigheden hier te lande. Dit maakt dat het gesprek over terugkeer bij reguliere aanvragers met minder taboes is omkleed dan bij asielzoekers die nog in afwachting zijn van hun beslissing.

De DT&V voert aansluitend aan de uitreiking van de afwijzende beschikking een vertrekgesprek met de vreemdeling, indien nodig kan de VP bij dat gesprek aanwezig zijn. Van belang is daarvoor wel dat de vreemdeling zijn beschikking in persoon in ontvangst neemt (en niet door diens advocaat). Na dit gesprek wordt de gekozen vervolgactie genomen: te weten, IBS, VBL/gezinslocatie, vertrek onder toezicht of een aanzegging Nederland te verlaten. Deze vervolgactie kan als gevolg van het gesprek nog worden aangepast en resulteren in het opleggen van een meldplicht en uitnodiging voor een volgend vertrekgesprek. Als de vreemdeling zich onttrekt aan het toezicht (bijvoorbeeld zich niet houdt aan de meldplicht) en niet meewerkt aan zijn vertrek (bijvoorbeeld niet verschijnt op het vertrekgesprek), kan hij de eerstvolgende keer dat hij in Nederland wordt aangetroffen gemakkelijker in bewaring worden gesteld.

De VP zal samen met de DT&V bepalen welke stappen er na afwijzing van de aanvraag gezet moeten worden. Bij voldoende gronden kan de vreemdeling worden staande gehouden en overgebracht worden naar het bureau ter in bewaringstelling. Daarna stroomt het dossier in bij de DT&V om het vertrektraject te starten.

Deze werkwijze heeft ook tot gevolg dat een nieuwe categorie vreemdelingen uitzicht heeft op plaatsing in de VBL. Nu komen vreemdeling van wie een reguliere aanvraag wordt afgewezen niet in aanmerking voor opvang. Dit heeft vanzelfsprekend capacitaire gevolgen en verhoogt het aantal gezinnen met kinderen dat vanuit de VBL doorstroomt naar de gezinslocaties (GLO).

Een risico voor terugkeer na afwijzing van een regulier-humanitaire (vervolg)aanvraag, vormt de mogelijkheid die de vreemdeling heeft tot het instellen van bezwaar. Weliswaar heeft dit bezwaar geen schorsende werking, vreemdelingen dienen vaak een vovo in. Omdat de IND in bezwaar een hoorplicht heeft, zijn veel rechtbanken genegen deze vovo's toe te wijzen, waardoor de vreemdeling hangende de bezwaarprocedure niet verwijderbaar zijn.

Anderzijds kan de regulier-humanitaire vervolgaanvraag bij het ontbreken van nieuwe feiten en omstandigheden, worden afgedaan op grond van artikel 4.6 Awb. Mogelijk maakt dit dat rechtbanken bij het toewijzen van een vovo een andere afweging maakt dan nu het geval is.

Als de regulier-humanitaire (vervolg)aanvraag ter verdere behandeling wordt ingenomen, wordt de beschikking niet per post verzonden. De vreemdeling zal wederom een afspraak moeten maken om aan het loket de beschikking op te komen halen. Zo kan ook in die zaken na afwijzing overdracht aan de DT&V of VP plaatsvinden.

5.5 Rechtsbijstand

5.5.1 Voorgestelde wijzigingen

Uitgangspunt voor de vergoedingensystematiek van rechtsbijstand bij vervolgaanvragen zal worden dat er een lagere of geen vergoeding zal worden gegeven bij directe afwijzing in de ééndagstoets (bij asiel: ook bij afwijzing in de AA) alsmede bij ongegrondverklaring in beroep en hoger beroep (indien ingesteld door de vreemdeling). Daarnaast zal meer worden inzet op kwaliteit en integriteit.

5.5.2 Organisatorische gevolgen

De beschrijving van het beleid is naar de mening van de RvR complex. Er lijkt sprake te zijn van een groot aantal varianten waarmee rekening moet worden gehouden. De Raad pleit voor eenduidige operationalisering van de beleidsregels. Ongeacht welke persoon of organisatie de hoogte van de vaststelling zal bepalen, door de complexiteit van het beleid is het foutgevoelig.

Met het oog op de complexiteit van het beleidsstuk zet de RvR vraagtekens bij de uitvoerbaarheid ervan. Maar wanneer in wet- en regelgeving duidelijk is vastgelegd dat er een hogere vergoeding volgt als het bezwaar/beroep/hoger beroep gegrond is verklaard, zal de uitvoering daaronder niet lijden. Hierbij hoort ook een heldere omschrijving voor de situaties dat een lage vergoeding geldt (ongegrond/onbevoegdheid/niet-ontvankelijkheid/intrekking). Ook moet duidelijk in wet- en regelgeving worden neergelegd dat de regel van 'no cure, no fee' niet geldt voor het geval de IND in hoger beroep gaat.

Er bestaat een risico dat de opzet van het beleid niet slaagt omdat de vergoedingen hoger blijken uit te vallen dan met het beleid wordt beoogd, met name wanneer de spreekuurvergoedingen gebruikt zouden worden om de verlaging te compenseren. Daar staat tegenover dat die vergoeding gecontroleerd wordt verstrekt. Wanneer er een toevoeging volgt, is die vergoeding niet van toepassing.

Het nu voorliggende beleidsstuk laat ruimte voor interpretatie, dus ruimte voor nieuwe procedures over de hoogte van de vastgestelde vergoedingen. De kans dat die ruimte wordt benut, wordt overigens aanmerkelijk verkleind door het feit dat de Raad vanaf 1 november 2011 één gezamenlijk backoffice voor de asieltoevoegingen zal inrichten, waardoor uniformiteit gegarandeerd is.

Wanneer in hogere instantie een 'positief' resultaat wordt gehaald, kan dit leiden tot een herzieningsverzoek van de eerdere 'lagere' vergoeding. Dit kan ook aanleiding geven tot bezwaar- en beroepsprocedures tegen besluiten van de RvR.

5.5.3 *Personeel en opleiding*

Zoals aangegeven, kan de werklast toenemen als gevolg van de complexiteit van de regelgeving. Bijscholing is noodzakelijk, doch is relatief eenvoudig te realiseren als gevolg van de concentratie van asielwerkzaamheden in regiokantoor Arnhem van de RvR.

5.5.4 *Techniek en automatisering*

Op ict-gebied is er veel mogelijk. Maar het zal complex zijn om het grote aantal varianten voor de vaststellers in het informatiesysteem (GRAS) vast te leggen als dit niet goed is neergelegd in wet- en regelgeving. Het uitwerken van dit mutatieverzoek door Capgemini zal tijd vergen en kosten met zich brengen, waarvan de hoogte op dit moment niet is in te schatten.

5.5.5 *Huisvesting*

Er zijn geen gevolgen voor de huisvesting.

5.5.6 *Externen*

Buiten de inzet van ict-specialisten is externe expertise niet van belang.

5.5.7 *Financiële gevolgen*

De hoogte van het (lagere) forfait moet nog worden vastgesteld en is primair de verantwoordelijkheid van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Financiële consequenties hiervan kunnen in deze EAUT niet worden doorberekend.

Momenteel kan de RvR vaststellen in hoeveel vervolgzaken asiel toevoegingen zijn verstrekt voor beroep en hoger beroep. Er is echter geen registratie bijgehouden van de resultaten van die beroepen. Ook daarom is op dit moment niet te bepalen welke financiële consequenties verbonden zijn aan het voorgestelde beleid. Veel zal ook afhangen van de vraag in welke fase een zaak door de rechter gegrond wordt verklaard.

Verder is het niet duidelijk of advocaten als gevolg van een lagere vergoeding inderdaad minder vervolgpcedures zullen starten, noch hoeveel dit er zullen zijn als dit het wel geval is.

Mogelijk ontstaan er extra kosten door bezwaarprocedures bij de Raad als gevolg van herzieningsverzoeken van eerdere, lagere vergoedingen

Zoals aangegeven, zullen er incidentele kosten zijn voor het aanpassen van GRAS.

Wanneer regulier-humanitaire aanvragen ook als een opvolgend verzoek worden aangemerkt, betekent dit bij een toevoegingsaanvraag op dit punt dat getoetst moet worden of de reguliere grond wel of niet in de meeromvattende beschikking op asiel is behandeld. En ook: of de regulier-humanitaire grond al ambtshalve is meegetoetst in een reguliere aanvraag. Dit vergt gedegen dossieronderzoek van de daarvoor verleende toevoeging. Wellicht is het een praktische oplossing om dit duidelijk zichtbaar te maken op de formulieren of in de systemen.

5.5.8 *Keteneffecten*

De DT&V verwacht effect van de voorgestelde beleidswijzigingen op zijn werkzaamheden. Tegen de feitelijke uitzetting kunnen rechtsmiddelen worden ingesteld, want de feitelijke handeling wordt - op grond van artikel 93 Vw - aangemerkt als besluit. Volgens de algemene regels van de gesubsidieerde

rechtsbijstand worden per procesgang (bezwaar, beroep en hoger beroep) 8 punten toegekend.

Momenteel ontvangen de UC's per week ongeveer tien bezwaarschriften tegen feitelijke uitzetting. Het risico is reëel dat dit na invoering van 'no cure, no fee' vaker gaat gebeuren. Er bestaat immers een sterke relatie met de rechtsmiddelen in de asielpcedure. Als er minder wordt vergoed in de asielpcedure of er minder (vervolg)asielpcedures worden ingezet, zal het aantrekkelijker worden voor de vreemdeling en zijn advocaat om bezwaar te maken tegen de feitelijke uitzetting.

Indien in een bezwaarschrift tegen de feitelijke uitzetting (dat in beginsel niet in Nederland mag worden afgewacht) een beroep wordt gedaan op toelatingsaspecten, dan kan de DT&V in het kader van artikel 3 EVRM, waarbij de eerdere toets niet heel recentelijk is gedaan, niet verwijzen naar de eerdere beschikking hieromtrent. In de bezwaarbeschikking zal dan een nieuwe inhoudelijke toets moeten plaatsvinden. Indien hieraan een vovo wordt gekoppeld, is de kans reëel dat een rechtbank deze vovo gaat toewijzen. De uitzetting zal dan moeten worden uitgesteld.

Voor de behandeling van de bezwaarschriften is de DT&V afhankelijk van de IND, aangezien de vreemdeling zich vaak beroept op toelatingsgronden zoals de artikelen 3 en 8 EVRM. De verwachting is dat de aantallen aanzienlijk zullen toenemen als een bezwaar feitelijke uitzetting volledig wordt vergoed en vervolgaanvragen niet. Dit zal een grote belasting opleveren voor de DT&V en ook de IND.

5.5.9 *Invoering*

Zoals aangegeven, vergt de aanpassing van het informatiseringssysteem de nodige tijd en werk in verband met de diverse varianten van de vergoeding. Er moet een overgangsregeling worden gemaakt voor aanvragen die voor de datum van inwerkingtreding zijn ingediend.

Het Besluit vergoedingen rechtsbijstand moet worden aangepast. Dit vergt inspanning van DRR. Aangezien ten nadele wordt afgeweken van het huidige besluit, is het niet mogelijk om met een beleidsregel dit vergoedingensysteem te implementeren.

De doelstelling van de regeling, afgezet tegen de inspanningen en kosten, moet worden gemonitord. Dit lijkt noodzakelijk ten behoeve van alle betrokken partijen.

5.5.10 *Randvoorwaarden en risico's*

Wanneer voor de beoogde implementatie wordt gekozen zonder goede definiëring in wet- en regelgeving, betekent dat voor de RvR hogere uitvoeringslasten en een diversiteit in de beslissingen. Aan de invoering zitten risico's van een complexe uitvoerbaarheid en van fouten.

Een ander risico is dat vervolgaanvragen worden ingediend zonder advocaat. De laatste tijd is een dergelijke trend waarneembaar bij de aanmeldcentra. Voor de IND is dit een bijna onwerkbare situatie. De aanvraag dient dan vertaald te worden en dat vertraagt de procedure.

Bij een vervolgaanvraag zonder bijstand van een advocaat probeert de RvR een advocaat toe te wijzen die op dat moment andere zaken heeft lopen op een aanmeldcentrum. Voor de advocaat bestaat hierbij een risico dat er geen nova zijn. Voor de verrichte werkzaamheden geldt dan alleen nog het basisuurtarief.

Ook voor VWN is het een risico als vreemdelingen geen advocaat kunnen vinden. Dit kan immers leiden tot een toeloop naar VWN. Een belangrijk punt voor VWN is tevens het waarborgen van toegang tot een effectief rechtsmiddel. Zonder een (gespecialiseerde) advocaat is hier geen sprake van.

Inzake de inzet op integriteit is het relevant te melden dat niet alle advocaten werken op toevoeging. In sommige gevallen betaalt de vreemdeling zelf of worden fondsen geworven via bijvoorbeeld kerkelijke instellingen. De procedures die deze advocaten volgen, vallen niet onder 'no cure, no fee'.

VWN is er dan ook voorstander van dat een bij de RvR ingeschreven advocaat naar de zaak kijkt, omdat die kan worden aangesproken op kwaliteit. Dat voorkomt tevens de situatie dat deze advocaten het risico van geen vergoeding niet aan kunnen gaan, zo betoogt VWN, waardoor de asielzoeker in de richting van advocaten worden geduwd die hoge bedragen innen van de asielzoekers zelf.

Voor het beoordelen van declaraties gaat de RvR toe naar een systeem van high trust: er wordt van uitgegaan dat hetgeen de advocaat declareert, juist is. Wel kan de raad extra controleren op specifieke rechtsgebieden door middel van steekproeven.

5.5.11

Conclusie

Het is voor deze EAUT niet mogelijk financiële consequenties door te berekenen van de voorgestelde wijzigingen. De hoogte van het (lagere) forfait moet immers nog worden vastgesteld. Daar komt bij dat de RvR weliswaar kan vaststellen in hoeveel vervolgaanvragen asiel toevoegingen zijn verstrekt, maar geen registratie bijhoudt van de resultaten van die beroepen. Ongewis is ook hoeveel vervolgprocedures de advocaten minder zullen starten als gevolg van een lagere vergoeding.

Wel is de kans reëel dat er vaker bezwaar zal worden gemaakt tegen feitelijke uitzetting. Voor de DT&V en ook de IND zal dit extra werk opleveren.

De voorgestelde wijzigingen lijken complex. Het is raadzaam dat de doelstelling van de regeling, afgezet tegen de inspanningen en kosten, wordt gemonitord.

5.6

Conclusie

De advocatuur en VWN zien risico's in het complexe karakter van het voorstel voor differentiatie van vergoedingen in rechtsbijstand bij vervolgprocedures. Hier kan naar hun oordeel de uitvoerbaarheid in gevaar komen. De RvR ziet deze risico's ook, maar wijst er tegelijkertijd op dat deze kunnen worden beperkt door adequate wet- en regelgeving.

Voor het overige zijn de voorgestelde maatregelen volgens de betrokken partijen uitvoerbaar. De deelnemers aan de EAUT hebben wel aangegeven om meerdere redenen negatief te staan tegenover het voorstel in het beleidskader om alle vervolgaanvragen (asiel en regulier) op één locatie te behandelen. Er zijn twee opties uitgewerkt om personen die in de VBL of gezinslocatie verblijven, hangende een opvolgende procedure in die terugkeerlocatie te laten blijven.

De schriftelijke aanmelding en voorbereiding op de feitelijke vervolgaanvraag is uitvoerbaar indien aan enkele randvoorwaarden (zoals het inrichten van een frontoffice en de aanwezigheid van aanmeldformulieren) is voldaan. De IND kan de verifiërende taken van de VP bij vervolgaanvragen overnemen mits het project 'biometrie in de vreemdelingenketen' is geïmplementeerd en naar behoren

functioneert. Ook de vervolgpcedures asiel en regulier in de vorm van de zogenaamde ééndagstoets zijn voor de IND uitvoerbaar. Hierbij zijn voor de vervolgpprocedure asiel de volgende randvoorwaarden gesteld:

- de vreemdeling heeft op het aanmeldformulier afdoende aangegeven welke nova hij wil inbrengen;
- de vreemdeling wordt de dag voor zijn afspraak opgevangen door het COA;
- de vreemdeling kan in afwezigheid van zijn advocaat zowel voor het invullen van het aanmeldformulier als tijdens de ééndagsprocedure een beroep doen op een spreekuurvoorziening van de RvR.

De overdracht aan de DT&V na afwijzing van de vervolgaanvraag is uitvoerbaar, mits voor de DT&V en de VP een ruimte wordt ingericht bij de loketten. Aan de instroom van de reguliere caseload bij de DT&V, die gepaard gaat met een mogelijke inbewaringstelling of plaatsing in een VBL, zijn kosten verbonden. Deze kosten zijn meegenomen in de totaalberekening voor de nieuwe regulier-humanitaire caseload voor DT&V.

De differentiatie van vergoedingen voor de rechtsbijstand bij vervolgaanvragen gaat besparingen opleveren, maar deze berekeningen zijn niet meegenomen in de EAUT.

6 Versnellen doorlooptijden

6.1 Kortere termijn voor indienen zienswijze

6.1.1 Voorgestelde wijzigingen

6.1.1.1 Huidige wet- en regelgeving

In artikel 39 Vw is de zogeheten voornemenprocedure verankerd. Dit houdt in dat, alvorens een aanvraag om een verblijfsvergunning asiel wordt afgewezen, de vreemdeling onder opgave van redenen schriftelijk in kennis wordt gesteld van het voornemen de aanvraag af te wijzen. In het voornemen dient te worden ingegaan op alle relevante gronden waarop de voorgenomen afwijzing is gebaseerd, zodat de vreemdeling in staat is inhoudelijk te reageren op de voorgenomen afwijzing van zijn aanvraag. De vreemdeling wordt vervolgens in de gelegenheid gesteld zijn zienswijze schriftelijk kenbaar te maken.

In artikel 3.116, tweede lid onder a van het Vreemdelingenbesluit is neergelegd dat, indien in de verlengde asielprocedure (VA) een voornemen tot afwijzen van de asielaanvraag is uitgebracht, de reactietermijn vier weken beslaat.

6.1.1.2 Voorgestelde wet- en regelgeving

Het voorstel is om de reactietermijn voor het uitbrengen van een zienswijze in de VA terug te brengen van vier naar twee weken indien er geen onderzoek is opgestart of indien het onderzoeksresultaat al voorafgaand aan het voornemen bekend gemaakt is. Hiermee zou de doorlooptijd in deze procedures met twee weken kunnen worden ingekort. De reactietermijn van vier weken wordt in stand gehouden indien tegelijkertijd met een voornemen een onderzoeksresultaat wordt bekendgemaakt.

Daarnaast is voorgesteld om de reactietermijn in VA-procedures van vervolgaanvragen asiel eveneens terug te brengen van vier naar twee weken.

6.1.2 Organisatorische gevolgen

Voor de IND zijn de organisatorische gevolgen naar het zich laat aanzien beperkt. Een aandachtspunt is dat het hanteren van verschillende termijnen voor het indienen van de zienswijze mogelijk foutgevoelig is. Daarnaast is van belang dat de maatregel alleen het gewenste effect van verkorting van de doorlooptijd met twee weken bereikt indien de IND meteen na binnenkomst van de zienswijze een beslissing neemt. Dit betekent dat beslissers prioriteit zullen moeten geven aan het schrijven van een beschikking zodra de zienswijze binnen is danwel de reactietermijn is verstreken. In INDiGO worden de doorlooptijden bewaakt en de termijn die nog rest inzichtelijk gemaakt. Dit kan sturing hierop vergemakkelijken. Daarnaast wil de KDA in het voornemen een passage opnemen waarin staat vermeld wat de verwachte termijn is voor de beschikking.

De gemiddelde doorlooptijd tussen het uitbrengen van een voornemen en een beschikking in de VA-procedure bedraagt momenteel 47 dagen, terwijl de reactietermijn vier weken (28 dagen) is. Hier zijn de zaken waarbij uitstel voor het indienen van een zienswijze is verleend weliswaar bij inbegrepen, maar wellicht kan een prioritering op het beschikken na een zienswijze de doorlooptijd hier nog verder verkorten.

De RvR heeft niet direct te maken met de planning van advocaten in de VA (dat doen zij zelfstandig in overleg met een zaaksverantwoordelijke van de IND). De druk op de agenda van advocaten kan zijn weerslag hebben op de organisatie en planning van de rechtsbijstand in de Algemene Asielprocedure (AA), waarvoor de RvR wel verantwoordelijk is.

Voor de advocatuur heeft de voorgestelde verkorting van de reactietermijn aanzienlijke organisatorische gevolgen.

Met de invoering van de verbeterde asielprocedure zijn advocaten die deelnemen aan het rooster van de algemene asielprocedure wat hun agenda betreft in een strakker keurslijf gekomen ten opzichte van de voorgaande 48-uursprocedure. Een advocaat moet zich wanneer hij/zij staat ingeroosterd voor een 'setje' van gemiddeld twee à drie AA-zaken, in beginsel gedurende de vijf aan de rechtsbijstand toebedeelde dagen van een AA-procedure, beschikbaar houden om rechtsbijstand te verlenen. Het reizen naar het AC en de werkzaamheden die op die dagen moeten worden verricht, leggen een aanzienlijk beslag op de agenda. Deze AA-inroostering vindt gemiddeld plaats met een frequentie van om de drie á vier weken, soms vaker.

Náást het AA-rooster nemen veel advocaten deel aan piketroosters en doen andere zaken naast asiel. De agenda wordt verder gevuld met zittingen bij rechtbanken en diverse werkzaamheden vanuit kantoor. Daaronder valt ook het opstellen van een zienswijze in de VA. Het is niet mogelijk een zienswijze te concipiëren zonder gesprek met de cliënt, waarin het voornemen en de reactie daarop zal worden besproken. Voor het plannen van een dergelijk gesprek wordt een termijn van twee weken over het algemeen, gelet op de agendadruk in verband met –onder meer- de AA-procedure, als te krap ervaren. Er moet adequate tolkenbijstand worden geregeld en over het algemeen zal een cliënt niet binnen enkele dagen kunnen worden uitgenodigd.

Bij een – niet onaanzienlijk - deel van de VA-gezonden personen spelen medische omstandigheden en deze kunnen een rol spelen bij het op korte termijn kunnen plannen van een gesprek. Het regelen van een gesprek ter bespreking van voornemen/zienswijze kan moeilijker blijken, met gevolgen voor de termijn waarbinnen dat kan plaatsvinden. Er moet een tolk worden bevestigd, de uitnodiging moet per post worden verzonden, de brief moet intern in de opvanglocatie bij adressant terecht komen, mogelijk moet een toelichting worden gegeven door derden, een dagkaart bij COA worden afgehaald, *etcetera*, waardoor een afspraak vaak niet binnen een week kan plaatsvinden. Een gesprek dat enkel in de tweede week na ontvangst voornemen kan plaatsvinden, maakt het venster van mogelijkheden nog beperkter.

Bij talen waarvoor maar weinig tolken beschikbaar zijn of in periodes dat bepaalde tolken veelgevraagd zijn, kan het voorkomen dat een afspraak pas na een aantal weken kan plaatsvinden. Hierop zal dan een uitstelverzoek bij de IND worden gedaan op grond van niet (tijdig) beschikbaar zijn van een tolk.

Waarneming door een kantoorgenoot of andere asieladvocaat wordt door advocaten in het licht van continuïteit van rechtsbijstand en de reeds opgebouwde – noodzakelijke - vertrouwensband niet als een alternatief gezien.⁷ De advocaat dient

⁷ Het uitgangspunt van continuïteit binnen de verbeterde asielprocedure dient overigens nog te worden geëvalueerd.

overigens – ook in verband met voorwaarden die zijn gesteld voor gefinancierde rechtsbijstand - de rechtsbijstand persoonlijk te verlenen, behoudens uitzonderingssituaties.

Er kan worden verwacht dat advocaten vaker een beroep doen op uitstel/verlenging van de twee weken reactietermijn voor een zienswijze.⁸ De correspondentie en telefonische contacten hierover tussen advocaat en IND zullen op zich tijd en energie kosten. Indien uitstel wordt verleend, of juist niet, zou dit mogelijk tot ongelijkheid kunnen leiden, met verschillende termijnen voor al dan niet vergelijkbare uitzonderingsgevallen.

Een andere mogelijkheid is dat een advocaat die geen uitstel kan krijgen, de twee weken reactietermijn zal proberen te 'redden' door een voorlopige zienswijze in te dienen, met het voorbehoud dat aanvulling volgt, met daaraan het gevolg verbonden dat indien daar dan niet op wordt gewacht de besluitvorming niet zorgvuldig zou zijn.

Indien de beperkte termijn voor zienswijzen ertoe leidt dat advocaten van mening zijn dat de reactietermijn te kort was om alle relevante argumenten en informatie aan te voeren, zal mogelijk in de beroepsprocedure vaker worden gesteld dat de besluitvorming onzorgvuldig was. Ook zal mogelijk vaker in de beroepsfase nieuwe bewijzen of argumenten worden aangevoerd, al dan niet met een beroep op artikel 83 Vw.

Verder wordt nog gewezen op het plan om in de eerste asielprocedure een aantal regulier-humanitaire gronden mee te toetsen (zie hoofdstuk 3). Deze plannen kunnen er toe leiden dat een voornemen meer aspecten zal bevatten waarop in een zienswijze kan worden gereageerd dan nu het geval is. Het meetoetsen van regulier-humanitaire gronden kan meer werk opleveren voor het opstellen van een zienswijze dan nu het geval is, terwijl de reactietermijn met twee weken wordt ingekort. Dit kan ook gelden voor een opvolgend asielverzoek dat niet vereenvoudigd, met verwijzing naar artikel 4:6 Awb, is afgedaan, waarbij er sprake is van nova.

NOvA heeft zich op het standpunt gesteld dat het verkorten van de reactietermijn naar twee weken niet haalbaar is in de agenda's van advocaten en daarom voor hen onaanvaardbaar is. Zij stellen voor om in plaats daarvan te kijken naar het tijdsverloop aan de voorkant van het voornemen en de achterkant van de zienswijze. Hun ervaring is dat er doorgaans veel tijd zit tussen gehoor en voornemen en zienswijze en beschikking. De tijd die de rechtshulp heeft in deze procedure wordt al als erg krap ervaren.

Voor het COA geldt dat een verkorting van de doorlooptijd idealiter leidt tot een verkorting van de opvangduur met eenzelfde termijn.

6.1.3

Personeel en opleiding

In het geval de maatregel leidt tot verkorting van de opvangduur en daarmee een lagere bezetting heeft dit automatisch ook personele gevolgen, namelijk een vermindering van de behoefte aan personeel voor het COA. Dit is indirect verwerkt

⁸ Er is een limitatieve opsomming van redenen die niet zal worden uitgebreid. De redenen zijn: niet tijdig beschikbaar zijn van een tolk, vakantie van de advocaat, ziekte van de advocaat of asielzoeker of overplaatsing van de asielzoeker.

in de besparing, daar de gemiddelde kostprijs COA ook een personeelscomponent kent.

De maatregel lijkt geen personele gevolgen te hebben voor de overige betrokken partijen.

6.1.4 *Techniek en automatisering*

Het voorstel heeft gevolgen voor de automatisering van de IND wanneer deze informatie wil verstrekken over de verkorting van de termijn aan de klanten via de Klantdienstwijzer (KDW) die via internet te benaderen is. Op dit moment staat er niets in de KDW over de huidige termijn voor het indienen van de zienswijze. Als wordt besloten deze informatie toch op te nemen, dan zullen de kennismodellen voor de KDW aangevuld moeten worden.

De verkorting van de termijn zal daarnaast noodzakelijkerwijs leiden tot wijziging van de bestaande brieven en bouwstenen. Ook moeten er kennismodellen worden aangepast wanneer bekendmaking van de termijn automatisch moet worden ondersteund. Dit zijn naar verwachting geen grote wijzigingen, maar deze moeten wel nauwkeurig op alle noodzakelijke plekken worden doorgevoerd.

6.1.5 *Financiële gevolgen*

De verkorting van de reactietermijn voor het indienen van een zienswijze in de VA-procedure van vier naar twee weken gaat volgens het plan gelden voor zaken waarin geen onderzoek is opgestart of waarbij het onderzoeksresultaat bekend is voorafgaand aan het voornemen. Onderzoek bij AC Zevenaar heeft uitgewezen dat dit in 55% van de VA-zaken het geval is.⁹ Dit betekent dat voor 45% van de VA-zaken de oude termijn voor het indienen van een zienswijze van vier weken zou blijven gelden en voor 55% twee weken. Op jaarbasis zou hierdoor het uitgangspunt zijn dat ongeveer 4.600 personen twee weken minder bij het COA in de opvang verblijven. Als we er van uitgaan dat twee weken minder doorlooptijd twee weken minder opvang betekent, levert deze maatregel een structurele besparing op van € 3,6 mln.¹⁰

Tabel 6.1

-Reactietermijn zienswijze eerste aanvragen van 4 naar 2 weken	
Aantal Asielaanvragen VA	8.330
Aandeel met mogelijkheid tot verkorting termijn	55%
Oude doorlooptijd	19
Nieuwe doorlooptijd	17
Opvangkosten COA op jaarbasis	20.550
Kosten oud in €1.000	35.177
Kosten nieuw in €1.000	31.556
<i>Besparing in €1.000</i>	<i>3.621</i>

Het verminderen van de reactietermijn voor de zienswijze bij vervolgaanvragen asiel in de VA van vier naar twee weken, zou een besparing van € 790.000 kunnen

⁹ Financiële besparingen programma stroomlijning toelatingsprocedures, p.7.

¹⁰ Voor de berekening is uitgegaan van de aannames uit het rekenmodel dat de basis vormt voor het rapport Financiële besparingen programma stroomlijning toelatingsprocedures.

opleveren (zie tabel 6.2). In totaal kan deze maatregel ruim € 4,4 miljoen opleveren.

Tabel 6.2

-Reactietermijn zienswijze vervolgaanvragen van 4 naar 2 weken	
Aantal Asielaanvragen VA	8.330
Aandeel met mogelijkheid tot verkorting termijn	12%
Oude doorlooptijd	19
Nieuwe doorlooptijd	17
Opvangkosten COA op jaarbasis	20.550
Kosten oud	7.675
Kosten nieuw	6.885
<i>Besparing</i>	<i>790</i>

6.1.6

Keteneffecten

De communicatie in de keten wordt over de gehele linie veel belangrijker om het doel van de maatregel (sneller duidelijkheid en het verkorten van de doorlooptijd met twee weken) ook echt te bereiken. Afstemming over de stand van de procedure en het proces tussen IND en COA is hierbij van groot belang.

Voor de DT&V heeft een verkorting van de doorlooptijd tot gevolg dat er sneller gestart kan worden met het terugkeertraject. Op deze wijze komt er sneller duidelijkheid voor de vreemdeling over het te volgen traject. Bij een opvolgende aanvraag asiel stroomt het dossier uit de caseload van de DT&V in afwachting van een nieuwe beslissing van de IND (tenzij er 1F-aspecten spelen). Afhankelijk van de uitkomst van de asielprocedure, komt het dossier weer in behandeling bij de DT&V. Het terugkeerproces kan sneller weer ter hand worden genomen als de termijn voor de zienswijze wordt verkort. Vooral bij gezinnen met minderjarige kinderen is dit relevant, aangezien de opvangvoorzieningen of het onderdak doorlopen. De DT&V kan sneller overgaan tot het voeren van nieuwe vertrekgesprekken en het (opnieuw) (op)starten van LP-aanvragen.

6.1.7

Invoering

De IND zal paragraaf C15/3 van de vreemdelingencirculaire en het standaardvoornemen dat in de VA wordt gebruikt, moeten aanpassen aan de gewijzigde tekst in het vreemdelingenbesluit. In het voornemen moet verder een overweging worden opgenomen over de reden voor de keuze voor een twee weken of vier weken reactietermijn.

Voor de beleidsvoornemens zal een invoeringsdatum worden vastgesteld. Dit betekent dat vanaf datum X het relevante artikel van het Vreemdelingenbesluit van kracht zal zijn waarmee de termijnen voor het indienen van de zienswijze in de verlengde asielprocedure in bepaalde gevallen wordt verkort tot twee weken. Voor de asielaanvragen die op datum X reeds in behandeling zijn, zijn de volgende opties mogelijk:

- de oude termijnen voor het indienen van een zienswijze blijven gelden
- voor zaken waarin het voornemen op of na datum X wordt uitgebracht, gelden de nieuwe termijnen voor het indienen van een zienswijze.

De voorkeur gaat, vanuit het principe van rechtszekerheid en redelijkheid, uit naar de eerste optie. Bij de tweede optie zou de asielzoeker immers, afhankelijk van het moment waarop de IND in de verlengde asielprocedure het voornemen uitbrengt, nog wel of - in bepaalde gevallen - niet langer vier weken reactietermijn krijgen voor

het indienen van een zienswijze. Ook in het geval van gegrondverklaringen door de rechtbank zou de asielzoeker in tweede instantie een kortere reactietermijn kunnen krijgen indien wordt gekozen voor de tweede optie. Dit wordt niet redelijk geacht.

6.1.8

Randvoorwaarden en risico's

Prioriteit geven aan het beschikken na het verstrijken van de termijn van de zienswijze kan zijn weerslag hebben op andere stappen in de asielprocedure. Het kan bijvoorbeeld met zich meebrengen dat het langer duurt voor een gehoor in de VA-procedure wordt afgenomen of een voornemen in de VA-procedure wordt uitgebracht. Hiermee zou de tijdswinst weer teniet kunnen worden gedaan.

Een kortere doorlooptijd betekent niet automatisch kortere opvang bij het COA. Een besluit betekent niet dat de opvang automatisch eindigt. Denk hierbij bijvoorbeeld aan gezinnen met kinderen. Deze omstandigheid doet zich nu echter ook al voor.

Door het hanteren van verschillende reactietermijnen neemt de kans op fouten hiermee mogelijk toe.

Het risico bestaat dat de advocaten er in veel gevallen niet in zullen slagen om binnen twee weken een afspraak met hun cliënt te maken en een zienswijze in te dienen. Dit zal leiden tot een toenemend aantal verzoeken om uitstel, waarover in ieder geval moet worden getelefoneerd en gecorrespondeerd. Indien het verzoek om uitstel vaak wordt gehonoreerd, wordt de beoogde bezuiniging niet gerealiseerd.

De RvR heeft erop gewezen dat de verkorting van de termijn voor de zienswijze mogelijk tot gevolg heeft dat de zaak in beroep complexer wordt doordat het vooronderzoek wordt ingekort of vaker tot gevolg heeft dat er in beroep nog nova worden aangevoerd. Daarnaast kan deze maatregel ten koste gaan van de tijd die de advocatuur heeft om in beroep op zitting te verschijnen en kan dat extra aanhoudingen in de beroepsprocedure tot gevolg hebben. De maatregel kan zodoende gevolgen hebben voor de doorlooptijden in de beroepsprocedure.

6.1.9

Conclusie

Voor de advocatuur heeft de voorgestelde maatregel grote uitvoeringsgevolgen. Zij heeft ernstige twijfels geuit over de haalbaarheid van het voorstel. Een twee weken termijn voor het indienen van een zienswijze zal de druk op hun agenda aanzienlijk doen toenemen. Met name omdat in die termijn een gesprek met de cliënt moet worden ingepast, waarbij tevens de aanwezigheid van een tolk vereist is. Bovendien zal de toevoeging van een ambtshalve toets voor regulier humanitaire gronden in de eerste asielprocedure de zienswijze mogelijk ook omvangrijker maken dan nu het geval is.

De RvR voorziet dat een toenemende druk op de agenda van advocaten zijn weerslag kan hebben op de organisatie en planning van de rechtsbijstand in de AA.

Voor de andere betrokken organisaties zijn de uitvoeringsgevolgen naar verwachting niet groot en is de maatregel goed uitvoerbaar. De DT&V heeft daarbij aangegeven dat een kortere doorlooptijd voordelen biedt voor de voortgang in het terugkeerproces.

Met de invoering van deze maatregel kan maximaal een besparing van € 4,4 miljoen worden gerealiseerd. Hierbij is echter wel de kanttekening te plaatsen dat een kortere doorlooptijd niet automatisch kortere opvang bij het COA betekent. Voorwaarde voor het behalen van de beoogde bezuiniging is daarnaast dat de IND

ook daadwerkelijk twee weken eerder dan thans het geval is een beslissing neemt en de termijnen elders in de procedure niet laat oplopen. Indien verzoeken tot uitstel door de advocatuur vanwege de krappe termijn vaker dan nu worden gerealiseerd, zal de besparing evenmin worden gerealiseerd.

6.2 Versnellen Dublin-procedure

6.2.1 De Voorgestelde wijzigingen

6.2.1.1 Huidige wet- en regelgeving

De Dublin Verordening bevat de criteria waarmee kan worden vastgesteld welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek. Met het oog op de toepassing van deze verordening, wordt bij de eerste aanmelding onderzocht of de vingerafdrukken van de asielzoeker voorkomen in de Europese databank Eurodac. Bij een Eurodac treffer categorie 1 (eerdere asielaanvraag in andere lidstaat) zendt de IND zo snel mogelijk een terugnameverzoek naar de betreffende lidstaat. Omdat de aangezochte lidstaat binnen 2 weken moet reageren, wordt nog tijdens de rust- en voorbereidingstermijn of uiterlijk bij de start van de algemene asielprocedure duidelijk of dat land akkoord gaat met het verzoek. Bij een claimakkoord wordt de asielaanvraag tijdens de snelle AA afgewezen op grond van art. 30, eerste lid onder a Vw (ander land is verantwoordelijk).

Voor Dublin-claims op basis van een Eurodac treffer categorie 2 (land van illegale inreis) en Dublin-claims op basis van mondelinge verklaringen en/of schriftelijke bewijsstukken, geldt afhankelijk van het soort verzoek (terug- of overname) en het soort bewijsmateriaal een reactietermijn van 1 of 2 maanden. In die gevallen wordt de claim verzonden na de start van de AA. In afwachting van het claimakkoord wordt de asielzoeker doorgezonden naar de VA. Zie voor de reactietermijnen de tabel hieronder.

Tabel 6.3

Soort Dublinclaim	Reactietermijn
Terugnamezaken obv Eurodac 1	2 weken
Terugnamezaken obv overige bewijsmiddelen	1 maand
Overnamezaken obv Eurodac 2	2 maanden
Overnamezaken obv overige bewijsmiddelen	2 maanden

6.2.1.2 Voorgestelde wet- en regelgeving

In het beleidskader wordt voorgesteld om naast de 'Eurodac 1-zaken' voortaan ook *alle* andere Dublin-zaken in de AA af te doen. In Dublin-zaken waarin VA zending niet is te voorkomen, wordt gestreefd naar een zo kort mogelijke behandelduur. Verder wordt bezien of verkorting van de tijdsduur tussen het uitreiken van de Dublin-beschikking en de feitelijke overdracht naar de verantwoordelijke lidstaat mogelijk is. Tot slot wordt voorgesteld in Dublin-procedures het eerste gehoor en Dublin-gehoor samen te voegen. Dit levert naar verwachting vooral een financiële besparing op.

6.2.2 Zoveel mogelijk Dublin-zaken afdoen in de AA

Hoewel 'Eurodac 1-zaken' nu al in de AA kunnen worden afgedaan, is bij het uitwerken van deze maatregel gebleken dat nog veel van deze zaken in de VA terecht komen. Vooruitlopend op de maatregelen uit het beleidskader, heeft de IND daarom een plan van aanpak opgesteld om dit resultaat op korte termijn te

verbeteren. Veel vragen over de uitvoerbaarheid van het voorstel om *alle* Dublin-zaken in de AA af te doen, zijn in dat plan van aanpak al aan bod gekomen. Daarom wordt hier volstaan met het overnemen van de voor deze EAUT relevante conclusies en aanbevelingen, aangevuld met specifieke zaken die buiten de *scope* van het plan van aanpak vielen.

De redenen dat nog veel 'Eurodac 1-zaken' in de VA terecht kwamen, waren dat de informatie uit de aanmeldfase vaak niet voldoende was om op dat moment al een zorgvuldige Dublin-claim te verzenden, vooral in zaken waarin sprake was van meerdere Eurodac-treffers. Daarnaast werd een strakke planning aangehouden, waardoor het kon gebeuren dat asielzoekers al de AA instroomden voordat een claimakkoord was verkregen.

Om zeker te stellen dat uiterlijk bij de start van de AA bekend is of de aangezochte lidstaat claimakkoord heeft gegeven, zodat de beschikking in de AA kan worden uitgereikt, moet aan de volgende randvoorwaarden zijn voldaan:

- vroegtijdige onderkenning claimmogelijkheid;
- voldoende informatie om claimverzoek te staven;
- voortvarend opstellen en verzenden claimverzoek.

Om dit te bereiken, zijn in het plan van aanpak de volgende maatregelen uitgewerkt:

- vanaf eerste contact in aanmeldfase focus op signaleren en veiligstellen van mogelijke Dublin-indicaties (IND en VP);
- aanpassen formulieren aanmeldfase (specifiek aandacht voor Dublin);
- standaard screenen VP-dossiers op Dublin-aspecten (IND);
- waar nodig opstarten aanvullend onderzoek (IND);
- binnen 5 dagen opstellen en verzenden Dublin-claim (IND, unit Dublin);
- planning afstemmen op verwachte datum claimakkoord (IND i.a.m. COA en RvR);
- gedegen opleiding voor medewerkers IND en VP werkzaam in de aanmeldfase.

Deze maatregelen zijn in de loop van de zomer van 2011 geïmplementeerd. Zo is op 11 juli 2011 bij de aanmeldbalie (IND) een claimkamer ingericht. Medewerkers van de IND screenen daar alle VP-dossiers direct op Dublin-indicaties. Wanneer die er zijn, beoordelen zij (i.s.m. unit Dublin) direct of er een Dublin-claim kan worden gelegd en of de informatie in het dossier volledig is. Waar nodig worden nog voor de asielzoeker wordt uitgeplaatst naar de POL aanvullende vragen gesteld. Sinds de inrichting van de claimkamer is het aantal Dublin-zaken dat in de AA wordt afgedaan merkbaar gestegen.

Hoewel het plan van aanpak primair is opgesteld om meer 'Eurodac 1-zaken' in de AA af te doen, wordt met deze nieuwe werkwijze ook de tijdige claimonderkenning en -verzending in de overige Dublin-zaken geborgd.

In het beleidskader is opgemerkt dat een (verdere) verschuiving van de claimonderkenning van de AA naar de aanmeldfase, de vraag opwerpt welke organisatie de daaruit voortvloeiende werkzaamheden voor haar rekening neemt: de VP of de IND. Een principiële discussie over de rol van de VP valt echter buiten het beleidskader en deze EAUT. Wel is in het plan van aanpak in samenspraak met VP Ter Apel een praktische werkwijze uitgewerkt waarbij de VP vooral een signalerende functie heeft en de IND een beoordelende rol voor zijn rekening neemt. De winst voor de VP zit er met name in dat de VP kan volstaan met het afgeven van een

signaal richting de claimkamer (IND). Vervolgens beoordeelt de IND op basis van het VP-dossier zelf of er een Dublin-claim gelegd kan worden en of de informatie in het dossier daartoe volledig is.

In aanvulling op de maatregelen uit het plan van aanpak moet ook aan de volgende voorwaarden zijn voldaan alvorens in *alle* Dublin-zaken de beschikking in de AA kan worden uitgereikt.

Omdat voor *overige* terug- en overnameverzoeken een reactietermijn van respectievelijk één en twee maanden geldt, zal de asielzoeker in afwachting van het claimakkoord mogelijk twee maanden in de rust- en voorbereidingstermijn verblijven, alvorens in te stromen in de AA. In het beleidskader wordt de vraag gesteld om met het COA te bezien op welke locatie deze asielzoekers in die periode het beste opgevangen kunnen worden.

Het COA heeft aangegeven deze asielzoekers tijdens de RVT en de AA bij voorkeur op te vangen in een POL, ondanks het feit dat deze categorie asielzoekers langer in de POL zal verblijven dan de andere bewoners ervan. Voorop staat dat ook de behandeling van deze categorie asielzoekers op het aanmeldcentrum plaatsvindt. Plaatsing in een AZC zou betekenen dat deze personen tijdens de AA naar het aanmeldcentrum vervoerd moeten worden of gedurende de AA tijdelijk naar een POL moeten verhuizen. Nog afgezien van de logistiek ingewikkelde en kostbare vervoersbewegingen die dat tot gevolg heeft, staat dat haaks op het uitgangspunt dat verhuisbewegingen zoveel mogelijk beperkt dienen te blijven. Ook gezinnen met minderjarige kinderen kunnen – in afwachting van de beantwoording van de Dublin-claim – in de POL verblijven. Deze gezinnen kunnen bij verblijf in de POL in Ter Apel gebruikmaken van de op het terrein aanwezige school, mits het aantal gezinnen in aantal beperkt is. De verwachting is dat dit het geval is.

Om te voorkomen dat een langer verblijf in de POL dan andere bewoners tot onrust leidt, is van belang dat de asielzoekers worden geïnformeerd over het feit dat de IND (mogelijk) een Dublin-claim gaat leggen. Dit geldt met name voor de personen die in afwachting van het claimakkoord twee maanden in de POL verblijven. Dit kan deels bewerkstelligd worden door een goede informatiebrochure. Daarnaast heeft de RvR aangegeven deze categorie asielzoekers eerder te willen koppelen aan een advocaat (in de regel vindt deze koppeling plaats kort voor aanvang van de AA), zodat asielzoekers met vragen al in een eerder stadium bij hun gemachtigde terecht kunnen. Dit om te voorkomen dat asielzoekers langere tijd in onwetendheid verkeren. Verder is van belang dat de gemachtigde van de asielzoeker tijdig wordt geïnformeerd over een eventueel claimakkoord, zodat deze zijn cliënt hierop kan voorbereiden.

VWN heeft in een schriftelijke reactie aangegeven het niet wenselijk te vinden om Dublin-claimanten voor twee maanden op te vangen in de POL omdat deze lokatie is ingericht op kort verblijf. Voor lang verblijf is de POL volgens VWN niet geschikt. Zo is de medische zorg in de POL volgens VWN beperkter dan in het AZC.

De verwachting is dat de IND het overgrote deel van de Dublin-zaken in de AA zal kunnen afdoen. Temeer daar is gebleken dat van het aandeel Dublin-claims dat is gebaseerd op een Eurodac 1-hit van het totaal aantal Dublin-claims in de loop van 2011 is toegenomen.

6.2.3

Gevolgen van afdoen alle Dublin-zaken in de AA voor DT&V en VP

In het beleidskader is tevens de vraag gesteld of een forse toename van het AA-afdoeningspercentage in Dublin-zaken gevolgen heeft voor de DT&V en de VP in het kader van het vlot realiseren van de feitelijke overdracht.

Een toename van het aantal Dublin-zaken dat in de AA wordt afgewezen, levert de DT&V niet *meer* werk op. Zaken stromen echter wel *eerder* in de caseload van DT&V. Deze snellere doorstroming komt de efficiëntie van het DT&V proces ten goede. De verwachting is dat deze maatregel voor DT&V niet tot noemenswaardige problemen zal leiden.

Dublin-claimanten blijven in de opvang totdat de claim is geëffectueerd. Een snelle feitelijke overdracht betekent dat minder extra opvangkosten worden gemaakt.

DT&V kan een snelle overdracht realiseren mits:

- De VP over voldoende capaciteit beschikt om de vreemdeling tijdig staande te houden.
- De rechtbanken – ook bij een verhoging van het aantal AA afdoeningen – erin slagen in Dublin-zaken binnen 28 dagen (in AA-zaken) danwel 8 weken (in VA-zaken) uitspraak te doen;
- Een optimale informatievoorziening omtrent de stand van de procedure is geborgd. DT&V is daarbij afhankelijk van informatie uit BVV en informatie van IND (PV).

Als de rechtbanken erin slagen om Dublin-zaken binnen de 28 dagen uitspraak te doen, dan kan de DT&V op voorhand een realistische inschatting maken van het moment waarop er juridisch gezien niets meer aan de overdracht in de weg staat. Dit stelt DT&V in staat de planning van de feitelijke overdracht tijdig ter hand te nemen. Wanneer het niet mogelijk is een inschatting te maken van het moment waarop de Dublin-claimant in juridische zin 'overdraagbaar' wordt, dan kan de planning pas op het moment dat de uitspraak bij de DT&V bekend is ter hand worden genomen. Hiermee gaat kostbare tijd verloren (ongeveer 4 weken) waarin de vreemdeling in de opvang verblijft.

Ten aanzien van de Dublin-claimanten die hun besluit in de AA ontvangen en in de AZC's worden geplaatst, heeft de VP aangegeven in beginsel over voldoende capaciteit te beschikken om deze personen staande te houden en in bewaring te stellen. Daarbij geldt wel de randvoorwaarde dat de VP door de DT&V tijdig wordt geïnformeerd, daarbij rekening houdend met de verwachte uitspraak in beroep, en beschikt over alle benodigde informatie.

Als Dublin-claimanten door COA op andere locaties worden opgevangen, dan is tijdig overleg met de betreffende VP nodig over de plaatsing. Dit ter voorkoming van concentraties en bovenmatige werkdruk in specifieke regio's.

Een bijkomend voordeel van een snelle uitspraak in beroep is dat zaken in de regel ruim – in de AA meer dan 4 maanden - voor de uiterste overdrachtsdatum (UOD) zijn afgehandeld en daarmee feitelijk overdraagbaar aan de verantwoordelijke lidstaat. Hierdoor zal het naar verwachting minder vaak voorkomen dat Nederland aan het einde van de rit door het verstrijken van de UOD alsnog verantwoordelijk wordt voor de inhoudelijke behandeling van de asielaanvraag.

6.2.4 *Personele gevolgen*

Voor het inrichten van de claimkamer bij de aanmeldbalie in Ter Apel heeft de IND 2 fte nodig. Immers, het standaard screenen van VP-dossiers, claimonderkenning en het vergaren van aanvullende informatie, vormen een bijkomende taak voor de aanmeldbalie. Daar staat tegenover dat de ervaring leert dat in zaken waarin het claimakkoord al voorafgaand aan de AA binnen is, het eerste gehoor in de regel korter duurt en dat de handelingen die nu door de claimkamer worden verricht, niet meer tijdens de AA hoeven te worden uitgevoerd.

Ook voor het tijdig verzenden van de Dublin-claim heeft de IND 2 fte nodig. Dit om te garanderen dat de claim zo snel mogelijk, doch *uiterlijk* binnen 5 dagen wordt opgesteld en verzonden. Hoewel er bij een gelijkblijvende instroom niet *meer* Dublin-claims verzonden hoeven te worden, zal een hogere prioritering van Dublin-claims naar aanleiding van een in Nederland ingediend asielverzoek, nadelige effecten hebben op de behandeling van Dublin-claims die betrekking hebben op in Nederland aangetroffen illegale vreemdeling. Immers, ook illegalen die elders in Europa een asielaanvraag hebben ingediend kunnen op basis van de Dublin Verordening worden geclaimd op en overgedragen aan de betreffende lidstaat. Deze categorie zaken vormt ongeveer 50% van het totale aantal Dublin-zaken. Omdat deze vreemdelingen veelal in bewaring zijn gesteld, gelden ook in die zaken strakke termijnen voor het leggen van de claim. Voorkomen moet worden dat een snellere afhandeling van Dublin-claims betreffende asielzoekers, leidt tot termijnoverschrijdingen bij Dublin-claims betreffende illegalen.

Het feit dat meer Dublin-zaken in de AA zullen worden afgedaan dan nu het geval is, heeft bij een gelijkblijvende instroom niet zodanige effecten dat de DT&V extra capaciteit nodig heeft voor de effectuering van de overdrachten.

Ook voor de VP hebben deze maatregelen naar verwachting geen capacitaire consequenties, tenzij zich sterke concentraties voordoen in de opvang.

6.2.5 *Ook bij VA-zending urgentie in de keten*

Ook een maximale inzet op AA afdoening van Dublin-zaken kan niet voorkomen dat sommige Dublin-zaken in de VA terecht komen. Het beleidskader stelt dat het belangrijk is dat ook die zaken snel worden overgedragen.

De IND heeft aangegeven zich bewust te zijn van de prioriteit die de afdoening van Dublin-zaken geniet. Voor een snelle afhandeling van Dublin-zaken in de VA is daarom van belang dat medewerkers goed worden geïnformeerd over deze prioriteitstelling, zodat zij hier bij de planning van hun werkzaamheden rekening mee kunnen houden. Dit neemt niet weg dat ruimte voor verdere versnelling in de VA beperkt is, omdat het met voorrang behandelen van deze zaken veelal betekent dat andere zaken blijven liggen.

De Rvdr heeft bij de Directie Migratiebeleid aangegeven dat de termijn voor de afhandeling van een Dublin-zaak in beroep 8 weken bedraagt, als de zaak in de VA is afgedaan. Ervan uitgaande dat de rechtbanken er in de praktijk in slagen binnen deze termijn uitspraak te doen, geldt ook hier dat de DT&V op voorhand een realistische inschatting kan maken van het moment waarop de Dublin-claimant juridisch gezien overgedragen kan worden aan de verantwoordelijke lidstaat. Dit stelt DT&V en VP beter in staat de planning van de overdracht tijdig ter hand te nemen en de feitelijke overdracht eerder te realiseren dan nu het geval is. Ook voorkomt deze werkwijze dat ingeplande werkzaamheden moeten worden

geannuleerd (staandehoudingen, IBS) of spoedvovo's worden ingediend en behandeld.

6.2.6 *Samenvoegen eerste gehoor en Dublin-gehoor*

In het beleidskader is voorgesteld het eerste en Dublin-gehoor samen te voegen. Voor de IND is deze beleidsmaatregel uitvoerbaar en gewenst. Tijdens het Dublin-gehoor wordt de asielzoeker in de gelegenheid gesteld eventuele bezwaren tegen een Dublin-overdracht naar voren te brengen. De ervaring leert dat dit in de praktijk korte gesprekken zijn. De vragen uit het Dublin-gehoor kunnen daarom goed geïncorporeerd worden in het eerste gehoor.

Wel is van belang dat gemachtigde tijdig op de hoogte wordt gesteld van het feit dat tijdens het eerste gehoor gevraagd zal worden naar eventuele bezwaren tegen een Dublin-overdracht (zie ook 6.2.2), zodat deze zijn cliënt daar tijdens de rust- en voorbereidingstermijn op kan voorbereiden.

In de AA is voor iedere procedurestap een vaste dag ingeruimd. Samenvoeging eerste gehoor (dag 1) en het Dublin-gehoor (dag 3) doorkruist dat stramien. Voorgesteld wordt om in de regelgeving de mogelijkheid in te bouwen om bij samenvoeging van het eerste gehoor en het Dublin-gehoor, dag 3 (nader gehoor) en dag 4 (nabespreking nader gehoor) te laten vervallen (dus na dag 2 volgt direct dag 5). Dit vergt aanpassing van artikel 3.110 e.v. van het Vreemdelingenbesluit. Verder vereist inkorting van de AA met 2 dagen een goede afstemming met COA en RvR, dit om te voorkomen dat asielzoeker en/of gemachtigde onnodig naar het aanmeldcentrum reizen.

De voorgestelde werkwijze levert een besparing op doordat de IND maar één gehoor hoeft te plannen en voor te bereiden en minder tolkenkosten hoeft te vergoeden. Daarnaast hoeft de gemachtigde de vreemdeling maar een keer voor te bereiden op een gehoor en hoeft maar een gehoor nabesproken te worden.

6.2.7 *Bekorting tijdsduur tussen beschikking en feitelijke overdracht*

Zie 'Ook bij VA zending urgentie in de keten'. Een verdere bekorting van de tijdsduur is niet haalbaar.

6.2.8 *Techniek en automatisering*

Voor de Dublin-claimanten die in afwachting van de beantwoording van de Dublin-claim 2 maanden in de POL zullen verblijven alvorens in te stromen in de AA, geldt een andere termijn dan normaliter wordt gehanteerd. Dit heeft gevolgen voor de automatisering, in die zin dat een kleine aanpassing moet worden doorgevoerd.

6.2.9 *Financiële gevolgen*

Hierboven is beschreven wat de verwachte veranderingen zijn bij de afhandeling van Dublin-claims. Aan de hand van onderstaande vijf punten, is hieronder ingegaan op de financiële gevolgen van de verschillende manieren waarop een versnelling van de Dublin-procedure mogelijk is.

- Door een verschuiving van het claimverzoek naar de rust- en voorbereidingstermijn (RVT).
- Door het optimaliseren van het aandeel afdoeningen van Eurodac 1-zaken in de AA.
- Door samenvoeging van het eerste en het nader gehoor.
- Door een versnelling bij Dublin-zaken die doorstromen naar de VA.
- Door het vergroten van het aandeel dat AA wordt afgedaan, is het mogelijk de overdracht naar DT&V te versnellen.

Hieronder is aan de hand van tabellen kort ingegaan op het totaal van besparingen dat valt te verwachten. Vervolgens is in de conclusie nog kort ingegaan op verschillen met de uitkomsten uit het rapport "Financiële besparingen stroomlijning toelatingsprocedures".

Ad 1.

Om waar mogelijk *alle* Dublin-zaken af te doen in de AA, zal ook in Eurodac 2-zaken en in Dublin-zaken op basis van overige bewijsstukken, het claimverzoek al worden verzonden tijdens de RVT. Dit betekent een verlenging van de RVT, maar een verkorting van de doorlooptijd gedurende de procedure. Hierdoor kunnen circa 28% meer Dublin-zaken in de AA worden afgedaan. Dit betekent voor overnamezaken wel een verlenging van de RVT. De RVT is geen 19 dagen meer, maar 61 dagen. Deze 61 dagen betreffen 5 dagen voor het opstellen en verzenden van het claimverzoek en 8 weken voor het afwachten van het claimakkoord. Dit betekent een verlenging van de RVT met 42 dagen voor 16% van de Dublin-zaken. De kosten hiervan bedragen ongeveer € 8 ton (zie tabel 6.4).

Tabel 6.4

-Extra opvangkosten gedurende de RVT voor overnamezaken	
Instroom Asiel	17.000
Aandeel Dublin-zaken	13%
Aandeel overnamezaken	16%
Stijging opvang gedurende RVT in dagen	42
Kosten per opvangplek op jaarbasis	20.550
Extra kosten in €1.000	-830

De besparingen wegen echter ruimschoots op tegen de kosten. Voor overnamezaken en terugnamezaken waarbij andere bewijsmiddelen gelden dan Eurodac 1 valt een verkorting van de doorlooptijd met respectievelijk 17 en 13 weken te verwachten. Deze zaken verschuiven immers van de VA naar de AA. Hierdoor vervallen de opvangkosten die het COA in de huidige situatie maakt in de VA-fase. Dit levert een besparing van ongeveer € 3,7 mln. op (zie tabel 6.5).

Tabel 6.5

Daling opvangkosten door verschuiving van VA naar AA agv beleidsverandering	
Instroom Asiel	17.000
Aandeel Dublin-zaken	13%
Stijging afdoening in de AA van overnamezaken	16%
Stijging afdoening in de AA van terugnamezaken obv overige bewijsmiddelen	12%
Daling opvangtijd in weken bij overnamezaken	17
Daling opvangtijd in weken bij terugnamezaken obv overige bewijsmiddelen	13
Kosten per opvangplek op jaarbasis	20.550
Besparing in €1.000 bij overnamezaken	2.376
Besparing in €1.000 bij terugnamezaken obv overige bewijsmiddelen	1.362
Totale besparing in €1.000	3.738

Daarnaast betekent AA afdoening dat de doorlooptijd in de beroepsfase dan korter is dan wanneer de zaak in de VA zou zijn beslist. De ervaring leert dat het merendeel van de asielzoekers in beroep gaat tegen het Dublin-besluit. Door een verschuiving van de VA naar de AA, is de beroepsfase 4 weken korter. Dit betekent dat asielzoekers gedurende de beroepsfase korter om de opvang verblijven, wat opvangkosten scheelt voor het COA. Dit levert nog ongeveer € 1 mln. extra op (zie tabel 6.6).

Tabel 6.6

Daling opvangkosten gedurende de beroepsfase agv beleidsverandering	
Instroom Asiel	17.000
Aandeel Dublin-zaken	13%
Stijging afdoening Dublin-zaken in AA	28%
Daling opvangtijd gedurende beroepsfase in weken	4
Kosten per opvangplek op jaarbasis	20.550
<i>Totale besparing in €1.000</i>	<i>978</i>

Kortom, in totaal leidt de verschuiving van het afwachten van het claimakkoord naar de RVT tot een saldo van kosten en besparingen van ongeveer € 4 mln.

Ad 2.

Door het optimaliseren van het afdoeningspercentage in de AA van Eurodac 1 zaken valt ook een besparing te verwachten. De verwachting is dat het aandeel AA-afdoeningen van Dublin-zaken met 17% (van het totale aantal Dublin-zaken) omhoog kan.¹¹ Gedurende de procedure levert dit een verkorting van de doorlooptijd met naar schatting 2 weken op, waardoor de opvangkosten dalen (zie tabel 6.7). Dit levert een besparing op van ongeveer € 3 ton.

Tabel 6.7

Daling opvangkosten agv verbeteringen uitvoering Dublin-zaken uit Eurodac1	
Instroom Asiel	17.000
Aandeel Dublin-zaken	13%
Aandeel Eurodac1-zaken dat extra in de AA kan worden afgedaan	17%
Daling opvangtijd door afdoening in de AA	2
Kosten per opvangplek op jaarbasis	20.550
<i>Totale besparing in €1.000</i>	<i>297</i>

Door de verschuiving naar de AA, is ook voor deze zaken de beroepsfase 4 weken korter. Dit levert een besparing op in de opvangkosten van ongeveer € 6 ton (zie tabel 6.8).

Tabel 6.8

Daling opvangkosten in beroepsfase agv verbeteringen in de uitvoering van Dublin-zaken uit Eurodac1	
Instroom Asiel	17.000
Aandeel Dublin-zaken	13%
Aandeel Eurodac1-zaken dat extra in de AA kan worden afgedaan	17%
Daling opvangtijd door afdoening in de AA	4
Kosten per opvangplek op jaarbasis	20.550
<i>Totale besparing in €1.000</i>	<i>594</i>

Kortom, door het optimaliseren van het afdoeningspercentage in de AA van Eurodac 1-zaken valt een besparing van ongeveer € 1 mln. te verwachten.

Ad 3.

Het samenvoegen van het eerste en het nader gehoor levert een besparing op door een daling van de doorlooptijd en de tolken- en gehoorkosten. Als dag 3 en 4 van de AA daadwerkelijk komen te vervallen, kan de doorlooptijd kan in alle Dublin-zaken met 2 dagen worden verminderd. Dit levert een besparing van ongeveer € 2,5 ton op. De gehoor- en tolkwerkzaamheden zullen 1,5 uur minder duren en er is sprake van minder reistijd voor tolken, omdat ze maar voor één gehoor hoeven te reizen. Dit levert naar verwachting ongeveer € 3,7 ton op. In de tabellen hieronder zijn de besparingen weergegeven.

¹¹ Idem.

Tabel 6.9

Besparing opvangkosten door samenvoeging eerste en nader gehoor	
Instroom Asiel	17000
Aandeel Dublin-zaken	13%
Daling doorlooptijd in dagen	2
Kosten per opvangplek op jaarbasis	20550
<i>Totale Besparing in €1.000</i>	<i>249</i>
Besparing op tolkenkosten door samenvoeging eerste en nader gehoor	
Instroom Asiel	17000
Aandeel Dublin-zaken	13%
Uurtarief tolken (in €)	44
Middenloonsom Asiel (in € obv MC2011)	60.969
Reistijdvergoeding (recht hierop voor de gehele reistijd verminderd met 1 uur) (in €)	22
Daling tolktijd in uren	1,5
Inschatting gem. Voorbereidings- en verwerkingstijd eerste en nader gehoor	4,5
Daling reistijd	1
<i>Totale Besparing in €1.000</i>	<i>369</i>

Kortom, het samenvoegen van eerste en nader gehoor levert in totaal ongeveer € 6,2 ton op.

Ad 4, 5

Naar verwachting zal nog maar een klein deel van de Dublin-zaken in de VA worden afgedaan. Waar mogelijk zullen deze zaken met prioriteit worden behandeld. Dit levert waarschijnlijk ook een kleine besparing op. Daarnaast is de verwachting dat als de rechtbanken erin slagen in AA-procedures standaard binnen 28 dagen uitspraak doen en in VA-zaken standaard binnen 8 weken, de feitelijke overdracht beter planbaar wordt. Hierdoor kan niet alleen de overdracht sneller worden gerealiseerd, ook leidt in minder gevallen tot het annuleren van inbewaringstellingen, de opheffing van bewaring en de annulering van vluchten. Op dit moment is niet in kaart te brengen hoe groot deze besparing kwantitatief zal zijn.

6.2.10

Conclusie

Een versnelling van het Dublin-proces is uitvoerbaar en deels al in gang gezet. Wel vergt het versnellen van het Dublin-proces 2 extra fte in de claimkamer en 2 extra fte bij unit Dublin.

AA afdoening in overnamezaken noopt tot een langer verblijf in de RVT. COA heeft aangegeven dat de betreffende personen bij voorkeur in de POL worden opgevangen. Gezinnen met kinderen kunnen terecht in de POL in Ter Apel, mits de aantallen beperkt blijven. Dublin-claimanten worden tijdig geïnformeerd over het claimverzoek en – indien aan de orde – claimakkoord, en in een eerder stadium gekoppeld aan een advocaat.

Dublin-VA-zaken kunnen met prioriteit worden behandeld, maar dit zal vaak ten koste gaan van andere VA-zaken.

De DT&V is voor het realiseren van de feitelijke Dublin-overdracht afhankelijk van de mate waarin Dublin-zaken daadwerkelijk in de AA worden afgedaan en de mate waarin rechtbanken erin slagen om binnen 28 dagen (AA) danwel 8 weken (VA) uitspraak te doen in beroep. Dit komt de planbaarheid en effectiviteit van het DT&V (en VP) proces ten goede.

Samenvoeging van het eerste gehoor en Dublin-gehoor is mogelijk. Zo'n samenvoeging maakt het tevens mogelijk de AA te bekorten met 2 dagen door dag 3 en 4 te laten vervallen. Beide maatregelen vergen aanpassing van het Vb.

In totaal leiden de beleidsaanpassingen en het optimaliseren van het afdoeningspercentage Eurodac 1-zaken tot een besparing van ongeveer € 5,4 mln. In het rapport "Financiële besparingen programma stroomlijning toelatingsprocedures" is ook rekening gehouden met een stijging van de kosten voor de IND en een daling van de kosten voor de rechtbanken en de Raad van State (RvS). Na uitvoering van de EAUT is deze verwachting er niet. De kosten voor de IND door een verschuiving van de afdoeningen naar de AA, zijn er niet of zijn heel beperkt. Daarnaast is uitgangspunt dat in nagenoeg alle Dublin-zaken beroep wordt ingesteld. De verschuiving naar de AA brengt hierin geen verandering en het aantal beroepen daalt niet. Bij de rechtbanken en de RvS valt daarom geen besparing te verwachten.

6.3 Efficiënter inrichten onderzoeken

6.3.1 Voorgestelde wijzigingen

6.3.1.1 Huidige werkwijze

De specialistische kennis is binnen de IND samengebracht in de directie voor Specialistische Diensten en Internationale Samenwerking (SDIS). In het kader van de asielprocedure ondersteunt SDIS het proces op verschillende manieren. Zo voegt SDIS voorafgaande de start van asielzaken - en ter voorbereiding van het eerste gehoor - op proactieve wijze geografisch informatiemateriaal over de laatste woon- en verblijfplaats en/of geboorteplaats van de vreemdeling. Het gaat hier om alle asielzaken, met uitzondering van mvv-zaken, vervolgaanvragen en Dublin-zaken. Deze informatie wordt tijdens de RVT toegevoegd op basis van de intake van de Vreemdelingenpolitie en planning van de COA.

Verder voert SDIS taalanalyses uit. Na afloop van het eerste gehoor kan de zaakverantwoordelijke medewerker een taalanalyse aanvragen. De medewerker informeert de vreemdeling (of de gemachtigde) en plant het gehoor met tolk op zo kort mogelijke termijn. Een hoormedewerker doet het taalanalysegehoor, brandt een cd en stuurt deze op naar SDIS. SDIS handelt vervolgens het taalanalyse onderzoek af.

6.3.1.2 Voorgestelde werkwijze¹²

SDIS wil de proactieve informatievoorziening uitbreiden met extra landinhoudelijke informatie (bijvoorbeeld trends, recente informatie, bijzondere kennis gezien de door de vreemdeling verstrekte informatie) en informatie over de reisroute voordat een beslisser met een zaak aan de gang gaat. Daarnaast wil SDIS proactief een informatieset taal meegeven, bestaande uit een taalprofiel toegespitst op de zaak, al dan niet met een indicatie of quick scan/taalanalyse tot de mogelijkheden behoort. Hieruit wordt duidelijk dat vreemdelingen afkomstig uit bepaalde landen, gebieden en/of streken bepaalde talen zouden moeten beheersen. Deze informatie zal alleen worden toegevoegd in relevante zaken. Dit gebeurt aan de hand van een set van criteria (profiel), waarmee een eerste indicatie gegeven kan worden of een taalanalyse mogelijk zinvol is.¹³ Het toevoegen van deze informatieset taal zal vooralsnog door de medewerkers van SDIS worden gedaan. In de toekomst zal

¹² De in het beleidskader voorgestelde ideeën met betrekking tot het documentonderzoek zijn in deze EAUT niet meegenomen. De voorstellen waren nog niet voldoende uitgekristalliseerd om mee te nemen in de uitvoeringstoets.

¹³ Bijvoorbeeld een Bajuni uit Zuid-Somalïë die zegt Bajuni te spreken maar geen (of een beetje) Somalisch. Een taalanalyse kan hier uitsluitsel bieden over de herkomst van de

gekeken worden naar mogelijkheden om dit automatisch, vanuit INDiGO, te genereren. De informatieset taal kan leiden tot een quick scan, indien twijfels bestaan over de herkomst van een vreemdeling. In deze quick scan geeft SDIS binnen 24 uur aan of een taalanalyse wel of niet geadviseerd wordt. Het is dan aan de zaakverantwoordelijke medewerker om een taalanalyse al dan niet aan te vragen.

De basis voor de proactieve informatievoorziening ligt in de uitgebreidere informatie die vergaard zal worden tijdens de intake door de Vreemdelingenpolitie (VP) en die vervolgens sneller digitaal via INDiGO beschikbaar wordt gesteld (zie paragraaf 6.3.4). Het betreft hier een toevoeging van een aantal vragen. In bijlage 3 is de huidige vraagstelling tijdens de intake en de voorgestelde wijziging te vinden. De IND hecht er belang aan op te merken dat de intake door de VP niet wezenlijk verandert, er is meer sprake van een toevoeging van enkele verdiepingsvragen. Uitgangspunt blijft dat de IND ten behoeve van de beoordeling van de asielaanvraag tijdens het eerste gehoor de asielzoeker hoort ten aanzien van de identiteit, nationaliteit en reisroute.

Het doel van deze maatregel is zowel het terugdringen van het aantal onderzoeken dat ten onrechte niet wordt opgestart, als het aantal onderzoeken dat ten onrechte wel wordt opgestart. Uit diverse pilots uitgevoerd binnen Asiel en bij SDIS, is gebleken dat in ca. 30% van de inwilligingen (zonder taalanalyse) er toch indicaties voor twijfel zijn. Met de quick scan kunnen onterechte inwilligingen worden voorkomen. Daarnaast komen onterechte afwijzingen voor, terwijl dit met een taalanalyse kan worden voorkomen.¹⁴ Deze zaken komen na een gerechtelijke procedure weer terug bij de IND, hetgeen de doorlooptijd onnodig verlengt.

Daarnaast blijkt uit cijfers van SDIS dat enkele tientallen keren per jaar taalanalyses onterecht worden aangevraagd, waar een quick scan had uitgewezen dat deze aanvraag geen zin had. Gezien de vele handelingen die hierbij gepaard gaan (zoals beschreven in de paragraaf hiervoor), verlengt dit de doorlooptijd nodeloos. Indien deze zaken, waarin een taalanalyse niet opportuun is, in een eerder stadium worden onderkend kan dit worden voorkomen.

Verder is in het verleden gebleken dat extra informatievergaring tijdens de intake leidt tot een minder groot aantal vragen dat gesteld wordt aan SDIS. Begin 2011 is de intake bij de VP uitgebreid met een extra deelvraag over de laatste woon- of verblijfplaats, waardoor SDIS in staat is gebleken beter maatwerk in de proactieve informatievoorziening te leveren en onderzoeksvragen hierover te voorkomen. De onderbouwing hiervoor is gelegen in het aantal vragen dat is gesteld vanuit het eerste gehoor over de plaats van herkomst. Men stelt alleen een vraag als aanvullende informatie nodig is en het vooraf geleverde materiaal niet voldoende is. In de periode januari - april 2011 was het aantal geografische herkomstvragen in totaal 1.843. In de periode mei - augustus was dit 1.472. Dat is een afname van 371 vragen, of 20%. Dit terwijl de eerste asielinstroom in dezelfde periode is gestegen, van 3.682 naar 4.096 (een stijging van 11%).

¹⁴ VWN stelt naar aanleiding van een zaak waarin het EHRM de Nederlandse overheid gelastte een taalanalyse af te nemen dat het kan lonen "om het EHRM te vragen om Nederland te gelasten een taalanalyse te laten uitvoeren." (UPdate 2011 nr. 37; jaargang 17; 14 september 2011). De quick scan zou hier een efficiënter middel voor kunnen zijn.

6.3.2 *Organisatorische gevolgen*

Uitbreiding van het aantal vragen dat tijdens de intake gesteld wordt, heeft voor de VP als consequentie dat de intake langer zal duren en complexer zal worden. De VP merkt op dat deze tijd wordt gecompenseerd door het nu in werking zijnde aanmeldbalie. Hierin zijn aan de voorkant efficiëntieslagen gemaakt. De voorgestelde uitbreiding van het aantal vragen levert op dit vlak voor de VP geen problemen op.

Voor de IND zal de nieuwe werkwijze allereerst gevolgen hebben voor SDIS. Vanuit SDIS zal de informatievoorziening worden uitgebreid, waar het gaat om landinhoudelijke en taalgerelateerde informatie en informatie met betrekking tot de reisroute. Medewerkers zullen meer en andere informatie toevoegen. Verder kan voor de IND de uitbreiding van het aantal vragen verder in voorkomende gevallen gevolgen hebben voor het eerste gehoor. Daarbij zijn zowel mogelijke negatieve, maar vooral mogelijke positieve gevolgen benoemd. Verklaringen die bij de VP zijn afgelegd en in het proces-verbaal zijn neergelegd, kunnen tijdens het eerste gehoor onderwerp van nadere vraagstelling zijn. In het geval van discrepanties worden deze besproken. Dit kan betekenen dat het gehoor in voorkomende gevallen langer duurt. Aan de andere kant zouden het eerste en het nader gehoor sneller en effectiever kunnen worden uitgevoerd, omdat de asielmedewerker meer op de asielzoeker gerichte informatie heeft, die daarmee kwalitatief beter is. Met de verkregen informatie gaat de medewerker goed geïnformeerd met het eerste gehoor van start en worden er naar verwachting minder onderzoeksvragen gesteld tijdens de gehoorfasen van de AA-procedure. Daarbij komt dat meer gedetailleerde informatie over de talenkennis van de vreemdeling kan leiden tot een efficiëntere inzet van tolken tijdens de gehoren.

Daarnaast zijn mogelijk positieve gevolgen genoemd voor het vervolg van de procedure. Indien toegevoegde informatie kwalitatief beter is, kan dat leiden tot betere, zorgvuldiger en mogelijk snellere besluitvorming. Dit kan zo de doorlooptijd en het afhandelen van beroepszaken ten goede komen.

6.3.3 *Personeel en opleiding*

Voor de VP heeft de voorgestelde werkwijze geen gevolgen voor personeel en opleiding. De VP geeft aan in principe over voldoende personeel te beschikken om uitvoering te kunnen geven aan een uitgebreidere intake.

Voor de IND wordt een grotere inzet van deskundigen in het adviestraject voorzien. Zo voorziet SDIS een toename van het aantal quick scans van 300%, tot een totaal van 250 in 2012. De quick scans nemen ongeveer 10 minuten in beslag. Het aantal verwachte taalanalyses in 2012 is 500. SDIS voorziet niet dat er meer personeel nodig is om de extra werkzaamheden te kunnen verrichten. Er is bij de beleidsvorming rekening gehouden met de huidige capaciteit. In het geval de prognoses alsnog hoger uitvallen dan nu wordt gedacht, zal dit in eerste instantie gevolgen kunnen hebben voor de prioritering van de werkzaamheden en het aangaan van samenwerkingsverbanden met bijvoorbeeld het NFI. Door een sterk aanhoudende hoge werkdruk zou op termijn wel behoefte aan extra capaciteit kunnen ontstaan. Anders zou dit van invloed kunnen zijn op de doorlooptijd. Op dit moment is dat niet het geval. De doorlooptijd voor een taalanalyse is zes tot acht weken.

Met betrekking tot de eerste dossieradviezen zal de werkwijze niet anders zijn dan nu het geval. Wel zullen medewerkers meer (taalgerelateerde) informatie toevoegen, wat per dossier een aantal minuten extra werk kan kosten. Dit zou

evenwel tot minder onderzoeksvragen in het vervolg van de procedure kunnen leiden, waardoor dit daar tot minder werk leidt. Naar verwachting zal dit dus geen gevolgen hebben voor de hoeveelheid personeel.

6.3.4 *Techniek en automatisering*

Na de intake door de VP zullen de uitkomsten aan de IND worden verstrekt, waarna de IND deze zal verwerken in INDiGO. Wanneer INDiGO in de toekomst via portalen aan ketenpartners beschikbaar wordt gesteld, zal dit werk dat nu dubbel wordt uitgevoerd efficiënter kunnen verlopen. Op het moment dat de zaak in INDiGO beschikbaar is, zal deze naar de deskundig medewerker van SDIS moeten worden gerouteerd. De medewerker voegt relevante informatie toe, waaronder een informatieset taal. In de toekomst zal gekeken worden naar mogelijkheden om deze taalgerelateerde informatie automatisch, aan de hand van profielen vanuit INDiGO, te genereren.

Eventueel is voor de KDA een aanpassing nodig van de hoormacro, in verband met de gegevens die eerder door de VP verzameld zijn en terugkomen in het eerste gehoor. De aanpassingen zullen parallel lopen met de extra vragen die in bijlage 3 vermeld staan. Waarschijnlijk zullen vragen moeten worden toegevoegd dan wel moet een vraag worden geherformuleerd en zal de mogelijkheid tot het invoeren van antwoorden dientengevolge moeten worden verruimd. Wellicht kan dit worden ondervangen door het toevoegen van vrije tekst velden.

6.3.5 *Huisvesting*

Aangezien de intake door de VP wordt uitgebreid, zal deze gemiddeld genomen in lengte toenemen. Momenteel is een huisvestingsplan van de IND in de maak waarin het aantal (ver)hoorkamers wordt verhoogd van zeven naar tien. Hiermee zou de eventuele behoefte aan extra huisvesting voldoende zijn afgedekt.

6.3.6 *Externen*

Ten aanzien van de inhuur van tolken worden enkele veranderingen verwacht. Zo zal de VP meer tolkenkosten moeten dragen, gezien de uitbreiding van de intake. Verwacht wordt dat de tolkeninzet gemiddeld genomen met tien minuten per vreemdeling toeneemt. In hoeverre dit een verschuiving van kosten is, is lastig te zeggen. Naar de inschatting van de experts kan de uitbreiding van de intake door de VP zowel leiden tot minder werk, als tot meer werk tijdens het eerste gehoor door de IND, waarbij eveneens tolken aanwezig zijn (zie ook paragraaf 6.3.2.).

Meer gedetailleerde informatie over de talenkennis van de vreemdeling kan leiden tot een efficiëntere inzet van tolken tijdens de gehoren. Door betere informatie kan immers vaker een juiste tolk worden ingepland. Daarnaast geldt dat door middel van de informatieset taal en de quick scan, in een vroeg stadium de onderzoeksnoodzaak op het gebied van taalanalyses kan worden beoordeeld. Zo kunnen onnodige onderzoeken worden voorkomen, evenals onderzoeken die ten onrechte niet worden opgestart. Als de onderzoeksnoodzaak op het gebied van taalanalyses voor het nader gehoor vastgesteld is, biedt dat een voordeel. In het geval een taalanalyse opportuun is, zou het taalanalysegehoor direct gekoppeld kunnen worden aan, of geïntegreerd worden met het nader gehoor. Dan is de tolk (reeds) beschikbaar en dit levert een besparing op voor gemaakte tolkenkosten. Het verdient aanbeveling om te bezien of het koppelen of integreren van het nader gehoor en taalanalysegehoor mogelijk is en op welke wijze dit het meest wenselijk is.

6.3.7 *Financiële gevolgen*

Naar verwachting zullen de financiële gevolgen – voor zover deze zijn te voorzien – ketenbreed beperkt zijn. Het betreft hier voornamelijk het eerder en gerichter uitvoeren van werkzaamheden. Dit kan een kwaliteitsverbetering betekenen, die leidt tot minder onterecht wel en onterecht niet uitgevoerde onderzoeken en een verkorting van doorlooptijden. Daarnaast zijn er risico's (zie 6.3.9) benoemd, die in voorkomende gevallen tot een verlenging van de doorlooptijd kunnen leiden. Beide kanten laten zich lastig kwantificeren. Wel is er sprake van een verschuiving van kosten, door de uitbreiding van de intake, zal de VP gemiddeld meer tijd kwijt zijn aan de intake en navenant de inhuur van tolken.

6.3.8 *Keteneffecten*

Indien de nieuwe werkwijze leidt tot een verbetering van de informatie, dan is dit voor DT&V ook van belang. Verbeterde informatie kan – indien juiste of extra informatie – een grotere kans betekenen op het verkrijgen van een LP en verhoogt dus de kansen op (gedwongen) terugkeer. Tevens geeft informatie een betere startpositie in de vertrekgesprekken. DT&V merkt hierbij op dat het vroegtijdig vergaren van nog meer informatie ten goede zou komen aan het terugkeerproces, aangezien vreemdelingen in het kader van het terugkeerproces terughoudender zijn bij het verstrekken van (de juiste) informatie.¹⁵ Deze wens is als zodanig niet onderzocht in deze EAUT. Gezien het belang dat DT&V hecht aan het verkrijgen van meer informatie, om zo de effectiviteit van het terugkeerbeleid te kunnen verhogen, verdient het aanbeveling dit te betrekken in verdere beleidsontwikkeling.

De advocatuur en RvR merken op dat de processen-verbaal van VP en KMar deel uitmaken van het externe dossier, maar vaak pas later of soms helemaal niet, beschikbaar zijn voor de vreemdeling en advocatuur. De advocatuur zou hiervan in een zo vroeg mogelijk stadium op de hoogte willen zijn, om hun cliënt zo goed mogelijk te kunnen voorbereiden. Zeker indien deze pv's met meer vragen en onderzoek worden uitgebreid, waarmee de pv's een belangrijker rol gaan innemen. Vanuit SDIS is positief gereageerd op dit voorstel, zodat eventuele omissies in de pv's eerder kunnen worden opgemerkt. Zo kunnen beide partijen zich voorbereiden en baseren op de juiste informatie, wat de kwaliteit van hun werk ten goede komt. Daarnaast merkte SDIS op dat het voor de asielmedewerkers gunstig zou kunnen zijn, aangezien zij dan minder vaak op eventuele discrepanties tussen de intake en het eerste gehoor hoeven in te gaan. AUB stelde eveneens dat aan deze wens tegemoet gekomen kan worden. Gezien de wens en de voordelen die dit in de procedure voor diverse partijen biedt, wordt de aanbeveling gedaan om pv's in een zo vroeg mogelijk stadium beschikbaar te stellen aan de vreemdeling en advocatuur.

6.3.9 *Randvoorwaarden en risico's*

Voor het slagen van de plannen hebben de experts diverse randvoorwaarden benoemd. Zo is het van belang dat in het begin van het traject de extra vragen

¹⁵ Het gaat hier om de volgende onderwerpen:

- uitgebreide beschrijving van alle talen en dialecten die de vreemdeling spreekt.
- benoeming van alle aliassen.
- volledige namen en geboortedata van ouders van de vreemdeling.
- volledige adressen van alle landen waar de vreemdeling heeft verbleven (straat, huisnummer, postcode, plaats, regio, land en telefoonnummers).
- volledige adressen van familieleden, zowel in Nederland als in het buitenland, inclusief telefoonnummers.
- het vragen naar identiteits- en nationaliteitsdocumenten, inclusief waar deze zich exact bevinden. Dit in het kader van de vaststelling van de identiteit en nationaliteit.
- of de vreemdeling contact heeft gehad met zijn familie/thuisland sinds zijn vertrek.

kwalitatief goed (met een tolk) worden gesteld. Daarnaast is de tijdige digitale beschikbaarheid en systeemtechnische ondersteuning een voorwaarde. Een randvoorwaarde is dat dan ook opvolging gegeven moet worden aan de beschikbare extra informatie. Hiervoor is voldoende capaciteit van linguïsten en andere medewerkers van SDIS noodzakelijk. Voor de zaakverantwoordelijke medewerker van asiel is het van belang om voldoende en betrouwbare identiteitsgegevens van de asielzoekers die zich in de RVT bevinden te krijgen. Daarvoor zijn goede communicatiekanalen met SDIS en tijdige advisering (voor de start van het eerste gehoor) benodigd. Voor dit alles is een goede afstemming nodig tussen de betrokken partijen.

Voor de uitbreiding van de intake door de VP is het van belang dat de uitgangspunten van de AA-procedure en de daarbij behorende RVT worden gerespecteerd. De AA-procedure en RVT zijn wettelijk verankerd in artikel 69 en 82 Vw, waarin wordt verwezen naar "... een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen aantal dagen, dat niet de dagen omvat die gemoeid zijn met het aan de asielaanvraag voorafgaand onderzoek naar de identiteit, vingerafdrukken en nationaliteit van de vreemdeling, naar de bij hem aangetroffen of door hem overgelegde documenten en bescheiden, dan wel naar de vraag of artikel 30, eerste lid, aanhef en onder a, kan worden toegepast...". Dit is verder uitgewerkt in artikel 3.109 Vb. Uit de vreemdelingenwet volgt dan ook dat de onderzoeken die in de rust- en voorbereidingstermijn mogen plaatsvinden, zijn beperkt tot onderzoeken naar de identiteit, naar vingerafdrukken, naar de nationaliteit van de vreemdeling, naar de overgelegde of aangetroffen documenten dan wel naar mogelijke Dublin-toepassing. Dit betekent dat een verdieping van de vragen die tijdens de intake door de Vreemdelingenpolitie worden gesteld, mogelijk is zolang er een duidelijk verband is te leggen met deze onderzoeksmogelijkheden. Op dit moment wordt ingeschat dat de extra vragen die worden voorgesteld, in verband kunnen worden gebracht met onderzoek naar identiteit (waaronder herkomst), nationaliteit en reisroute (in het kader van de Dublin Verordening). Daar waar de vraagstelling verder gaat, bestaat het risico dat de termijnen van de AA-procedure als aangevangen zullen worden beschouwd, hetgeen ongewenste VA zending tot gevolg kan hebben.

Andere risico's die experts benoemden betreffen de twijfel aan de juistheid van verstrekte informatie door de asielzoeker tijdens de intake bij de VP. Indien informatie onjuist is, brengt dat ten eerste met zich mee dat het (extra) werk door de VP onbruikbaar is in de verdere procedure. Daarnaast kunnen verklaringen die bij de VP zijn afgelegd en in het proces-verbaal zijn neergelegd, tijdens het eerste gehoor onderwerp van nadere vraagstelling zijn. Dit betekent dat het gehoor in voorkomende gevallen langer duurt. Wat hierbij een rol speelt, is dat VP en IND anders omgaan met de tolkeninzet. Zo maken ze gebruik van andere tolkencentrales. De VP geeft aan dat dit in de praktijk weleens problemen oplevert en bijdraagt aan het aantal wijzigingsvoorstellen vanuit de IND. Op de lange termijn zal gekeken worden naar het efficiënter en effectiever inrichten van de tolkeninzet. Maar op dit moment en voor deze maatregelen geldt dat met een uitbreiding van de vraagstelling, deze problematiek ook voor de toegevoegde vragen speelt. De IND geeft aan dat er – zoals momenteel ook al het geval is - terughoudend zal worden omgegaan met het tegenwerpen van eventuele discrepanties tussen afgelegde verklaringen tijdens de intake door de VP en tijdens de gehoren bij de IND. De advocatuur geeft aan dat dit op het moment regelmatig voorkomt tegenstrijdigheden tussen processen verbaal (pv's) en eerste gehoren worden tegengeworpen. De advocatuur meent dat het gehoor bij de VP met dezelfde waarborgen zou moeten zijn omkleed als de gehoren bij de IND, zeker nu het de bedoeling is aan de pv's een belangrijker waarde toe te kennen. Gesuggereerd

wordt om in de regelgeving op te nemen dat dit niet mag. Waarborgen die volgens de advocatuur van belang zijn: goede tolk, goede uitleg van het doel van het gehoor, de mogelijkheid correcties en aanvullingen aan te brengen en de eerdere beschikbaarheid van het pv voor de advocatuur (zie ook 6.3.8).

Wat betreft de juistheid van de informatie en een goede werking van de profielen, is het niet snel genoeg onderkennen van en inspelen op actuele trends en ontwikkelingen een risico. De Rvdr geeft aan dat indien de nieuwe werkwijze ertoe zou leiden dat in de toekomst ten onrechte geen onderzoeken zouden worden gedaan, dit kan leiden tot verlenging van de doorlooptijd van beroepszaken.

Voor de voorkant van het proces bestaat het risico dat bij een hoge instroom van asielzoekers vertraging kan ontstaan in het aanmeld- en identiteitsvaststellingsproces. Het werkproces van de VP wordt evenwel ontlast door overige maatregelen in het programma, zo zullen nareizigers en vervolgaanvragers in principe niet meer het aanmeldproces doorlopen.

6.3.10

Conclusie

Het eerder beschikbaar zijn van informatie stelt SDIS in staat om gericht informatie toe te voegen. Dit kan ten goede komen aan het eerste gehoor en de kwaliteit en tijdigheid van de verdere besluitvorming. De maatregel kan leiden tot het terugdringen van het aantal onderzoeken dat ten onrechte niet wordt opgestart, als het aantal onderzoeken dat ten onrechte wel wordt opgestart. Daarnaast kan extra beschikbare informatie ook van pas komen in het terugkeertraject. Daarbij komt dat meer gedetailleerde informatie over de talenkennis van de vreemdeling kan leiden tot een efficiëntere inzet van tolken tijdens de gehoren.

De maatregel is naar inschatting van de deelnemers uitvoerbaar. Randvoorwaarden zijn dat de vragen (met behulp van een tolk) goed gesteld worden, evenals digitale beschikbaarheid en systeemtechnische ondersteuning. Verder moet tijdig opvolging gegeven worden aan de vragen die de VP stelt, waarbij voldoende capaciteit van medewerkers binnen SDIS nodig is. Daarnaast moeten de uitgangspunten van de AA-procedure en de daarbij behorende RVT worden gerespecteerd.

Een risico betreft de twijfel aan juistheid van verstrekte informatie door de asielzoeker tijdens de intake bij de VP. Daarnaast is het niet snel genoeg onderkennen van en inspelen op actuele trends en ontwikkelingen een risico, evenals dat bij een hoge instroom van asielzoekers vertraging ontstaat in het aanmeld- en identiteitsvaststellingsproces.

6.4

Eerder constateren van gebreken in besluitvorming door PV

6.4.1

Voorgestelde wijzigingen

Procesvertegenwoordiging van de IND (PV) loopt bij de voorbereiding van beroepszaken in sommige gevallen aan tegen gebreken in de besluitvorming. Dit kan komen doordat de motivering of het onderzoek tekort schiet, dan wel dat er in beroep nieuwe stukken zijn ingebracht die om een beoordeling vragen, of dat het beleid inmiddels is gewijzigd.

Uitgangspunt voor PV is om zoveel als mogelijk in de beroepsfase gebreken te herstellen en te reageren op nieuwe stukken. Dit wordt binnen PV 'finale geschilbeslechting' genoemd. Het intrekken van het besluit en het terugsturen van het dossier naar het behandelproces is, in tegenstelling tot de praktijk uit het verleden, daarmee uitzondering in plaats van regel.

Herstel van gebreken in de besluitvorming en het reageren op stukken die eerder niet bekend waren, kost tijd. Met name wanneer aanvullend onderzoek nodig is (bijvoorbeeld bij medische verklaringen), is dat het geval. Het is daarom van belang dat eventuele gebreken of nieuwe onderzoeksvragen tijdig worden onderkend in de beroepsfase.

PV is bij de organisatie van haar werkzaamheden voor een groot deel afhankelijk van de planning door de rechtbanken. Pas wanneer bekend is wanneer een zaak ter zitting wordt behandeld, wordt een procesvertegenwoordiger aangewezen die de zaak zal bepleiten. Dat is zo geregeld uit efficiëntieoverwegingen; procesvertegenwoordigers pleiten hele dagdelen, het sturen van meerdere vertegenwoordigers naar één dagdeel is geen werkbare optie. In de huidige werkwijze wordt degene die de zaak op zitting behandelt belast met de inhoudelijke behandeling en de regie op het dossier. Mede door de soms late beschikbaarheid van de zittingsplanning kan het voorkomen dat pas vlak voor de zitting door PV wordt onderkend dat nadere stappen moeten worden gezet voordat de zaak in rechte kan worden verdedigd. Dit kan leiden tot verlenging van de doorlooptijd.

In de praktijk is gebleken dat het nodig is om een dossier redelijk grondig te bestuderen alvorens kan worden ingeschat of er gebreken kleven aan de besluitvorming, dan wel dat nader onderzoek van in beroep ingebrachte stukken is geïndiceerd.

PV heeft onderzocht wat het kost en oplevert als de zaken die in beroep binnenkomen standaard in een eerder stadium worden gescreend. Aangezien er door meerdere mensen op meerdere momenten naar een dossier moet worden gekeken, ontstaat er dubbel werk. Een conservatieve inschatting van de benodigde extra capaciteit komt uit op 10%. Verwacht wordt dat deze inzet er uiteindelijk toe zal leiden dat een kleine honderd zaken minder dan nu moeten worden ingetrokken. Hier zouden dan 18 fulltime medewerkers voor ingezet moeten worden. De kosten van deze werkwijze wegen niet op tegen de baten. PV heeft in dat licht een alternatief plan bedacht dat naar verwachting wel rendabel kan werken.

Het voorstel is om twee wegen parallel te bewandelen.

Allereerst wordt de advocatuur nadrukkelijk uitgenodigd om, bij indiening van stukken die naar hun inschatting nader onderzoek vergen of bij in hun ogen evidente gebreken aan de besluitvorming, contact op te nemen met PV. Dit wordt ook wel aangeduid als het 'piepsysteem'. Met de beroepsgroep wordt overleg gevoerd over de wijze waarop dit goed kan werken. Dit punt komt met name tegemoet aan de – terechte – constatering van advocaten dat zij in de periode tussen het instellen van beroep en het indelen op een jurist geen goed aanspreekpunt hebben.

Ten tweede worden binnenkomende poststukken door de ondersteuning gescreend in het licht van effect op de doorlooptijd. PV ontvangt ongeveer 4.000 poststukken per week. Het is niet goed denkbaar dat al deze post door inhoudelijk medewerkers wordt bekeken bij ontvangst. Het is dus zaak om bij de postverwerking zo goed mogelijk te boordelen of een stuk op dat moment al door een jurist moet worden gezien. PV wil dit met twee maatregelen zo dekkend mogelijk maken. Ten eerste door een risicoprofiel te ontwikkelen voor binnenkomende post. Sommige post hoeft namelijk nooit inhoudelijk te worden bekeken (denk aan uitnodigingen voor een zitting etc.), terwijl van andere post (bijvoorbeeld medische stukken) altijd liefst zo vroeg mogelijk een juridische inschatting moet worden gemaakt. Op basis van

ervaring zal een profiel worden ontwikkeld dat een medewerker ondersteuning kan bieden een vroege schifting aan te brengen. Daarnaast is PV voornemens om meer dan nu te differentiëren op administratief niveau. Op de huidige ondersteuning werken voor het overgrote deel medewerkers in schaal 6. Bepaald werk kan door een schaal 5 ondersteuner worden gedaan, terwijl enkele ondersteuners in schaal 8 de brug naar de juristen kunnen vormen. Zij kunnen de inhoudelijke voorselectie voor hun rekening nemen.

6.4.2 *Personeel en opleiding*

Finale geschilbeslechting is een speerpunt voor PV. De kaders zijn al uitgewerkt en de randvoorwaarden worden ingevuld. De juristen worden opgeleid. Differentiatie op de ondersteuning wordt onderzocht en zal worden besproken met de medezeggenschap. Dit punt wordt meegenomen in de herstructurering van de ondersteuning (inclusief de postverwerking) die vanwege de uitrol van het nieuwe computersysteem INDiGO IND-breed plaats vindt.

6.4.3 *Financiële gevolgen*

Ongeveer 2% van de beroepsprocedures wordt nu ingetrokken en komt hiermee in verlengde besluitvorming waar dat na herstel gebreken niet meer hoeft. De doorlooptijd van deze procedures kunnen worden verkort met 3 maanden. Hier valt dus winst te behalen, maar hoeveel is op dit moment nog niet te zeggen. Daarvoor zou duidelijk moeten zijn hoe de profielen eruit zien; welke criteria er worden gebruikt om zaken te filteren. Pas dan kan een inschatting gemaakt worden van de werkzaamheid van de profielen en wat de opbrengsten en kosten zijn.

6.4.4 *Randvoorwaarden en risico's*

De uitnodiging aan de advocatuur om PV indien nodig in de juiste stand te zetten is een maatregel die voor de goede werking afhankelijk is van de advocaat.

Voor PV is het belangrijk dat zo snel mogelijk duidelijk is wanneer de zaak op zitting behandeld zal worden, zodat de pleiter de regie over de zaak kan nemen. Met de Rvdr en de verschillende rechtbanken wordt overleg gevoerd over het logistieke proces. Het gaat daarbij om enorme aantallen zaken (ongeveer 50.000 per jaar). PV heeft soms last van het feit dat rechtbanken onderling verschillend werken. Dat maakt het moeilijk voor PV om de logistiek efficiënt in te richten.

De profielen die PV wil gebruiken zullen ontwikkeld moeten worden. Hoe de profielen eruit komen te zien, kan in belangrijke mate bepalen hoe er gewerkt gaat worden en wat voor kosten en opbrengsten dit met zich mee gaat brengen. Vanuit de KDA is de gedachte geopperd dat winst behaald kan worden indien PV profielen opstelt op basis van een analyse van de gegrondverklaringen, zaken waarbij sprake is van motiveringsgebrek, en tevens zaken waarbij sprake is van gewijzigd beleid en zaken waarbij het landenbeleid onvoldoende betrokken is dan wel gewijzigd.

6.4.5 *Conclusie*

In het oorspronkelijke voorstel worden de dossiers in alle zaken waarin beroep is ingesteld direct inhoudelijk beoordeeld en wordt alle post op de juiste waarde geschat. Na berekening is dit gezien de logistieke realiteit een te inefficiënte en kostbare manier van werken gebleken.

Het betrekken van de advocatuur en screening aan de hand van profielen kan bijdragen aan het verkorten van doorlooptijden. Het is de bedoeling dat minder wordt ingetrokken (waarmee minder onnodig (post)verkeer plaatsvindt tussen verschillende partijen) en dat onderzoekstijd in beroep zoveel mogelijk wordt

beperkt. Of en in hoeverre dat het geval gaat zijn is op dit moment niet in te schatten, daarvoor zijn de plannen (met name waar het de profielen betreft) nog niet voldoende ontwikkeld. Het verdient aanbeveling dat PV de profielen gaat ontwikkelen en daarbij de wensen van andere relevante partijen – zoals de KDA – betreft.

6.5 Verkorten behandelduur beroep

6.5.1

Voorgestelde wijzigingen¹⁶

Op 1 juni jl. heeft de Rvdr de minister voor Immigratie en Asiel bericht dat de rechtbanken voornemens zijn om vanaf 1 januari 2012 een andere werkwijze te gaan hanteren, die er toe zal leiden dat de doorlooptijden in asiel- en reguliere bodemprocedures teruggebracht worden van 30 weken naar 23 weken.¹⁷ De verkorting van de doorlooptijden komt voort uit het gelijktijdig ondernemen van administratieve handelingen, waar dit nu nog volgtijdig gebeurt. Zo zal de uitnodiging voor de zitting eerder worden verstuurd, waar in de huidige situatie gewacht wordt totdat benodigde informatie volledig en bij de rechtbank binnen is. De verkorting van de doorlooptijd geldt niet voor zogenaamde 'oplegzaken'¹⁸ en zaken die onder het afwijkingpercentage¹⁹ vallen.

6.5.2

Financiële gevolgen

In onderstaande tabel zijn de financiële consequenties weergegeven. Daarbij is voor de instroom exclusief Dublin-zaken uitgegaan van de asielinstroom en de doorstroompercentages die in het rapport "financiële besparingen programma stroomlijning toelatingsprocedures" zijn opgenomen. In dit rapport was ook uitgegaan van een doorlooptijd van VA-beroepszaken van 39 weken. De Rvdr heeft aangegeven dat de doorlooptijd van 39 weken is gemeten tijdens een niet representatieve periode. Voor het EAUT-rapport is het uitgangspunt 30 weken (zoals ook in het beleidskader opgenomen). De verwachting is dat de doorlooptijd voor Dublinzaken in VA-beroep in de nieuwe situatie 8 weken is. Uit de nota 'Versnelling doorlooptijden Dublinprocedures' van 18 mei²⁰ blijkt echter dat deze doorlooptijd momenteel ook al rond de 8 weken ligt. Voor deze zaken is daarom geen extra verkorting mogelijk. Het uitgangspunt is dat als gevolg van de maatregelen met betrekking tot Dublin die zijn toegelicht in paragraaf 6.2, 10% van de Dublin-zaken VA wordt afgedaan en dat deze uiteindelijk allemaal in de beroepsfase terecht komen. Verder is er van uitgegaan dat in 15% van de beroepszaken geen verkorting van de doorlooptijd mogelijk is door bijvoorbeeld capaciteitsproblemen bij de IND, de advocatuur etc. Daarnaast heeft de Rvdr aangegeven dat 3% van de zaken oplegzaken betreft. Oplegzaken zijn zaken die niet kunnen worden afgedaan, bijvoorbeeld omdat er prejudiciële vragen zijn gesteld. Hierbij plaatst de Raad wel heel duidelijk de kanttekening dat dit een momentopname is. Hoeveel oplegzaken er zijn ligt helemaal van de specifieke omstandigheden. Dat kan in een bepaalde

16 De vernieuwde werkwijze die zal leiden tot deze nieuwe standaard doorlooptijd is uitgewerkt in een werkgroep en valt als zodanig buiten de scope van deze EAUT. Wel is het van belang om in de EAUT te bezien of deze kortere doorlooptijd gevolgen heeft voor ketenpartners, en wat de financiële consequenties hiervan zijn.

17 Brief Raad voor de rechtspraak – UIT 3481 SO / RMD

18 Oplegzaken zijn zaken die niet kunnen worden afgedaan, bijvoorbeeld omdat er prejudiciële vragen zijn gesteld.

19 Zaken die onder het afwijkingpercentage vallen, zijn zaken die om andere redenen niet binnen de doorlooptijd van 23 weken kunnen worden afgedaan: te denken valt aan capaciteitsproblemen bij de IND of advocatuur, niet beschikbaar zijn van tolken etc. Naar inschatting van de Raad voor de Rechtspraak gaat dit nu om ongeveer 15% van de zaken. Er wordt nog bezien of en hoe dit percentage naar beneden kan worden gebracht.

20 dds5696947: p.9

periode heel veel of juist heel weinig zijn maar zal nooit volgens een vast stramien verlopen. Dit betekent dat in 82% van de zaken een verkorting van de doorlooptijd met 7 weken kan worden gerealiseerd. In de overige zaken blijft de doorlooptijd 30 weken. Uiteindelijk zou de veranderde werkwijze dan een besparing in de opvangkosten van € 8,1 mln. kunnen opleveren.

Tabel 6.10

Verkorten behandelduur beroep van 30 naar 23 weken	excl. Dublin	Dublin-zaken	Totaal
Asielinstroom	14.790	2.210	17.000
Doorstroom naar VA	49%	10%	44%
Aandeel afwijzingen	52%	100%	53%
Doorstroom naar beroep VA	95%	100%	95%
Huidige doorlooptijd in weken	30	8	29
Nieuwe doorlooptijd in weken	23	8	22
Aandeel met oude doorlooptijd	82%	82%	82%
Aandeel met nieuwe doorlooptijd	18%	18%	18%
Opvangkosten in € per jaar	20.550	20.550	20.550
Opvangkosten oud in €1.000	42.444	699	43.143
Opvangkosten nieuw in €1.000	34.323	699	35.022
<i>Besparing in €1.000</i>	<i>€ 8.121</i>	<i>€ 0</i>	<i>€ 8.121</i>

6.5.3

Randvoorwaarden en risico's

De overige maatregelen die in het kader van het programma stroomlijning toelatingsprocedures zijn voorgesteld, kunnen de verkorting van de doorlooptijden deels teniet doen. Zo noemt de Rvdr in zijn brief dat indien zaken complexer worden (bijvoorbeeld omdat meer gronden worden meegetoetst), dit de doorlooptijd beïnvloedt. Evenzo als de verhouding AA/VA verschuift. Als meer zaken AA worden afgedaan zullen meer AA beroepszaken instromen, hetgeen problemen met de planning kan opleveren, waardoor de 28 dagen termijn onder druk komt.

Waar in de huidige situatie de informatie compleet is op het moment dat de zitting wordt gepland, zal dat straks niet zo zijn. Indien de benodigde informatie niet tijdig en volledig beschikbaar is, kan dit leiden tot verplaatsing van de zitting. Dit brengt extra inspanningen en kosten met zich mee.

PV merkt op dat bij de uitvoering van deze maatregel het van belang is er rekening mee te houden dat in de praktijk een belangrijk deel van de beroepen niet ontvankelijk wordt verklaard, vanwege niet toezenden van gronden of niet betalen griffierechten. Deze beoordeling kan zeer kort na de ontvangst van het beroep worden verricht. Indien deze beoordeling evenwel niet wordt afgewacht alvorens PV om processtukken wordt gevraagd en de zaak op zitting wordt geagendeerd, moeten extra kosten worden gemaakt.

6.5.4

Keteneffecten

Het verkorten van de behandelduur beroep regulier-humanitair heeft tot gevolg dat de DT&V sneller de feitelijke terugkeerhandelingen opnieuw ter hand kan nemen. Dit heeft diverse voordelen, gezien het feit dat de vreemdeling gedurende het reguliere traject niet altijd recht op opvang heeft. Het rechtmatig verblijf in Nederland gecombineerd met het ontbreken van opvang, kan leiden tot een ongewenste situatie voor gemeenten. Waar vreemdelingen wel recht op opvang hebben betekent de verkorting van de doorlooptijd een besparing van opvangkosten.

Het verkorten van de doorlooptijden van VA beroep heeft tot gevolg dat het terugkeertraject bij de afdeling Voorbereiden Vertrek van de DT&V wordt verkort. Dit zou invloed kunnen hebben op het aantal vertrekgesprekken dat gevoerd wordt met de vreemdeling en het moment van het vertrek. Tevens kan de vreemdeling sneller doorgeplaatst worden richting de Vrijheidsbeperkende Locatie/Gezinslocatie danwel de afdeling Bewaring van de DT&V.

6.5.5

Conclusie

De maatregelen die door de rechtbanken zullen worden geïmplementeerd, zouden kunnen leiden tot een grote besparing. Uiteindelijk zou de veranderde werkwijze dan een besparing in de opvangkosten van € 8,1 mln. op kunnen leveren. Bijkomend voordeel is dat de DT&V sneller de feitelijke uitzettingshandelingen opnieuw ter hand kan nemen en het terugkeertraject van de DT&V kan worden verkort.

Een risico is dat de overige maatregelen die in het kader van het programma stroomlijning toelatingsprocedures zijn voorgesteld, de verkorting van de doorlooptijden deels teniet kunnen doen. Zo noemt de Rvdr in zijn brief dat indien zaken complexer worden (bijvoorbeeld omdat meer gronden worden meegetoetst), dit de doorlooptijd beïnvloedt. Evenzo als meer zaken AA worden afgedaan. Dan zullen meer AA beroepszaken instromen, hetgeen problemen met de planning kan opleveren, waardoor de 28 dagen termijn onder druk komt te staan. Daarnaast bestaat het risico dat door gelijktijdige handelingen de mogelijkheid bestaat dat benodigde informatie niet tijdig en volledig beschikbaar is. Dit kan leiden tot verplaatsing van de zitting en brengt dan extra inspanningen en kosten met zich mee.

6.6

Conclusie

Het verkorten van de termijn voor het indienen van de zienswijze in VA asielprocedures van vier naar twee weken (indien er met het voornemen geen onderzoeksresultaten zijn bekendgemaakt), stuit op ernstige bezwaren van de advocatuur. De maatregel kan € 4,4 miljoen opbrengen, mits de IND ook daadwerkelijk in alle gevallen twee weken sneller een beslissing neemt.

Het in de AA afdoen van Dublin-procedures is uitvoerbaar. Voorwaarde is dat er voldoende fte beschikbaar zijn voor de aanmeldbalie (claimkamer) en de unit Dublin. De Dublin-claimanten die twee maanden moeten wachten op het claimakkoord worden bij voorkeur opgevangen in de POL. Een verdere versnelling van de Dublin-procedure is haalbaar wanneer rechtbanken binnen een vooraf bekende en vaststaande termijn uitspraak doen. Ook het samenvoegen van het eerste en Dublin gehoor is mogelijk, maar vergt wel aanpassingen in het Vb en de AA.

De voorstellen om onderzoeken door SDIS efficiënter in te richten, zijn uitvoerbaar als de VP tijdens de intake enkele extra vragen met behulp van een tolk kan stellen; de informatie digitaal beschikbaar is en systeemtechnisch wordt ondersteund; en er voldoende capaciteit bij SDIS aanwezig is. De voorstellen kunnen leiden tot besparingen omdat er efficiëntieslagen kunnen worden gemaakt. Deze besparingen zijn echter lastig te kwantificeren.

PV heeft in het kader van de EAUT onderzocht wat het oplevert als zaken in de beroepsfase eerder worden gescreend op gebreken in de besluitvorming. Gebleken is dat een redelijk grondige bestudering van het dossier nodig is om proactief zaken waarin nog extra stappen moeten worden gezet te identificeren. De kosten voor deze werkwijze wegen dan niet op tegen de baten. PV heeft vervolgens een

alternatief plan bedacht, met een piepsysteem voor de advocatuur en het ontwikkelen van een risicoprofiel voor inkomende poststukken. Dit kan bijdragen aan het verkorten van de doorlooptijden en kan naar verwachting budgetneutraal worden ingevoerd.

De Rvdr gaat de doorlooptijd in asiel- en reguliere bodemprocedures terugbrengen van 30 naar 23 weken. Dit gebeurt door bepaalde handelingen in plaats van volgtijdig, gelijktijdig te verrichten. Dit zou een besparing van € 8,1 miljoen kunnen opleveren. Bijkomend voordeel is dat de DT&V sneller de feitelijke terugkeerhandelingen opnieuw ter hand kan nemen en het terugkeertraject van de DT&V kan worden verkort. Een risico is wel dat de overige maatregelen uit het programma (zoals het toetsen van meer gronden, verschuiving in AA/VA verhouding) de verkorting in de doorlooptijden deels teniet kunnen doen. Ook bestaat het risico dat door gelijktijdige handelingen de benodigde informatie niet tijdig aanwezig is, wat kan leiden tot verplaatsing van de zitting en oplopende doorlooptijden.

7 Leges bij vervanging verblijfsdocument asiel

7.1 Voorgestelde wijzigingen

Momenteel worden geen leges geheven voor de afgifte van een vervangend verblijfsdocument asiel. In de nieuwe regeling zal dit wel gaan gebeuren indien het oorspronkelijke document wordt vermist, verloren is gegaan of voor identificatie ondeugdelijk is geworden.²¹ Hiermee wordt beoogd te bewerkstelligen dat de vreemdeling zorgvuldig met zijn document omgaat en kosten draagt voor vervanging indien de reden hiervoor aan de vreemdeling kan worden toegerekend. Ook wordt het gezien als een middel om fraude en misbruik tegen te gaan.

7.2 Organisatorische gevolgen

Voorzien wordt dat de voorgestelde wetswijziging alleen gevolgen heeft voor de werkprocessen van de IND. De organisatorische gevolgen van deze wetswijziging zullen voor de IND bovendien niet groot zijn. De legesinning kan via het loket verlopen. De huidige procedure is dat asielstatushouders hun vervangende documenten bij de IND loketten afhalen. Hier kan een extra handeling worden verricht, waarbij de loketmedewerker de verschuldigde leges int en het betalingsbewijs inscant voor het digitale dossier.

7.3 Personeel en opleiding

De verwachting is dat de extra werkzaamheden als gevolg van het innen van leges aan het loket verwaarloosbaar zijn of maximaal vijf minuten kosten per aanvraag. Dit betekent dat er maximaal 0,5 fte extra inzet nodig is aan het loket.

7.4 Techniek en automatisering

De werkprocessen rondom vervanging van een verblijfsdocument zijn voor INDiGO generiek, derhalve zal het inpassen van de legesinning beperkte gevolgen hebben voor de content. Daarbij is wel van belang om te weten hoe hoog de leges gaan worden en wat de manier van inning wordt.

De aanvraagformulieren hoeven niet aangepast te worden. Die verwijzen namelijk naar andere informatiebronnen, zoals de legeswijzer in de KDW. Op dit moment wordt er in de legeswijzer geen onderscheid gemaakt tussen reguliere en asielvergunningen.

7.5 Financiële gevolgen

Er zijn baten te verwachten van de invoering van een legestartief voor het vervangen van verblijfsdocumenten asiel. Het aantal vermissingen en vervangingen van beschadigde verblijfsdocumenten voor asiel (on)bepaalde tijd en regulier bepaalde tijd (asielgerelateerd) lag in 2010 afgerond op 1.100. Vanuit de Adviescommissie Vreemdelingenzaken (ACVZ) is geadviseerd dat leges voor een asieldocument redelijk moeten zijn. Indien de IND alleen de boete die staat op een vermissing of op het vervangen van een beschadigd document in rekening zou brengen, zou het gaan om ca € 35 per document. Dit levert rond de € 40.000 op jaarbasis op (zie tabel 7.5.1)

²¹ Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met herschikken van de gronden voor asielverlening

Tabel 7.1

Verwachte baten op jaarbasis door boete/ legesheffing vermissing en vervanging van asieldocumenten	aantallen (2010)	boete (€35)	leges en boete (€250 en €35)
Vermissingen*	984	€ 34	€ 280
Vervangingen van beschadigde documenten*	131	€ 5	€ 37
<i>Totale baten op jaarbasis in €1.000</i>	<i>1.115</i>	<i>€ 39</i>	<i>€ 317</i>
* alleen asiel voor (on)bepaalde tijd en regulier voor bepaalde tijd (asielgerelateerd) meegenomen			

Op dit moment geldt een legestartief van € 250 bij Regulier. Als dit kan worden gezien als een redelijk tarief, kan de IND dit naast de boete in rekening brengen. De verwachte baten liggen dan rond de € 3 ton.

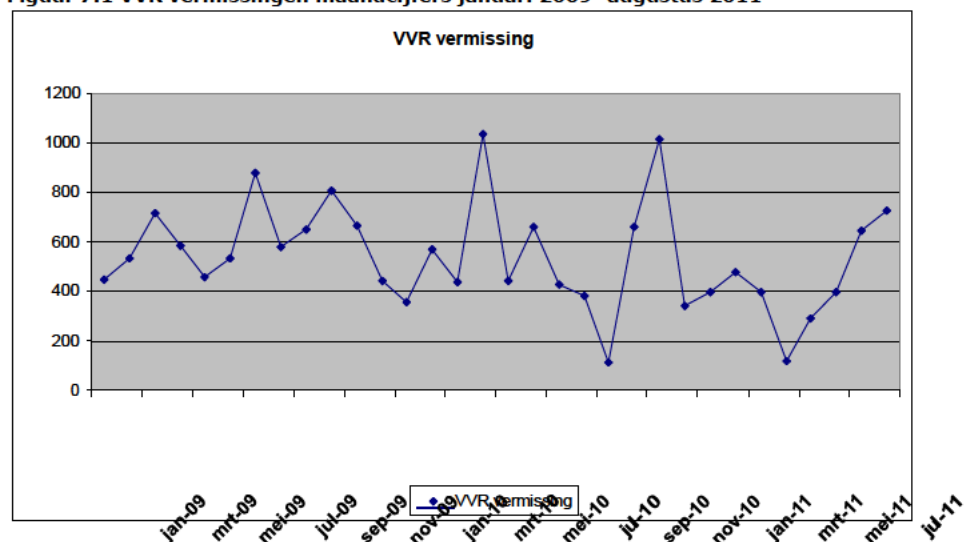
Het kan zijn dat als gevolg van de introductie van leges het aantal aanvragen voor vervanging/vermissing daalt. De KDRS heft sinds 1 januari 2010 leges voor vervanging/vermissing en dit tarief is per 1 oktober 2010 verhoogd van € 100 naar € 250. Het aantal vermissingen is sinds 2010 gedaald (zie tabel 7.5.1).

Tabel 7.2

VVR Vermissingen Regulier	
2008	7.270
2009	7.273
2010	6.408
2011*	5.147
*extrapolatie van aanvragen t/m aug.	

De vraag is of dit verband houdt met de instelling van leges. Op basis van het aantal aanvragen op maandbasis valt deze conclusie niet te trekken (zie figuur 7.5.1). Het is namelijk niet zo dat er voor 1 januari en 1 oktober 2010 een piek is in het aantal aanvragen en daarna een sterke daling, maar juist het tegenovergestelde. Aan het loket bestaat niet de indruk dat de verhoging van de leges een daling van het aantal aanvragen tot gevolg heeft gehad.

Figuur 7.1 VVR vermissingen maandcijfers januari 2009- augustus 2011



Indien we er vanuit gaan dat de heffing van de leges een halve fte met zich meebrengt (zie 7.3), zijn de kosten van de invoering ongeveer € 30.000. Dit is gebaseerd op de middenloonsom en de beschikbare tijdsinzet per fte primair proces die nu gelden voor Asiel (Managementcontract 2011).

Indien de invoering van legesheffing tot gevolg heeft dat het aantal vermissingen daalt, zullen zowel de baten als de kosten die deze maatregel met zich meebrengt dalen.

7.6 Randvoorwaarden en risico's

Houders van reguliere verblijfsvergunningen hebben doorgaans een paspoort; dit is noodzakelijk voor het verkrijgen van een reguliere vergunning. Houders van asielvergunningen kunnen een vluchtelingenpaspoort aanvragen, maar dit is een niet verplicht reisdocument, waar leges voor geheven worden. De houders van een asielvergunning zijn minder vaak dan houders van reguliere vergunningen in het bezit van een alternatief legitimatiebewijs. De vraag is daarom of het mogelijk is om een aanvraag buiten behandeling te stellen als betaling van leges uitblijft. Mogelijk is dit in strijd met de identificatieplicht.

Het gevolg van legesinning kan zijn dat asielzoekers hun asieldocument niet meer laten vervangen of uiteindelijk niet op komen halen. De ervaring bij Regulier leert dat het nauwelijks voorkomt dat de cliënt weigert leges te betalen of als gevolg van legesheffing het document niet op komt halen. Kanttekening is dat de reguliere cliënt over het algemeen meer financiële speelruimte heeft.

De EAUT-deelnemers hebben het mogelijke risico benoemd dat asielstatushouders de verschuldigde leges vergoed zouden kunnen krijgen uit de Regeling Verstrekkingen Asielzoekers (RVA) of de Bijzondere Bijstand bij gemeenten. Hiermee zou de verwachte besparing elders kosten met zich meebrengen. Op grond van de RVA is het echter niet mogelijk leges te vergoeden. Navraag bij drie gemeenten heeft geleerd dat hier geen officieel standpunt over bekend is. De verwachting is echter dat een dergelijke aanvraag zal worden afgewezen omdat er geen mogelijkheid bestaat om de kosten voor het vernieuwen van het verblijfsdocument te vergoeden. Dit risico zal zich zodoende naar verwachting niet voordoen.

7.7 Conclusie

De wetswijziging zal naar het zich laat aanzien alleen gevolgen hebben voor de IND. Deze gevolgen zullen bovendien niet groot zijn. Naar verwachting is voor de extra handelingen aan het loket 0,5 fte nodig. Dit komt neer op een kostenpost van ongeveer € 30.000.

Afhankelijk van de hoogte van de leges die zullen worden geheven (alleen een boete van € 35 of daarnaast ook leges tot maximaal € 250) kunnen de baten variëren tussen € 40.000 en € 3 ton.

8 Financieel overzicht

Inzet is dat het programma 'stroomlijning toelatingsprocedures' structureel € 20 à € 25 miljoen per jaar oplevert. Vanaf 2012 € 10 mln, 2013 € 15 mln en in 2014 en verder € 20 à € 25 mln. In de EAUT is per deelgebied ingegaan op de uitvoeringsconsequenties. Waar leidt dit in financiële zin toe? In tabel 8.1 is het totaalplaatje weergegeven van de maatregelen die kwantificeerbare financiële consequenties hebben. Niet kwantificeerbare consequenties en risico's zijn niet meegenomen. Deze zijn terug te vinden in het rapport. Om een overzicht te geven van de niet-kwantificeerbare maatregelen is in de bijlage bij dit hoofdstuk de tabel met niet-kwantificeerbare maatregelen die het programma 'stroomlijning toelatingsprocedures' heeft opgesteld, opgenomen.

Het totale pakket aan maatregelen kan een saldo van kosten en besparingen opleveren tussen de € 10,7 miljoen en € 17 miljoen. Deze zijn te verwachten bij verschillende organisaties in de vreemdelingenketen. Voor de IND is de verwachting dat het beleid zonder grote additionele kosten kan worden ingevoerd of in het gunstige geval een besparing oplevert van € 5 ton. Bij het COA is een besparing in opvangkosten te verwachten van tussen de € 12,8 en € 18 mln. De DT&V krijgt te maken met een grotere caseload, waardoor de kosten stijgen met € 1,5 tot € 2,2 mln. De VP kan de maatregelen naar verwachting kostenneutraal uitvoeren. De besparingen die de differentiatie van rechtsbijstand met zich meebrengt, zijn niet in het totaalplaatje meegenomen. Deze vallen buiten het programma, omdat ze vallen onder de begroting van MVenJ. Wel zijn in de meest rechtse kolom – buiten de totaalberekening – van de tabel de besparingen voor de RvR opgenomen als gevolg van het herschikken van asielgronden. Onder de tabel is per deelgebied kort ingegaan op de achtergrond.

Tabel 8.1

Kosten (-) en besparingen/baten (+) als gevolg van beleidskader 'Stroomlijning toelatingsprocedures' in €1.000						
<i>Organisatie</i>	<i>IND</i>	<i>COA</i>	<i>DT&V</i>	<i>VP</i>	<i>Totaal</i>	<i>RvR</i>
Herschikken asielgronden						
1. Inschatting besparing opvangtijd gedurende AA en RVT		1.757			1.757	
2. Inschatting besparing tolkenkosten en gehoorkosten (obv Regeling tolkenvergoeding IND)	238				238	
3. Inschatting besparing Medifirst (obv Factuur Medifirst uit BINK (4.500.815.563))	42				42	
4. Besparing tolkenkosten Raad voor de Rechtsbijstand					0	55
5. Besparing Raad voor de Rechtsbijstand door opheffen ondersteuning					0	322
Totale kosten/besparingen 'Herschikking Asielgronden'	280	1.757	0	0	2.037	377
Aanpassingen in procedures						
1. Inschatting legesderving door gelijktijdig toetsen regulier-humanitaire gronden	-64				-322	
2. Schriftelijke aanmelding vervolgaanvraag regulier-humanitair	-322				-1.351	
3. Toename caseload DT&V			-1351		-1.673	
Totale kosten/besparingen 'Aanpassingen in procedures'	-387	0	-1.351	0	-1.673	0
Medisch						
1. IND (m.n. kosten voor voorbereiding dossier door loketten en extra arts)	-597				-597	
2. Extra opvangkosten COA		-6.473			-6.473	
3. DT&V: extra caseload			-878		-878	
Totale kosten/besparingen Medisch (100% instroom doelgroep)	-597	-6.473	-878	0	-7.948	0
Totale kosten/besparingen Medisch (80% instroom doelgroep)	-477	-5.178	-702	0	-6.358	0
Totale kosten/besparingen Medisch (60% instroom doelgroep)	-358	-3.884	-527	0	-4.769	0
Totale kosten/besparingen Medisch (40% instroom doelgroep)	-239	-2.589	-351	0	-3.179	0
Totale kosten/besparingen Medisch (20% instroom doelgroep)	-119	-1.295	-176	0	-1.590	0
Versnellen doorlooptijden en overig						
1. Reactietermijn zienswijze vervolgaanvragen van 4 naar 2 weken		790			790	
2. Reactietermijn zienswijze eerste aanvragen van 4 naar 2 weken		3.621			3.621	
3. Verwachte baten op jaarbasis door boete/ legesheffing vermissing en vervanging van asieldoc	317				317	
4. Verkorten behandelduur beroep van 30 naar 23 weken		8.121			8.121	
Totale kosten/besparingen 'Versnellen doorlooptijden en overig'	317	12.532	0	0	12.849	0
Versnellen Dublin-procedures						
1. Extra opvangkosten gedurende de RVT agv beleidsverandering		-830			-830	
2. Daling opvangkosten door verschuiving van VA naar AA agv beleidsverandering		3.738			3.738	
3. Daling opvangkosten gedurende de beroepsfase agv beleidsverandering		978			978	
4. Daling opvangkosten agv verbeteringen uitvoering Dublin-zaken uit Eurodac1		297			297	
5. Daling opvangkosten in beroepsfase agv verbeteringen in de uitvoering van Dublin-zaken uit Eurodac1		594			594	
6. Besparing opvangkosten door samenvoeging eerste en nader gehoor		249			249	
7. Besparing op tolkenkosten door samenvoeging eerste en nader gehoor	369				369	
Totale kosten/besparingen 'Versnellen Dublin-procedures'	369	5.026	0	0	5.395	0
Differentiatie vergoedingen rechtsbijstand						
	<i>financiële effecten niet meegenomen in het plaatje</i>					
Totale kosten/besparing (100% kosten Medisch)	-18	12.842	-2.229	0	10.660	377
Totale kosten/besparing (80% kosten Medisch)	102	14.137	-2.053	0	12.249	377
Totale kosten/besparing (60% kosten Medisch)	221	15.431	-1.878	0	13.839	377
Totale kosten/besparing (40% kosten Medisch)	340	16.726	-1.702	0	15.428	377
Totale kosten/besparing (20% kosten Medisch)	460	18.020	-1.527	0	17.018	377

Bij de berekeningen is in de EAUT net als bij het programma uitgegaan van een asielinstroom van 17.000. Daarnaast zijn de doorstroompercentages uit het rekenmodel zo veel mogelijk gehanteerd. Dit om de onderlinge vergelijkbaarheid te behouden. Op plekken waar is afgeweken van de aannames uit het programma, is expliciet aangegeven welke aannames zijn gehanteerd.

Omdat de asielinstroom en de opvangkosten in de nieuwe Rijksbegroting zijn bijgesteld, is aan het eind van dit hoofdstuk nog een gevoeligheidsanalyse gedaan.

Herschikking asielgronden

Het nieuwe beleid op het gebied van 'herschikking van asielgronden' levert voornamelijk een besparing door het ambtshalve afdoen van mvv-nareiszaken.

Ad 1.

Door ambtshalve afdoening van nareiszaken kan de doorlooptijd naar beneden. Ten eerste kan de doorlooptijd van de AA van ongeveer 5 naar 2 dagen. Ten tweede is de RVT voor mvv-nareiszaken gemiddeld 3 weken en is deze straks niet meer nodig. In totaal betekent dit voor deze zaken een verkorting van 24 dagen, waardoor de opvangkosten dalen met ongeveer € 1,8 mln.

Ad 2/3/4

Door ambtshalve afdoening van nareiszaken vervallen de tolkenkosten, de gehoorkosten en de kosten voor Medifirst. Voor de IND betekent dit een besparing van ongeveer € 2,8 ton en voor de RvR € 55.000.²²

Ad 5.

Doordat het niet meer nodig is de vreemdeling te laten begeleiden door een advocaat tijdens de procedure, dalen de kosten voor de RvR met bijna ongeveer € 3,2 ton.

Aanpassingen in procedures**Ad 1.**

Nu er in een aanvraag aan alle doelen getoetst wordt, zullen er naar verwachting minimaal € 64.000 minder aan leges binnenkomen. In de huidige systematiek krijgt de vreemdeling immers maar één beperking getoetst en zal hij, als hij na afwijzing weer een nieuwe aanvraag wil indienen, opnieuw leges moeten betalen.

Ad 2.

Voor de schriftelijke aanmelding van regulier-humanitaire aanvragen zijn 5 fte's extra nodig. De kosten hiervan bedragen ongeveer € 3 ton.

Ad 3.

Doordat afgewezen regulier-humanitaire aanvragen als gevolg van het beleid in de caseload terechtkomen, stijgen de kosten van DT&V met ongeveer € 1,4 mln.

Medisch

Het nieuwe beleid op het gebied van medisch gaat naar verwachting geld kosten. Het is moeilijk hiervoor een exact bedrag te geven. Aannames doen of inderdaad de volledige doelgroep onder de uitvoering van het nieuwe beleid komt te vallen, is eigenlijk niet mogelijk. De bedoeling is bijvoorbeeld de verantwoordelijkheid bij de vreemdeling te leggen, door deze zelf het medisch dossier te laten aanleveren. Het effect hiervan op de aantallen aanvragen regulier-medisch en Art.64/Uitstel vertrek is niet te kwantificeren. Er is daarom voor gekozen de kosten in beeld te brengen als 100, 80, 60, 40 of 20% van de huidige doelgroep onder dit beleidskader komt te vallen. Hieronder is op basis van de tabel het plaatje bij 100% toegelicht.

Ad 1.

Bij de IND gaat het om extra werkzaamheden bij de loketten, het instellen van een koerier richting BMA en extra kosten doordat meer afstemming met het COA en de DT&V nodig is. De kosten bedragen € 6 ton. Afhankelijk van het antwoord op de vraag of de IND vergoedingen verstrekt voor het aanleveren van het dossier, vallen de kosten ongeveer € 1 ton hoger of lager uit. Dit uitgaande van een vergoeding voor een specialist van € 69,21 (navraag bij BMA) en een doelgroep van 1392 aanvragers op jaarbasis.

Ad 2.

Bij het COA nemen de opvangkosten toe. Uitgangspunt is dat ex-asielzoekers die een aanvraag regulier-medisch of uitstel vertrek/Art. 64 doen opvang krijgen (677). Dit leidt tot extra opvangkosten en ziektekosten van € 6,5 mln.

²² De kosten/besparingen van de RvR vallen niet onder de besparingen die het programma moet realiseren en zijn daarom los van het totaal in de meest rechtse kolom van de tabel opgenomen.

Ad 3.

Bij de DT&V nemen de kosten toe, omdat er meer vreemdelingen in de caseload van de organisatie stromen. De kosten hiervan bedragen ongeveer € 9 ton.

Uitgangspunt is dan wel dat de totale doelgroep op dit moment niet tot de caseload behoort. Hierdoor vallen de kosten in de praktijk mogelijk lager uit.

Versnellen doorlooptijden en overig

Het nieuwe beleid op het gebied van 'versnellen doorlooptijden en overig' betreft voornamelijk maatregelen die er voor zorgen dat de doorlooptijd daalt. De gevolgen hiervan zijn dat procedures vlotter lopen en de opvangtijd daalt.

Ad 1 en 2.

De termijn voor het indienen van de zienswijze kan in een deel van de VA-zaken van 4 naar 2 weken. Het gaat hierbij ten eerste om 2e en volgende aanvragen. En ten tweede om 1e aanvragen waarvoor geen onderzoek nodig is of het resultaat al bekend is bij de start van de procedure. Dit levert een besparing op van in totaal € 4,4 mln aan opvangkosten.

Ad 3.

Door de invoering van een boete/legestartief voor vermissingen of vervangingen van beschadigde asieldocumenten stijgen de baten naar verwachting met ongeveer € 3 ton. Afhankelijk van de vraag of de uitspraak van de Hoge Raad invloed heeft, kan het zo zijn dat alleen boetes worden geheven. Dit laatste zou betekenen dat de baten beperkt blijven tot een bedrag van €40.000.

Ad 4.

De behandeltijd in VA-beroepszaken exclusief Dublin wordt verkort met 7 weken. In 18% van deze zaken is dit niet mogelijk. Het gaat om een afwijkingspercentage van 15%, en 3% betreft oplegzaamheden. In totaal levert dit een besparing op in opvangkosten van € 8,1 mln.

Dublin

Voor Dublin-zaken is het mogelijk een toenemend aandeel af te doen in de AA. Hierdoor daalt de doorlooptijd, waardoor de opvangkosten afnemen. Daarnaast kunnen het eerste en nader gehoor worden samengevoegd Dit leidt tot een daling van de de tolken- en gehoorkosten.

Ad 1/2/3.

Door het verschuiven van het leggen en afwachten van het claimakkoord naar de RVT kan de doorlooptijd van Dublin-zaken dalen. De opvangkosten in de RVT nemen hierdoor iets toe, maar tijdens de procedure levert dit een versnelling van de doorlooptijd op. Per saldo dalen de opvangkosten hierdoor met ongeveer € 3,9 mln. Voor deze besparing zijn niet de uitgangspunten uit het rekenmodel van het programma gehanteerd, maar zijn aannames gedaan gedurende de uitvoering van de EAUT.

Ad 4/5.

Door het optimaliseren van de uitvoering van Dublin-zaken uit Eurodac 1, kan een toenemend deel van deze zaken in de AA worden afgedaan. Dit leidt tot een daling van de opvangkosten gedurende de procedure en de beroepsfase van € 9 ton.

Ad 6/7.

Door samenvoeging van eerste en nader gehoor daalt de doorlooptijd van Dublin-zaken en daarnaast de tolken- en gehoorkosten.. Dit levert een besparing op van € 2,5 ton bij het COA en van ongeveer € 3,7 ton bij de IND.

Conclusie

Het totale saldo van kosten en besparingen van het beleidskader hangt af van de uitwerking van het beleid op het gebied van 'medisch'. Afhankelijk hiervan ligt dit tussen ongeveer € 10,7 en € 17 mln. Vanaf 2012 kan worden gestart met de uitvoering van de beleidsmaatregelen die zien op het versnellen van doorlooptijden van Dublin-zaken en het verkorten van de behandelduur VA-beroep. Twee punten verdienen nog aandacht. Ten eerste de verschillen met de besparingen die door het programma zijn berekend. Ten tweede de gehanteerde instroomaantallen en kosten.

Verklaring grootste verschillen met berekeningen van het Programma 'Stroomlijning toelatingsprocedures'

- In het programma is bij de berekening van besparingen voor Dublinzaken uitgegaan van de algemene doorlooptijden en doorstroompercentages die gelden in de AA en de VA. Dit is niet realistisch, omdat Dublinzaken een aparte categorie vormen. Uit de EAUT komt daarom een geringere besparing in opvangkosten naar voren.
- In het programma is bij de berekening rekening gehouden met een daling van de vervolgaanvragen. Het is moeilijk aannames te doen wat het effect is van het beleid op de daling van het aantal vervolgaanvragen. In de EAUT is dit daarom niet meegenomen.

Gevoeligheidsanalyse

Voor de EAUT is gerekend met een asielinstroom van 17.000 en een COA-opvangprijs van € 20.550. In de Rijksbegroting 2012 is de asielinstroom bijgesteld naar 15.000 in 2012 en verder. De opvangprijs is bijgesteld naar € 21.862. Als we de berekeningen daarop aanpassen, vallen de besparingen lager uit: € 9,1 mln en € 15,7 mln (zie tabel 8.2)

Tabel 8.2

Kosten (-) en besparingen/baten (+) als gevolg van beleidskader bij een instroom van 15.000 en opvangprijs van €21.862						
Organisatie	IND	COA	DT&V	VP	Totaal	RvR
Totale kosten/besparing (100% kosten Medisch)	-56	11.367	-2.229	0	9.146	333
Totale kosten/besparing (80% kosten Medisch)	63	12.723	-2.053	0	10.797	333
Totale kosten/besparing (60% kosten Medisch)	182	14.079	-1.878	0	12.448	333
Totale kosten/besparing (40% kosten Medisch)	302	15.434	-1.702	0	14.098	333
Totale kosten/besparing (20% kosten Medisch)	421	16.790	-1.527	0	15.749	333

Bijlage bij financieel kader
Moeilijk kwantificeerbare maatregelen (opgesteld door het programma
stroomlijning toelatingsprocedures)

Maatregel	Processtap/ procedure	Effect
Asiel 1^e aanvraag		
Categoriaal beschermingsbeleid (artikel 29, eerste lid, onder d, Vw2000): afschaffen en eerbiedigen van vergunningen.	AA/VA	Ontmoedigen. Dit zal zowel in de doorlooptijd als in de kosten weinig tot geen effect hebben.
Onderzoeken ²³ efficiënter inrichten: proces aan voorkant efficiënter inrichten zodat er geen 'onterechte' onderzoeken worden opgestart. D.w.z. geen onderzoek als niet noodzakelijk voor beoordeling of juist wel onderzoek om te voorkomen dat zaak gegrond wordt verklaard en beschikking wordt vernietigd.	RVT	- Verkorten doorlooptijd - Verschuiven van VA naar AA
Optimaliseren % afdoening Dublin in AA op basis van Eurodac 1	AA	Verschuiven van VA naar AA ²⁴
Versnellen Dublin procedure in VA-zaken	VA	Verkorten doorlooptijd ²⁵
Versnellen overdracht in Dublinzaken	AA/VA	Verkorten doorlooptijd ²⁶
Asiel vervolgaanvraag		
Aan vreemdeling wordt bij vervolgaanvraag enkel rechtmatig verblijf verleend als er voldoende grond is om asielaanvraag verder in behandeling te nemen (dus niet binnen 1 dagstoets is te behandelen)	AA	- voorkomen frustratie terugkeer - Ontmoedigen vervolgaanvragen

²³ Onderzoeken die worden uitgevoerd door SDIS, zoals: documentenonderzoek, taalanalyses, landenonderzoek

²⁴ De maatregelen in het Dublin proces worden tijdens de EAUT meegenomen op basis van het plan van aanpak van de IND/KDA.

²⁵ Zie voetnoot 23

²⁶ Zie voetnoot 23

vovo mag niet worden afgewacht bij vervolgaanvraag als er geen nieuwe feiten en omstandigheden zijn	AA/VA	- voorkomen frustratie terugkeer - Ontmoedigen vervolgaanvragen
Inbouwen prikkel tegen perspectiefloos procederen door differentiatie vergoedingen rechtsbijstand 1 dagtoets: indien geen nova bij vervolgaanvraag substantieel minder vergoeding rechtsbijstand (enkel volledige vergoeding bij inwilliging of grond voor verdere behandeling). (hoger) beroep: bij inwilliging / gegrondverklaring volledige vergoeding, bij afwijzing / ongegrondverklaring differentiatie	AA/VA Beroep AA/VA	- Ontmoedigen vervolgaanvragen - Verlaging kosten (V&J)
Optimaliseren inzet instrument bewaring na vervolgaanvraag		Ontmoedigen vervolgaanvragen
Regulier		
Bij eerste regulier humanitaire aanvraag worden alle beschermingsgronden mee getoetst.	1 ^e aanvraag	Ontmoedigen vervolgaanvragen
Overdracht aan DT&V na afwijzing regulier humanitair	1 ^e aanvraag / regulier Terugkeer	Ontmoedigen vervolgaanvragen.
Meetoetsen alle 'beschermingsgronden' in eerste asielaanvraag in AA in kader van dossieropbouw t.b.v. vervolgaanvraag regulier humanitair		Ontmoedigen vervolgaanvragen
In uitzonderlijke situatie dat er onvoldoende tijd is deze ambtshalve toets in AA te doen, doorzending naar VA (zodat rechtsmiddelen niet uiteen gaan lopen)		Ontmoedigen
Bij intrekking asielvergunning ambtshalve boordeling of er sprake is van regulier humanitaire gronden		Ontmoedigen vervolgaanvragen

Inbouwen prikkel tegen perspectiefloos procederen door differentiatie vergoedingen rechtsbijstand (hoger) beroep: bij inwilliging / gegrondverklaring volledige vergoeding, bij afwijzing / ongegrondverklaring differentiatie	Vervolg regulier	Ontmoedigen vervolgaanvragen Verlaging kosten (V&J)
Opvragen van medisch dossier door vreemdeling zelf (verschuiving bewijslast)		Ontmoedigen
Versnellen vervolgprocedure Regulier		Verkorten van de doorlooptijd van vervolgaanvragen humanitair. Dit zal uiteindelijk een daling van de kostprijs opleveren.
Legesheffing bij verlenging regulier humanitair na 1 jaar	n.v.t.	Wordt in de EAUT meegenomen ²⁷
Algemeen		
Verbeteren informatie-uitwisseling ²⁸	n.v.t.	- Verlaging kosten - Verkorting doorlooptijd PM

²⁷ Door alle maatregelen is het mogelijk dat dit in de toekomst gaat stijgen. Daarom is het wel van belang om eventuele consequenties mee te nemen in de EAUT.

²⁸ Bijvoorbeeld: verbeteren verwijderbaarheidsinformatie, op eerder moment delen van informatie over planning AA

Bijlagen

Bijlage 1 Beleidskader

Stroomlijning toelatingsprocedures Beleidskader ten behoeve van ex ante uitvoeringstoets

In de eerste helft van 2011 zijn de beleidsmaatregelen uitgewerkt die voortvloeien uit de Beleidsvisie Stroomlijning Toelatingsprocedures (zie bijlage 1). Al deze maatregelen zijn via de stuurgroep (het V-MT) voorgelegd aan de minister voor Immigratie en Asiel, die hiermee heeft ingestemd. Daar waar de uitwerking wetswijziging behoeft, is deze reeds neergelegd in het concept-wetsvoorstel Herschikking Asielgronden, dat voor Prinsjesdag aan de Ministerraad zal worden aangeboden (bijlage 2).

De hoofddoelstelling van het kabinet is dat aanvragen voor verblijf in Nederland altijd buiten Nederland worden gestart. Vreemdelingen die bescherming nodig hebben kunnen echter in Nederland hun aanvraag doen en afwachten. Zij moeten van de overheid sneller onherroepelijke duidelijkheid krijgen over verblijfsaanspraken. Prikkels die aanzetten tot het verlengen van het verblijf in Nederland worden weggenomen. In de eerste procedure worden alle relevante elementen meegetoetst, vervolgpcedures worden snel en efficiënt ingericht, met een focus op het aangedragen novum, waardoor het stapelen van procedures wordt tegengegaan, het rechtmatig verblijf bij reguliere aanvragen van ex-asielzoekers wordt ingeperkt en de doorlooptijden worden korter. Doordat dit stelsel een krachtig signaal geeft dat het aanvragen van verblijf alleen in Nederland kan als het om bescherming gaat, en dat procedures snel en efficiënt zullen zijn, wordt een instroombeperkend effect verwacht en wordt terugkeer bevorderd. Met de verkorting van doorlooptijden en de beperking van de instroom als gevolg van dit Programma wordt een besparing van 20 à 25 miljoen euro op jaarbasis gerealiseerd.

In voorliggend beleidskader worden de maatregelen zoals geaccordeerd door de minister voor Immigratie en Asiel beschreven. Hierbij wordt achtereenvolgens ingegaan op:

1. Herschikking van de asielgronden
2. De eerste asielprocedure
3. De eerste regulier-humanitaire procedure
4. Vervolgaanvragen, inclusief rechtsbijstand
5. (overige) Versnelling van de doorlooptijden

1. Herschikking van de asielgronden

Er ontstaat in de toekomst een verschil in rechtspositie tussen 29a of b statushouders enerzijds en statushouders op nationale gronden anderzijds, omdat de a- en b-grond (en reguliere vergunningen) in de toekomst (onder voorwaarden) leiden tot de status van langdurig ingezetene. Dit is niet het geval voor de c, d, e en f-gronden. Hiermee komt de met de Vw2000 geïntroduceerde uniforme asielstatus onder druk te staan. Dit zal het risico van doorprocederen voor een a- of b-vergunning in zich meedragen.

In het Programma stroomlijning toelatingsprocedures is daarom bezien of de c-, d-, e-, en f-gronden elders kunnen worden ondergebracht dan wel kunnen worden geschrapt.

1.1 De c-grond

Op grond van de gemaakte analyse kan worden gesteld dat vanwege diverse (internationale) ontwikkelingen, met name Europese jurisprudentie en de in 2004 aangenomen Kwalificatierichtlijn, de c-grond in het algemeen binnen de kaders van het huidige asielstelsel nog slechts een beperkte toegevoegde waarde heeft. Ten eerste omdat een aanzienlijk deel van het beleid wordt gedekt door de internationale beschermingsgronden (a en b). Dit betreft met name het *traumatabeleid* en de *specifieke groepen*. Voor de uitvoering zijn hierdoor de grenzen tussen de c-grond en de internationale beschermingsgronden steeds minder goed herkenbaar.

Daarnaast heeft de c- grond een beperkte toegevoegde waarde omdat de categorie *bijzondere individuele klemmende redenen van humanitaire aard* vanwege het ontbreken van een helder beleidskader in de huidige praktijk niet of nauwelijks leidt tot vergunningverlening.

De recente beleidswijziging ten aanzien van verwesterde meisjes uit Afghanistan heeft een nadere invulling aan deze categorie gegeven. Deze beleidswijziging zal in absolute zin, met name na de beoogde wetswijziging van artikel 29 Vw (medio 2013) echter niet tot een wezenlijk hoger aantal inwilligingen leiden.

De vergunningverlening op de c-grond in totaal is in de afgelopen jaren gestaag gedaald: in 2002 was nog 32% van alle verleende asielvergunningen op grond van de c-grond; vanaf 2008 ligt dit percentage stabiel op 4%.

Voorgesteld wordt de c-grond, die feitelijk uit drie categorieën bestaat, deels onder te brengen onder de a- of de b-grond, en deels onder het regulier-humanitaire beleid.

1.1.1 Traumatabeleid

Het traumatabeleid zal voortaan in lijn met de Europese regelgeving en jurisprudentie onder de b-grond vallen. Dit behelst een beperkte aanscherping van het beleid, vanwege het vereiste dat personen zelf risico dienen te lopen bij terugkeer naar het land van herkomst. Hierdoor zullen *getuigen* van traumatische gebeurtenissen niet langer vanzelfsprekend een vergunning krijgen.

Toelichting:

In het geval de hier bedoelde gebeurtenissen direct op de persoon van de betrokkene betrekking hebben en betrokkene met geloofwaardige verklaringen zijn gestelde vrees (enigszins) onderbouwt, zal, gelet op de vereisten van de Kwalificatierichtlijn, al snel de gestelde vrees als voldoende zwaarwegend moeten worden beoordeeld en komt betrokkene in aanmerking komt voor internationale bescherming. Het traumatabeleid is hiermee al deels overbodig geworden.

Er is nog maar een beperkte groep over die niet onder de internationale beschermingsgronden valt. Het gaat hierbij om dat deel van het traumatabeleid waarbij de vreemdeling geen (geloofwaardige) vrees bij terugkeer naar het land van herkomst naar voren brengt, bijvoorbeeld als het gaat om een gebeurtenis ten aanzien van een familielid of andere verwant waardoor de vreemdeling verondersteld wordt getraumatiseerd te zijn, zonder dat deze gebeurtenis in relatie

staat tot zijn/haar persoonlijke vrees. In het huidige beleid wordt aan deze personen toch asiel toegekend (op basis van de c-grond), om hen te vrijwaren van de confrontatie met schokkerende gebeurtenissen uit het verleden.

Er vindt een beperkte, maar acceptabele, aanscherping van het beleid plaats door deze specifieke groep niet langer in aanmerking te laten komen voor een verblijfsvergunning. Dit is verdedigbaar omdat dit past in het streven om de asielgronden zoveel mogelijk te laten overeenkomen met de Europese beschermingsgronden. Verder betreft het personen die zelf geen risico voor vervolging of een behandeling als bedoeld in artikel 3 EVRM lopen bij terugkeer naar het land van herkomst. Dit ziet op personen die zijn geconfronteerd met een traumatische gebeurtenis van een naaste (familielid, verwante) en ten aanzien van wie op grond daarvan (een niet medisch aangetoond) trauma wordt verondersteld. Op grond van het veronderstelde trauma en de mogelijke confrontatie met de dader wordt in het traumabeleid -in haar huidige vorm- aangenomen dat in redelijkheid niet kan worden verlangd dat deze persoon terugkeert naar het land van herkomst. In deze gevallen zal, conform de internationale verdragen en regelgeving, niet langer vanzelfsprekend een vergunning worden verleend. Deze aanscherping is in lijn met het regeerakkoord waarin een verzwaring en verschuiving van de bewijslast is voorgenomen.

Tot slot betreft het geringe aantallen: het gaat om een (niet nader kwantificeerbaar) *deel* van de 4% vergunningverleningen op de c-grond.

1.1.2 Speciale groepen

De speciale groepen zullen worden opgenomen in de a- en de b-grond. Ook dit behelst een beperkte aanscherping, aangezien voor hen zwaarder zal worden gehecht aan het individualiseringsvereiste (hoewel nog steeds beperkt).

Ook deze aanscherping is in lijn met de wens van het kabinet om de bewijslast van asielzoekers te verzwaren en te verschuiven.

Toelichting:

Ten aanzien van dit beleid wordt opgemerkt dat op grond van de situatie in het land van herkomst reeds bepaalde (bevolkings)groepen worden aangewezen als specifieke groep onder de internationale beschermingsgronden. In het beleid worden dergelijke groepen aangewezen als risicogroep of kwetsbare minderheidsgroep. Deze groepen vertonen een duidelijke overlap met de specifieke groepen onder 29c. Zo zijn alleenstaande vrouwen uit Afghanistan niet alleen aangewezen als specifieke groep onder 29c, maar ook als kwetsbare minderheidsgroep onder 29b. Ten aanzien van homoseksuelen, biseksuelen en transseksuelen uit Iran geldt dat zij ook zeer goed onder de reikwijdte van 29a en b kunnen vallen. Ook hiervoor geldt dus dat vanwege de systematiek van de Vreemdelingenwet deze groepen grotendeels al een vergunning op basis van de a- of b-grond (zouden moeten) krijgen.

Als deze categorie van de c-grond in zijn geheel opgaat in de internationale asielgronden zal er sprake zijn van een lichte aanscherping, omdat er een -beperkt-individualiseringsvereiste geldt in het kader van het beleid ten aanzien van het risico- of kwetsbare minderheidsgroepen. Het beleid is dan niet langer een absoluut vangnet voor *elk* lid van de betreffende groep. Deze aanscherping is evenwel te rechtvaardigen nu het regeerakkoord vraagt om verzwaring en verschuiving van de bewijslast.

1.1.3 Klemmende redenen van humanitaire aard

De klemmende redenen van humanitaire aard kunnen in de toekomst worden ondergebracht bij reguliere humanitaire toelatingsgronden (MoMi-kolom Humanitair tijdelijk). Deze categorie leidt vanwege het ontbreken van een helder beleidskader in de huidige praktijk niet of nauwelijks tot vergunningverlening. De recente beleidswijziging ten aanzien van verwesterde meisjes uit Afghanistan heeft een nadere invulling aan deze categorie gegeven. Deze beleidswijziging zal in kwantitatieve zin echter niet tot een wezenlijk hoger aantal inwilligingen komen. In 2011 zal dat naar verwachting gaan om enkele tientallen tot een honderdtal. De aantallen in de jaren daarna zullen naar verwachting snel dalen. Ten eerste omdat het aantal meisjes dat na het eerste jaar de doelgroep (minimaal 8 jaar verblijf en minimum leeftijd van 10 jaar) instroomt zal dalen. Daarnaast is de verwachting dat steeds minder betekenis aan deze beleidsinvulling zal toekomen, enerzijds door de implementatie van de plannen om te komen tot snellere procedures en minder vervolgaanvragen. Anderzijds door prioriteit te geven aan de terugkeer van gezinnen met kinderen.

Ook inhoudelijk hoeft deze recente beleidswijziging de overheveling naar regulier niet in de weg te staan: het specifieke beleid voor verwesterde meisjes uit Afghanistan heeft immers zowel regulier- als asielgerelateerde aspecten. Enerzijds kent het doel van de vergunning, het voorkomen van door anderen opgelegde psychosociale druk, asielrechtelijke aspecten. Anderzijds ziet de feitelijke toets met name op factoren (verwestering, gezinssamenstelling, frustratie vertrek etc.) die niet zien op asielaspecten in het land van herkomst. Het onderbrengen van deze toets onder regulier leidt voor de uitvoering daarom niet tot onduidelijkheid.

Toelichting:

De categorie bijzondere klemmende redenen van humanitaire aard heeft geen raakvlakken met de internationale beschermingsgronden en is in de huidige vorm niet goed te onderscheiden van de toets die in het kader van de discretionaire bevoegdheid wordt verricht onder artikel 3.4, derde lid, Vb. Op grond hiervan en de reeds genoemde beperkte toegevoegde waarde binnen de asielgronden van deze categorie is besloten het beleid klem hum over te hevelen naar regulier humanitair.

De recente beleidswijziging ten aanzien van verwesterde meisjes uit Afghanistan heeft ook betrekking op de categorie bijzondere klemmende redenen van humanitaire aard. Deze omstandigheid hoeft echter niet tot een andere conclusie te leiden. Onderstaand wordt dat nader toegelicht.

Onder MoMi zal het mogelijk zijn om een vergunning te verlenen met als verblijfsdoel "tijdelijk humanitair". Het beleidskader klem hum kan hieraan verbonden worden. Vreemdelingen die hiervoor in aanmerking komen, kunnen na 10 jaren verblijf onder voorwaarden aanspraak maken op de richtlijn langdurig ingezetenen²⁹.

Op deze manier is het dus mogelijk om de verblijfsgrond voor Afghaanse verwesterde meisjes aan te merken als één van de reguliere humanitaire beschermingsgronden zoals omschreven in de Beleidsvisie van 22 februari 2011 aan de Tweede Kamer. Deze verblijfsgrond kan dan ambtshalve worden meegetoetst in

²⁹ Een vreemdeling kan 5 jaar "humanitair tijdelijk" krijgen, dat is verblijfsrecht van tijdelijke aard. Vervolgens kan de vreemdeling voortgezet verblijf / onbepaalde tijd op nationale gronden aanvragen, dat is verblijfsrecht van niet-tijdelijke aard. Om in aanmerking te komen voor de status langdurig ingezetene moet er sprake zijn van 5 jaar verblijf van niet-tijdelijke aard.

de asielaanvraag in eerste aanleg (al is de kans vrijwel uitgesloten dat er in dat geval, met name gelet op de voorwaarde van minimaal 8 jaren verblijf in Nederland, op deze grond een inwilliging zal volgen) Bij het indienen van een eventuele reguliere vervolgaanvraag kan deze verblijfsgrond worden aangevoerd als verblijfsdoel. Er is hier geen beperking beoogd ten aanzien van de verblijfsmogelijkheden. Dat betekent dat de vreemdeling zal worden vrijgesteld van het mvv-vereiste, dat zij ontheffing kan krijgen van het paspoortvereiste en dat het middelenvereiste niet zal worden tegengeworpen. De overgang naar regulier betekent wel dat bij een vervolgaanvraag leges verschuldigd zullen zijn.

Het huidige (c-)beleid ten aanzien van verwesterde meisjes voorziet er in dat ook de ouders en eventuele zussen en broers een vergunning kunnen krijgen. Om in lijn met het huidige beleidskader (onder artikel 29, 1^e lid, onder c Vw) dat geldt ten aanzien van het verwesterde meisje ook de gezinsleden een vergunning te verlenen kan in het beleid kan worden opgenomen dat de in Nederland verblijvende ouders en minderjarige broers/zussen van het meisje op grond van artikel 3.13, tweede lid, Vb in aanmerking kunnen komen voor een verblijfsvergunning regulier voor verblijf bij de hoofdpersoon. De voorwaarden die hiervoor moeten gelden zullen in het beleid nader worden uitgewerkt.

1.1.4 Overgangsrecht

Het zou alleen door dossieronderzoek mogelijk zijn om te bepalen of vergunninghouders onder het nieuwe recht onder de a- of de b-grond of onder een reguliere humanitaire grond zouden vallen. Ook de vergunningverlening aan de gezinsleden zou hiervan afhankelijk zijn. Dit is, gezien de capaciteit van de IND en de gemoeide kosten, onwenselijk.

Verder zou dit betekenen dat -gelet op de beperkte aanscherping- op grond van een herbeoordeling, een (klein) aantal vergunningen op grond van de wetswijziging (afschaffen c-beleid) moet worden ingetrokken. Hoewel de regelgeving intrekking niet in de weg zal staan kan wel worden overwogen dat dit op basis van een gewekt vertrouwen bij de vreemdeling eveneens onwenselijk is.

Er is daarom gekozen voor eerbiedigende werking van het overgangsrecht.

Beleidsmatig vooruitlopen op de wetswijziging

Het is wetstechnisch mogelijk om in de beslispraktijk al vooruitlopend op de wetswijziging de beleidsregels in de Vreemdelingencirculaire aan te passen. Dit impliceert dat traumata en specifieke groepen uit de Vc worden geschreven, en een plaats krijgen in het beleid ten aanzien van de a- en b-gronden, en dat het c-beleid tot wijziging van het Vb/Momi beperkt blijft tot klem hum. In de EAUT dient te worden onderzocht of het haalbaar is om in de praktijk vooruit te lopen op de wetswijziging.

1.2 De d-grond

Conform het Regeerakkoord zal het categoriale beschermingsbeleid worden afgeschaft. Dit heeft geringe betekenis nu slechts de niet-Arabische bevolkingsgroepen uit Darfur nog categoriale bescherming kunnen krijgen. De afgelopen drie jaren is slechts een tiental d-vergunningen verleend aan vreemdelingen afkomstig uit Darfur.

1.2.1 Overgangsrecht

Er is besloten tot het eerbiedigen van bestaande vergunningen verleend op de d-grond. Wel wordt de IND verzocht pro-actief tot herbeoordeling over te gaan van

reeds verleende vergunningen waar een vermoeden van fraude of misbruik is, bijvoorbeeld omdat er in het verleden geen bruikbare vingerafdrukken konden worden genomen. Ook bij de herbeoordeling in het kader van de vergunningsaanvraag voor onbepaalde tijd wordt extra aandacht gevraagd voor fraude en misbruik op het gebied van vingerafdrukken en gezinshereniging/nareis.

1.3 De e- en f- grond

Aan gezinsleden van een asielvergunninghouder kan op grond van artikel 29, eerste lid, onder e en f van de Vreemdelingenwet (Vw) een afgeleide asielstatus worden verleend. Dit is een nationale asielgrond. Het Regeerakkoord stelt dat nareizigers voortaan een reguliere status krijgen. Voor zover deze wens was ingegeven door het idee dat dan ook extra drempels konden worden opgeworpen, is de Tweede Kamer reeds meegedeeld dat dit op Europeesrechtelijke gronden niet mogelijk is.

Voor zover de overheveling naar het reguliere domein was ingegeven door de wens nareizigers niet automatisch allemaal de asielprocedure te laten doorlopen en (mede daarmee) korter in de opvang te laten verblijven, is na zorgvuldige afweging gebleken dat dit doel aanzienlijk makkelijker bereikt kan worden door nareizigers ambtshalve een (afhankelijke)

asielvergunning te verlenen. Weliswaar vergt dit aanpassing van de Vreemdelingenwet, maar de overheveling naar regulier zou veel meer wijziging van wet- en regelgeving vergen; niet alleen van de Vreemdelingenwet, maar ook van de Huisvestingswet, internationaal privaatrecht en (mogelijk) de Paspoortwet. Daarnaast zou het legeshuis moeten worden aangepast.

De complicatie ten aanzien van de overige gronden van het eerste lid van artikel 29 Vw ten aanzien van de Richtlijn Langdurig Ingezetene geldt ten aanzien van de nareizigers niet. Voor deze groepen kan nationaal worden geregeld dat zij worden beschouwd als gezinsleden, en daarmee behorend tot de doelgroep van de richtlijn. Hierdoor zou het behoud van de e- en f-gronden in het eerste lid van artikel 29 Vw niet leiden tot de geschetste ondermijning van het éénstatusstelsel, en daarmee tot mogelijk doorprocederen.

Toelichting:

Voorgesteld wordt de procedure (zoals in modern migratiebeleid) als volgt in te richten: nareizigers kunnen een (onverplichte) mvv aanvragen op de diplomatieke post in hun land van herkomst. Er wordt getoetst of zij gezinsleden zijn van de hoofdpersoon die in Nederland in het bezit is van een asielvergunning en of zij recht hebben op een afgeleide status op grond van artikel 29, eerste lid, onder e en f Vw. Indien dit het geval is, kan de mvv worden afgegeven om de inreis te faciliteren en kan bij binnenkomst in Nederland ambtshalve een afgeleide asielstatus worden verleend. De in de Wet modern migratiebeleid voorziene werkwijze ten aanzien van de vaststelling van de identiteit van de aanvrager, de afgifte van de mvv, de verwachte inreisdatum en het verstrekken van het verblijfsdocument twee weken na aanmelding in Nederland, zijn van overeenkomstige toepassing op de toelatingsprocedure voor nareizende gezinsleden van de houder van een asielvergunning.

Ingeval de vreemdeling besluit via de mvv-procedure in te reizen met het oog op de ambtshalve verlening van de asielvergunning, zal derhalve niet worden onderzocht of het gezinslid mogelijk zelfstandig in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning asiel op grond van onderdelen a of b van artikel 29, eerste lid. Het kan overigens niet verplicht worden gesteld om een mvv aan te vragen, maar ervaring uit de nareis-praktijk leert dat in de huidige situatie al vrijwel alle

nareizigers gebruik maken van de mogelijkheid om met een mvv naar Nederland te komen.

Een nareizer kan na binnenkomst in Nederland wel een zelfstandig asielverzoek indienen. In dat geval zal de asielvergunning niet ambtshalve worden verleend maar wordt de aanvraag in de algemene asielprocedure in behandeling genomen. Indien de behandeling van de aanvraag in de algemene asielprocedure niet leidt tot vergunningverlening op grond van onderdelen a en b van het eerste lid, kan alsnog de afgeleide asielvergunning worden verleend.

Ook zal binnen de asielprocedure de mogelijkheid worden geïntroduceerd voor de vreemdeling die daartoe uitdrukkelijk verzoekt, om de aanvraag uitsluitend te toetsen aan de criteria van het nareisbeleid. In dat geval zal de onder artikel 29 vigerende toetsingsvolgorde worden losgelaten. Er wordt slechts gezien of het gezinslid op grond van het nieuwe tweede lid van artikel 29 in aanmerking komt voor de asielvergunning.

Niet uit te sluiten is dat een deel van de groep nareizigers zich (korte) tijd bij de hoofdpersoon voegen in de opvang, indien uitplaatsing van de hoofdpersoon naar gemeentelijke huisvesting nog niet is gerealiseerd. In zijn algemeenheid kan worden geconstateerd dat aan de doelstellingen met betrekking tot vlotte uitplaatsing van statushouders momenteel hard wordt gewerkt.

2. De eerste asielprocedure³⁰

2.1 Het meetoetsen van alle beschermingsgronden in één meeromvattende beschikking

Door het meetoetsen van alle relevante elementen in de eerste asielprocedure kan direct duidelijk worden of er een reden is om verblijf in Nederland toe te staan. Een belangrijk bijkomend voordeel van het integraal meetoetsen in de eerste asielprocedure van *alle* inhoudelijke aspecten die op dat moment aan terugkeer in de weg staan, is dat bij eventuele vervolgaanvragen er reeds een zorgvuldig opgebouwd en volledig dossier is, op basis waarvan snel een beoordeling kan worden gemaakt over de merites van de vervolgaanvraag.

2.1.1 Inwilligingsgronden die worden meegetoetst in de eerste asielaanvraag

In de eerste asielprocedure wordt – uiteraard – allereerst aan de asielgronden van artikel 29 Vw getoetst. Dit zijn, na inwerkingtreding van het wetsvoorstel Herschikking asielgronden, de a- en b- grond. (Voor de procedure voor nareizigers, zie onder 1.3).

Vervolgens wordt ambtshalve getoetst aan de volgende reguliere-humanitaire gronden³¹:

- Artikel 64 Vw (uitstel van vertrek om gezondheidsredenen) (*nu reeds het geval*)
- Slachtofferschap mensenhandel (*nu reeds het geval*)
- Artikel 8 EVRM (gezinsleven)

³⁰ Zie bijlage 3 voor een schematisch overzicht van de eerste asiel- dan wel regulier-humanitaire procedure, en de vervolgpcedures.

³¹ Besluit MoMi voorziet al in ambtshalve toekenning regulier op deze gronden.

- Buiten schuld (*nu reeds het geval*)
- Artikel 3.4. derde lid Vb (Schrijnendheid/discretionair)

Dit zijn de gronden op basis waarvan vreemdelingen die in beginsel mvv-plichtig zijn, op individuele basis vrijgesteld kunnen worden van het mvv-vereiste³². Dit zijn ook de gronden die door afgewezen asielzoekers (en illegalen) regelmatig worden ingeroepen om door te procederen.

Het is in deze situatie van ambtshalve toetsing niet mogelijk om de normale reguliere toelatingsvoorwaarden, zoals leges en het mvv- en paspoortvereiste, tegen te werpen. Dit zou er immers toe leiden dat de IND op basis van een inhoudelijke beoordeling die ambtshalve wordt gedaan tot de conclusie komt dat inwilliging geboden is, maar de verblijfsvergunning weigert op procedurele gronden. Nog los van het feit dat internationale verdragen hieraan in de weg staan (bijvoorbeeld in het geval van artikel 8 EVRM), zou dit niet zinvol zijn en zelfs doorprocederen in de hand kunnen helpen, op het moment dat al is vastgesteld dat (humanitaire) bescherming geboden is. **Om derving van leges-inkomsten tegen te gaan wordt voorgesteld wel leges te heffen bij de verlenging van de regulier-humanitaire vergunning na één jaar³³.** Ook worden leges geheven bij de eerste- en vervolprocedure regulier-humanitair (zie paragraaf 4). **Tevens kan dan een paspoortvereiste worden gesteld.**

Inwilliging op één van de gronden van artikel 29 Vw leidt tot een asielvergunning. Inwilliging op één van de regulier-humanitaire gronden leidt tot een reguliere verblijfsvergunning (m.u.v. artikel 64 Vw uitstel van vertrek om gezondheidsredenen, hetgeen geen vergunning is).

2.1.2 Procedure

Het is van belang dat het meetoetsen van de humanitaire gronden mogelijk is in het stramien van de algemene asielprocedure (AA), aangezien deze zeer snel is en beroepszaken volgend op een afwijzing in de AA geen schorsende werking hebben en binnen 28 dagen worden behandeld. Aangezien de overgrote meerderheid van de asielaanvragers recent in Nederland is gearriveerd, zullen de humanitaire gronden vaak nog niet relevant zijn, aangezien de redenen voor het verlenen van een humanitaire vergunning veelal zien op een (schrijnende) situatie die tijdens het verblijf in Nederland is ontstaan. Door middel van goede bouwstenen is de toetsing dan ook goed mogelijk binnen de AA. Hoewel regulier-humanitaire gronden nog niet vaak aan de orde zullen zijn, is toetsing wel van groot belang omdat hiermee een volledig dossier wordt opgebouwd, waardoor snelle afhandeling van vervolgaanvragen mogelijk is.

Door de juiste bouwstenen te gebruiken voor de gehoren zal ten tijde van het uitbrengen van het voornemen bekend zijn of er sprake is van regulier-humanitaire gronden voor verblijf. Mocht dit toch pas in de zienswijze naar voren worden gebracht en enige tijd vergen ten behoeve van onderzoek, kan de algemene asielprocedure met maximaal 6 dagen worden verlengd³⁴.

³² Vrijstelling mvv en paspoort moeten worden opgenomen in Vb. Vrijstelling leges is al het geval bij ambtshalve verlening regulier (Vc B1/9.6.2).

³³ Indien dan hogere leges worden gevraagd dan bij de 'normale' verlenging moet het VV worden aangepast (3.34 ec VV), maar het is twijfelachtig of dit onderscheid kan worden gemaakt.

³⁴ Mogelijkheid verlenging vanwege onderzoeken reguliere gronden behoeft mogelijk aanpassing van 3.115 lid 1 Vb (onderzoek naar gezinssituatie, medisch, anders).

Hoewel het niet vaak aan de orde zal zijn, is niet uit te sluiten dat de asielbeoordeling in de AA kan worden gedaan, maar dat de toetsing van de regulier-humanitaire gronden onderzoek vergt dat langer duurt. **Voorgesteld wordt om in dergelijke (uitzonderlijke) situaties, de zaak verder te behandelen in de verlengde asielprocedure.**

2.1.3 Rechtsmiddelen

Om te voorkomen dat de rechtsmiddelen voor de verschillende gronden die worden meegetoetst in de eerste asielaanvraag uiteen gaan lopen zullen de regulier-humanitaire gronden worden meegenomen in de meeromvattende beschikking, en daarmee de rechtsmiddelen voor asiel volgen. Dit betekent dat zij worden meegenomen in het voornemen tot afwijzing, en in eventueel beroep en hoger beroep. De aanvraagprocedure bepaalt dus het rechtsmiddel, en niet de uitkomst van de aanvraag³⁵.

2.1.4 Risico

Ten aanzien van de vreemdeling die al enige tijd in NL is en géén eerdere asielaanvraag heeft gedaan (de 'kale illegaal') of eventueel alleen een eerdere regulier-humanitaire aanvraag heeft gedaan is er een tweeledig risico:

Ten eerste is de kans groter dat er daadwerkelijk een humanitaire reden voor verblijf is als de vreemdeling al langer in Nederland is. De kans is dan ook groter dat het ambtshalve toetsen van de reguliere-humanitaire aspecten zo bewerkelijk is dat dit niet in de AA lukt, en dat de vreemdeling alleen om die reden VA-gezonden wordt. Dit is op zichzelf niet bezwaarlijk aangezien dit in de oude situatie tot twee procedures zou hebben geleid (eerst asiel en dan regulier-humanitair), en het nog altijd te verkiezen is dit in één aanvraag af te handelen. Wel heeft dit gevolgen voor de afdoeningspercentages in de AA en voor het bieden van opvang.

Ten tweede, en dit is een groter risico, bestaat de kans dat - met name - langdurig illegaal in Nederland verblijvenden die het gaat om een humanitair regulier verblijfsdoel de asielprocedure verkiezen omdat zij daar kosteloos de door hen beoogde humanitaire verblijfsdoelen getoetst krijgen. Voor humanitaire verblijfsdoelen zijn immers leges verschuldigd en gelden een aantal andere reguliere toelatingsvoorwaarden (mvv- en paspoortvereiste), terwijl de asielprocedure deze voorwaarden niet kent. Hoewel de ervaring is dat in de huidige situatie er niet vaak door een al langer in NL verblijvende vreemdeling een eerste asielaanvraag wordt ingediend, zou dat risico aanzienlijk groter kunnen worden als hiermee reguliere toelatingsvoorwaarden kunnen worden omzeild.

Daarom wordt voorgesteld³⁶ om bij vreemdelingen die al langer (dat wil zeggen, langer dan 6 maanden*) in Nederland zijn en een eerste asielaanvraag indienen de humanitaire doelen niet ambtshalve mee te toetsen.³⁷ Voor degenen die het gaat om (omzeiling van de toelatingsvoorwaarden voor) een humanitaire reguliere grond wordt het op deze manier onaantrekkelijk

³⁵ Art 39 en art 79 lid 3 Vw voorzien hier reeds in.

³⁶ Aanpassing Vb vermoedelijk nodig.

³⁷ De enige uitzondering hierop is het parallel toetsen aan artikel 64 (medische problematiek). Dit zal, conform de huidige werkwijze, altijd als daar aanleiding voor is plaatsvinden.

gebruik te maken van deze route, aangezien de beoogde verblijfsdoelen niet mee worden getoetst. Er zijn dan geen voordelen meer voor deze vreemdeling, alleen nadelen. Dit geldt des te meer in combinatie met oplegging van een inreisverbod (ingevolge de Terugkeerrichtlijn) en overdracht aan DT&V na afwijzing in de asielprocedure.

*Dat de voorgestelde periode waarbinnen de regulier-humanitaire gronden bij een eerste asielaanvraag nog wel worden meegetoetst op 6 maanden wordt gesteld is een afweging tussen enerzijds het willen maximaliseren van de winst die te behalen is door het meetoetsen, en anderzijds het willen minimaliseren van het risico op misbruik van de asielprocedure. Naarmate deze termijn ruimer zou worden genomen is de kans groter dat er daadwerkelijk regulier-humanitaire gronden zijn waarvoor de toelatingsvoorwaarden worden ontweken. Naarmate de termijn krasser zou worden genomen zullen bij minder asielzoekers de regulier-humanitaire gronden worden meegetoetst.

Van belang is dus dat zo vroeg mogelijk in de asielprocedure kenbaar wordt of de vreemdeling al langer dan 6 maanden in Nederland verblijft. Dit zal veelal in het eerste gehoor duidelijk worden. Op zijn laatst zal op het moment dat de IND toekomt aan het toetsen van de regulier-humanitaire gronden duidelijk worden of iemand al geruime tijd in NL verbleef, aangezien dit dan vaak een belangrijk onderdeel van zijn motivering zal zijn (hij/zij betoogt bijvoorbeeld gezinsleven in Nederland uit te oefenen). Als dat het geval is zal de vreemdeling doorverwezen worden naar de procedure voor de regulier-humanitaire aanvragen, en zal niet verder ambtshalve worden doorgetoetst.

Dit kan het risico in zich dragen dat deze groep vreemdelingen tóch (moeten) doorprocederen (eerst asiel, dan regulier). Echter, deze groep is naar verwachting bijzonder klein omdat de vreemdeling die het echt om asiel te doen is zich vrijwel altijd onverwijld zal melden.

2.1.5 Intrekkingen asiel

Op het moment dat een asielvergunning moet worden ingetrokken (bijvoorbeeld omdat de situatie in het land van herkomst is gewijzigd), moet altijd worden beoordeeld of er andere (asiel)gronden zijn die aan de intrekking in de weg staan. **Voorgesteld wordt dat in deze situatie ook altijd wordt beoordeeld of er sprake is van regulier-humanitaire gronden.** Zou de IND dat niet doen, kunnen er immers weer vervolgpcedures op deze gronden worden gestart.

2.2 Versnelling doorlooptijden: kortere reactietermijn zienswijze

In de Beleidsvisie is gesteld dat gekeken zal worden naar de mogelijkheden van het verkorten van de doorlooptijden in de gehele vreemdelingenketen. Eén van de suggesties die naar voren is gekomen om doorlooptijden te verkorten (en hiermee een kostenbesparing te bewerkstelligen), is het herzien van de reactietermijn voor het uitbrengen van een zienswijze.

Voorgesteld wordt de reactietermijn van 4 naar 2 weken te verkorten indien geen onderzoek is opgestart dan wel het onderzoeksresultaat voorafgaand aan het voornemen bekendgemaakt is. De reactietermijn van 4 weken wordt in stand gehouden indien het onderzoeksresultaat tegelijk met het voornemen bekendgemaakt wordt.

Toelichting:

Voordat de asielaanvraag wordt afgewezen brengt de IND een voornemen tot afwijzing uit. De asielzoeker wordt vervolgens in de gelegenheid gesteld om inhoudelijk te reageren op dit voornemen door middel van een schriftelijke zienswijze.

De reactietermijn voor het inbrengen van een zienswijze bij (vervolg)aanvragen in de VA-procedure is 4 weken (artikel 3.115 Vb, tweede lid onder a, Vb)³⁸. Voor beide situaties geldt dat artikel 39, tweede lid Vw in principe ruimte biedt voor een verkorting nu wordt gesproken van een 'redelijke termijn'.

Het feit dat dit een eerste aanvraag betreft, waarbij in de toekomst alle reguliere humanitaire gronden zullen worden meegetoetst is op zichzelf geen reden om vast te houden aan de termijn van 4 weken. Immers, de asielzoeker die vrijwel onmiddellijk na inreis een asielaanvraag indient zal ten aanzien van deze extra gronden niet veel naar voren kunnen brengen, zodat dit voor de gemachtigde weinig tot geen extra werk met zich meebrengt.

Een aspect dat wél reden kan zijn om vast te houden aan een reactietermijn van 4 weken voor deze categorie is dat de VA-procedure in principe is bedoeld voor zaken waarin nader onderzoek noodzakelijk is. De overige zaken zouden immers binnen de AA-procedure moeten kunnen worden afgehandeld.

Het feit dat de gemachtigde in een zaak onderzoeksresultaten heeft ontvangen waarop hij moet kunnen reageren en eventueel ook nog zaken moet (laten) uitzoeken kan reden zijn om in een eerste aanvraag vast te houden aan de reactietermijn van 4 weken. Zeker nu er in die periode ook nog een gesprek met de asielzoeker in aanwezigheid van een tolk gepland moet worden.

In de praktijk worden echter ook zaken waarin geen onderzoek hoeft te worden gedaan soms naar de VA-procedure doorgezonden.

Onderliggende redenen hiervoor kunnen zijn: termijnoverschrijding, medische redenen³⁹, beleidsmatige redenen⁴⁰, of het feit dat een Dublinclaim nog niet is geaccordeerd. Voorgesteld wordt om in deze gevallen te volstaan met een reactietermijn van 2 weken.

Indien er wel een onderzoek is opgestart, is het mogelijk dat de gemachtigde voorafgaand aan het uitbrengen van een voornemen op de hoogte wordt gesteld van de onderzoeksresultaten en in de gelegenheid wordt gesteld hierop te reageren⁴¹. In dit geval kan in redelijkheid van de gemachtigde worden verwacht dat hij binnen een termijn van twee weken na het uitbrengen van het voornemen een zienswijze uitbrengt. Enkel indien de onderzoeksresultaten eerst tegelijk met het voornemen aan de gemachtigde worden toegezonden, heeft de gemachtigde 4 weken de tijd om te reageren.

Overigens kent de Vc (C15.3) een aantal situaties waarin onder bepaalde voorwaarden uitstel kan worden verkregen. Dit betreft:

- het niet (tijdig) beschikbaar zijn van een tolk;

³⁸ Voor zaken waarin een Dublinclaim is gelegd die binnen de VA-procedure worden behandeld geldt een afwijkende termijn van 3 dagen (artikel 3.118, derde lid, Vb).

³⁹ Bijvoorbeeld: zwangerschap, redenen waardoor asielzoeker (tijdelijk) niet beschikbaar is om de procedure in de AA te doorlopen

⁴⁰ Bijvoorbeeld: besluitmoratorium

⁴¹ Dit is geen verplichting die volgt uit de Vw maar wel een mogelijkheid die bestaat en die in het kader van zorgvuldigheid wordt toegepast.

- ziekte van de advocaat of asielzoeker;
- overplaatsing van de asielzoeker;
- vakantie van de advocaat.

Voorgesteld wordt geen wijzigingen aan te brengen in deze lijst.

Het uitgangspunt is dat het verkorten van de reactietermijn van 4 naar 2 weken zal resulteren in een reductie van de opvangtijd. Twee weken korter in de opvang leidt tot een besparing van de opvangkosten van circa € 830,00 per asielzoeker⁴².

3. De eerste regulier-humanitaire procedure

Momenteel wordt bij alle reguliere aanvragen alleen getoetst aan het gevraagde verblijfsdoel. Dat volgt uit de Wet, zie ook B1/2 Vc. De doelstelling is echter dat ook voor regulier-humanitaire aanvragen de prikkels die aanzetten tot 'stapelen' van procedures worden weggenomen. **Voorgesteld wordt daarom dat ook bij de vreemdeling die voor de eerste keer een reguliere-humanitaire aanvraag doet alle reguliere-humanitaire gronden worden meegetoetst**⁴³. Dit maakt het immers mogelijk om bij vervolgaanvragen alleen nog te toetsen aan het ingebrachte novum en dit snel af te doen. Onder Modern Migratiebeleid wordt een aanvraag gedaan onder de beperking 'humanitair-tijdelijk' op grond van 3.48 Vb (nieuw MoMi). Er wordt niet meer bijv. een aanvraag 'buiten schuld' ingediend. De procedure voor vervolgaanvragen en eerste humanitaire aanvragen is hetzelfde en gebeurt in de zogenaamde ééndagstoets. De procedure die gevolgd zal worden, staat onder 4 beschreven.

Uit de nulmeting is gebleken dat de doorlooptijden in een deel van de M50-zaken in eerste aanleg en bezwaar aanzienlijk zijn. Bezien moet worden waar dit aan ligt, en of hier oplossingen voor te bedenken zijn.

3.1 Medisch

Onder de regulier-humanitaire aanvragen horen ook de medische aanvragen. Het gaat hier om:

- artikel 64 Vw (strikt genomen geen aanvraag, want artikel 64 Vw is geen vergunning, maar geeft uitstel van vertrek om medische redenen, inclusief opvang)
- artikel 3.46 Vb
- reguliere aanvraag met beroep op vrijstelling op mvv-vereiste vanwege medische omstandigheden

Een medische aanvraag moet door Bureau Medische Advisering worden beoordeeld op basis van een medisch dossier. De huidige werkwijze is dat Bureau Medische Advisering dit dossier bij de behandelend arts opvraagt. De enige uitzondering hierop is de werkwijze die is ontstaan naar aanleiding van de motie-Spekman die vroeg om het geven van opvang aan ex-asielzoekers gedurende hun aanvraag op medische gronden. Als een ex-asielzoeker hier gebruik van wil maken moet hij *zelf* zijn medisch dossier opvragen bij de behandelend arts en (in een gesloten enveloppe) opsturen aan de IND. De behandelend arts ontvangt hiervoor een

⁴² Gebaseerd op de gemiddelde jaarlijkse opvangkosten per opvanggerechtigde van € 21.690,00

⁴³ Geen aanpassing Vw/Vb nodig: bevoegdheid ambtshalve verlening bestaat al (art 14, eerste lid, onder e Vw); MoMi besluit breidt beperkingen waaronder ambtshalve kan worden verleend uit naar alles wat regulier-humanitair is (3.6Vb).

vergoeding van BMA. De IND controleert of er een gesloten enveloppe aanwezig is en of de toestemmingsverklaring is ingevuld en ondertekend. De IND stuurt het dossier naar BMA met het verzoek om een medisch advies en er wordt een afspraak ingepland met de vreemdeling voor ongeveer twee weken later. In de tussentijd beoordeelt BMA of het medisch dossier compleet is en wordt in gevallen waar dit mogelijk is het advies reeds opgemaakt. Als de vreemdeling zijn aanvraag indient kan in sommige gevallen al worden ingewilligd dan wel afgewezen, en in de overige gevallen wordt artikel 64 Vw (en dus opvang) verstrekt totdat BMA het advies gereed heeft en de IND een beslissing kan nemen. Uit de ervaringen met de motie-Spekman blijkt dat weinig vreemdelingen van deze mogelijkheid gebruik maken. Ook blijkt dat het feit dat het eigen dossier moet worden aangeleverd 6 weken verkorting van de doorlooptijd van BMA oplevert.

Het voorstel is om voor alle aanvragen medisch voortaan als voorwaarde te stellen dat de vreemdeling zelf het eigen dossier aanlevert. Tevens wordt voorgesteld de vergoeding die BMA aan de behandelend arts betaalt te laten vervallen. Ten eerste is dit van belang om op zinvolle wijze medische aspecten ambtshalve mee te kunnen toetsen en maakt dit de kans groter dat binnen één dag al een beoordeling kan worden gemaakt (zie paragraaf 4 voor de werkwijze). Als er geen medisch dossier wordt geleverd, mag de IND er van uitgaan dat er geen medische beletselen zijn. Ten tweede zal dit een sterke rem zijn op het doen van zinloze medische aanvragen. Nu kan iedereen een medische aanvraag doen, en doet BMA/IND 'al het werk' om de aanvraag te kunnen toetsen. Ten derde heeft dit een belangrijk effect op de doorlooptijden van medische zaken. En ten slotte, sluit dit goed aan bij het uitgangspunt in het regeerakkoord dat de bewijslast voor de vreemdeling wordt verzwaard en verschoven.

De werkwijze die dan bij alle medische aanvragen die in Nederland worden ingediend wordt gevolgd is dan niet meer te onderscheiden van die van de werkwijze van motie-Spekman. Dit impliceert ook dat als de IND nog geen beslissing kan nemen op de dag dat de vreemdeling zijn aanvraag doet, artikel 64 Vw wordt geboden, en, indien gewenst, opvang. Opvang zal dan wel beperkt zijn tot ex-asielzoekers, conform de doelgroep van motie-Spekman. Bij het komen tot een reële inschatting van de financiële consequenties van dit voorstel, wordt verzocht de uitkomsten van de EAUT motie-Spekman en de ervaringen met de uitvoering van deze motie te betrekken.

3.2 Intrekkingen regulier-humanitair

Ook regulier-humanitaire vergunningen kunnen worden ingetrokken. Het ligt dan echter niet in de rede om ambtshalve aan de asielgronden te toetsen. Dit zou zeer bewerkelijk zijn (en een asielprocedure vergen), terwijl er tegelijkertijd weinig winst te behalen is: vreemdelingen die een asielverzoek willen doen zullen dit immers over het algemeen kort na aankomst in Nederland doen, en niet pas na intrekking van een reguliere vergunning (bijv. een Marokkaan die enige tijd een vergunning op basis van artikel 8 EVRM had, die ingetrokken wordt omdat er niet langer sprake is van gezinsleven). **Voorgesteld wordt daarom om bij het intrekken van een regulier-humanitaire vergunning niet ambtshalve te beoordelen of er sprake is van asielgerelateerde verblijfsgronden⁴⁴.**

4. Vervolgaanvragen, inclusief rechtsbijstand

⁴⁴ Geen aanpassing Vw/Vb nodig.

In het geval een afgewezen asielzoeker of een vreemdeling wiens aanvraag op regulier-humanitaire gronden is afgewezen een vervolgaanvraag wil doen, wordt gestreefd de opvolgende asielprocedure of de opvolgende reguliere procedure zoveel mogelijk volgens hetzelfde stramien te laten verlopen.

4.1 Schriftelijke aanmelding en voorbereiding

Een belangrijke reden dat er nu geruime tijd zit tussen het moment dat de vreemdeling aangeeft een tweede of volgende (asiel)aanvraag te willen doen en het moment dat de aanvraag in behandeling wordt genomen is dat de persoon zich voor een opvolgende aanvraag meerdere keren in persoon moet melden, om na de afhandeling van een enkele formaliteit weer te worden heengezonden. Een tweede knelpunt is dat bij vervolganvragen asiel vanwege de wenselijkheid van continuïteit van rechtsbijstand de agenda van de eigen advocaat vaak leidend is voor de planning. Daar komt nog bij dat vreemdelingen of hun gemachtigde regelmatig afspraken verzetten, of soms niet op komen dagen. Gedurende al deze tijd heeft de vreemdeling een soort 'pseudo-legaal' verblijf, aangezien zij niet uitzetbaar zijn omdat zij een afspraak met de IND hebben om hun aanvraag in te dienen.

Voorgesteld wordt in de toekomst de vervolgaanvraag (asiel- of regulier-humanitair) altijd vooraf te laten gaan door een schriftelijke aanmelding⁴⁵. Hiermee wordt gewaarborgd dat er een zo volledig mogelijke aanvraag met een deugdelijke motivering wordt ingediend. Deze aanvragen kunnen van te voren door een beslisser al zeer grondig beoordeeld worden. Ook bestaat de mogelijkheid om de vreemdeling of de gemachtigde te bellen als er onduidelijkheden zijn of als er aanvullende informatie nodig is. De schriftelijke aanmelding wordt ingediend middels een vastgesteld formulier, met benodigde stukken en motivering (op novum). Tevens moet een telefoonnummer worden doorgegeven waarop betrokkene of gemachtigde bereikbaar is.

Er wordt een afspraak gemaakt op een zo kort mogelijke termijn (afhankelijk van de planning van de IND en tolken). **Voorgesteld wordt de agenda van de advocaat hierin niet (langer) leidend te laten zijn.⁴⁶** Voorkomen moet worden dat de vreemdeling zonder rechtshulpverlener een opvolgende asielprocedure doorloopt, hetgeen mogelijk kan worden opgevangen door een spreekuurvoorziening ten behoeve van rechtsbijstand.

De vreemdeling krijgt een brief ter bevestiging van zijn afspraak. In deze brief staat ook precies aangegeven welke documenten de vreemdeling op zijn afspraak moet meenemen.

Voorkomen moet worden dat de vreemdeling niet verschijnt op zijn afspraak, of de afspraak (meerdere keren) verzet. **Daarom wordt voorgesteld om, tenzij er verschoonbare redenen zijn voor het niet verschijnen, de vreemdeling vanaf dat moment weer als feitelijk uitzetbaar te beschouwen (inclusief de inzet van instrumenten voor toezicht en eventueel bewaring).⁴⁷**

⁴⁵ Kan al vooruitlopend op wijzigingen in hogere wet- en regelgeving worden ingevoerd. Mogelijk toevoeging bepaling aan VV nodig. Zie art. 3.42 VV.

⁴⁶ Kan al vooruitlopend op wijzigingen in hogere wet- en regelgeving worden ingevoerd

⁴⁷ Kan al vooruitlopend op wijzigingen in hogere wet- en regelgeving worden ingevoerd

Op basis van beschikbare informatie wordt door medewerkers van het back-office zo goed als mogelijk een conceptvoornemen (asiel) of een conceptbeschikking (regulier) opgesteld en in het systeem gezet. Ook wordt door de medewerker aangegeven waar de onduidelijkheden zitten en waar nog op doorgevraagd moet worden.

4.2 Procedure

Bij de vervolgaanvragen wordt alleen het ingebrachte novum getoetst. Niet uit te sluiten is dat de vreemdeling alsnog met andere feiten komt dan de documenten die hij reeds opgestuurd had, die dan (in het geval het een asielaanvraag betreft) desalniettemin moeten worden meegetoetst om schending van het refoulementsverbod te voorkomen. Indien reeds een inreisverbod is opgelegd (dat zal in de toekomst in veel gevallen zo zijn) wordt met het indienen van een aanvraag automatisch om opschorting van dit inreisverbod verzocht⁴⁸.

4.2.1 Vervolgprocedure Asiel

Tweede of volgende asielaanvragen zullen worden behandeld in de ééndagstoets. Het gaat hier louter om vervolgaanvragen waarbij het eerste asielverzoek reeds inhoudelijk is beoordeeld. Uitgezonderd van de ééndagstoets zijn dus zaken die eerder zijn afgedaan op grond van art. 30 Vw en waarbij op grond van de ingebrachte informatie duidelijk is dat de opvolgende aanvraag inhoudelijk zal worden behandeld. Dit geldt ook voor afgewezen asielzoekers die langdurig zijn teruggekeerd naar hun land van herkomst en daarna (mogelijk op basis van nieuwe feiten en omstandigheden) wederom asiel aanvragen in NL. Aanvragen vanuit bewaring (art 6 en artikel 59 Vw) worden ook niet in de ééndagstoets behandeld. Dit onderscheid moet in de regelgeving duidelijk worden gemaakt.

De werkwijze van de ééndagstoets is als volgt. De aanvraag wordt in persoon ingediend bij de IND. **Bezien moet worden of het mogelijk en wenselijk is dat de identificerende taken van de VP in dit geval door de IND kunnen worden overgenomen.** Er wordt een gehoor afgenomen. Aan het eind van de dag wordt:

- a. een voornemen tot afwijzing uitgebracht als er geen nova zijn, of er zijn wel nova maar er kan direct worden bepaald dat die niet tot inwilliging leiden; of
- b. ingewilligd; of
- c. meegedeeld dat er voldoende grond is om het asielverzoek verder in behandeling te nemen⁴⁹.

De Procedurerichtlijn (artikel 7) stelt dat een vreemdeling de afloop van zijn asielaanvraag in de lidstaat mag afwachten. Hiermee is niet gezegd dat ook de status van rechtmatig verblijf moet worden gegeven. **Voorgesteld wordt gedurende de eerste dag van de vervolgaanvraag de vreemdeling géén rechtmatig verblijf te geven, maar –uiteraard- ook niet uit te zetten.**

Ad a voornemen tot afwijzing

Na het uitbrengen van het voornemen volgt een redelijke, maar korte, termijn voor het inbrengen van een zienswijze, waarna de beschikking wordt uitgebracht.

Voorgesteld wordt één dag te bieden voor het inbrengen van een

⁴⁸ Kortsluiten met implementatie Terugkeerrichtlijn (art 66a Vw)

⁴⁹ Toevoegen bepaling aan Vb of aanpassen bestaande bepalingen Vb waarin afwijkende termijnen bij vervolgaanvragen worden neergelegd (artt 3.110-3.121 Vb).

zienswijze, waarna de dag erna de beschikking volgt. Indien de eigen advocaat niet in staat is de vreemdeling ter zijde te staan bij het inbrengen van de zienswijze, kan hiervoor de bovengenoemde spreekuurvoorziening worden gebruikt. Na afwijzing volgt er géén vertrektermijn⁵⁰, en beroep heeft geen schorsende werking⁵¹. Een eventuele voorlopige voorziening mag worden afgewacht, tenzij de aanvraag op grond van artikel 4.6 Awb is afgewezen. Het inreisverbod wordt niet opgeschort.

Om het indienen van een zienswijze, uitreiking van beschikking en overdracht aan DT&V mogelijk te maken wordt opvang geboden, of de vreemdeling indien mogelijk in bewaring gezet⁵². In de EAUT kan worden aangegeven welk soort locatie zich hiervoor het beste leent. (VBL, POL?)

Ad b inwilliging

Bij inwilliging volgt opvang tot uitplaatsing. Een eventueel inreisverbod wordt opgeheven.

Ad c verder behandelen

Indien de zaak verder in behandeling wordt genomen volgt rechtmatig verblijf en opvang. Als er een inreisverbod was opgelegd wordt dit opgeschort, tenzij de vreemdeling criminele antecedenten heeft. In dat geval wordt gedurende de rest van de procedure geen rechtmatig verblijf verleend, maar feitelijk niet uitgezet⁵³. Wanneer het niet mogelijk is om op dag 1 op zorgvuldige wijze een voornemen uit te reiken, wordt de verdere behandeling van de procedure in beginsel ter hand genomen in het stramien van de AA. Als verder onderzoek nodig is, kan het asielverzoek verder worden behandeld in de VA, nadat de correcties en aanvullingen zijn ingediend in het aanmeldcentrum.

Aangezien het nader gehoor reeds heeft plaatsgevonden wordt de AA opgepakt op de dag dat het voornemen wordt uitgebracht (dit is dan dag 5 van de AA). Correcties en aanvullingen kunnen, conform de situatie vóór 1 juli 2010, tezamen met de zienswijze worden ingebracht op de dag hierna (dag 6). De beschikking wordt op dag 7 gemaakt en zo snel mogelijk uitgereikt. Bezien moet worden of, in het kader van overdracht aan DT&V en eventuele inbewaringstelling door de VP, het mogelijk is de beschikking ook nog op dag 7 uit te reiken, of dat dit op dag 8 dient te gebeuren. De verlengingstermijnen van de AA gelden ook in deze situatie. Indien de zaak uiteindelijk leidt tot afwijzing, eindigt het rechtmatig verblijf en wordt voorgesteld beroep geen schorsende werking te geven. Er wordt geen vertrektermijn gegeven. Een eventuele voorlopige voorziening mag worden afgewacht, behalve als er is afgewezen op basis van artikel 4.6 Awb⁵⁴. Het inreisverbod wordt weer opgelegd/de opschorting van het inreisverbod wordt ongedaan gemaakt.

Overdracht aan DT&V vindt op de gebruikelijke wijze plaats.

Indien de vervolgaanvraag verder wordt afgedaan in de VA wordt de reactietermijn voor het inbrengen van een zienswijze teruggebracht naar twee weken. Een termijn van twee weken om een zienswijze in te brengen is ingeval van een vervolgaanvraag redelijk nu enkel de nieuwe feiten en omstandigheden beoordeeld hoeven te worden. Bovendien mag van de asielzoeker eveneens een versnelling

⁵⁰ Geregeld in art 62, lid 3, onder c Vw.

⁵¹ Geregeld in art 82, lid 2, onder b Vw.

⁵² Kortsluiten met implementatie Terugkeerrichtlijn (art 66a Vw).

⁵³ Kortsluiten met Vb aanpassingen implementatie Terugkeerrichtlijn.

⁵⁴ WBV 2011/1 voorziet hier al in.

worden verlangd nu het streven is om de vervolgprocedure zo snel mogelijk af te doen en de IND binnen één dag beoordeelt of een zaak voor inwilliging, afwijzing of verdere behandeling in aanmerking komt.

Het uitgangspunt is dat het verkorten van de reactietermijn van 4 naar 2 weken zal resulteren in een reductie van de opvangtijd. Twee weken korter in de opvang leidt tot een besparing van de opvangkosten van circa € 830,00 per asielzoeker⁵⁵.

De grootte van de totale groep die in aanmerking komt voor de verkorte reactietermijn is nog niet exact bekend.

Ter indicatie voor de te verwachte jaarlijkse kostenbesparing is een berekening gemaakt. Deze berekening is tot stand gekomen op basis van aannames en niet op basis van gegevens uit INDIS.

De verwachting is dat voor 2011 totaal circa **760 vervolgaanvragen** in de VA-procedure worden behandeld en daarmee in aanmerking zouden komen voor een verkorte reactietermijn van 2 weken. Op basis van dit aantal zal deze maatregel een kostenbesparing realiseren van circa € 630.000,00.

4.2.2 Vervolgprocedure Regulier

Evenals bij de vervolgaanvraag asiel moet een afspraak gemaakt worden voor de ééndagstoets, een schriftelijke aanmelding worden gestuurd en genereert de indiening van de aanvraag geen rechtmatig verblijf. Verzocht wordt relevante stukken tegelijk met de schriftelijke aanmelding op te sturen, inclusief het eventuele medische dossier. Aan het begin van de ééndagstoets wordt het paspoort gevraagd en ingenomen tot het einde van de dag. De front-office medewerker controleert de identiteit en nationaliteit van de vreemdeling. Als betrokkene geen paspoort heeft, wordt de aanvraag in principe afgewezen. Alle overige documenten worden bekeken en er worden kopieën gemaakt. De leges worden betaald. De aanvraag wordt ondertekend.

Indien betrokkene de benodigde stukken niet bij zich heeft, wordt geen herstel verzuim geboden. De uitnodigingsbrief kan indien nodig als herstel verzuim worden beschouwd, conform de huidige wijze bij M50, omdat daarin nog eens wordt opgesomd welke stukken moeten worden overgelegd. Ook indien hij zich beroept op een ander verblijfsdoel dan waarvoor de afspraak is gemaakt, dan wel nieuwe feiten en omstandigheden aandraagt, wordt geen herstel verzuim geboden⁵⁶.

Pas als na behandeling in de ééndagstoets blijkt dat de aanvraag niet direct leidt tot een afwijzing, krijgt de vreemdeling gedurende de duur van de behandeling van zijn aanvraag rechtmatig verblijf⁵⁷.

De front-office medewerker hoort betrokkene over de aanvraag, beoordeelt de stukken en behandelt de vragen die al eerder opgesteld waren. Indien nodig vindt ruggespraak plaats met medewerkers van het back-office. Ter plekke wordt verslag van het gesprek gemaakt en uitgedraaid. Dit verslag wordt aan betrokkene voorgelegd en wordt door hem en de front-office medewerker ondertekend.

Aan het eind van de dag wordt:

- a. een afwijzende beschikking uitgebracht als er geen nova zijn, of er zijn wel nova maar er kan direct worden

⁵⁵ Gebaseerd op de gemiddelde jaarlijkse opvangkosten per opvanggerechtigde van € 21.690,00

⁵⁶ Aanpassen Vc B1/9.7.1.

⁵⁷ Kortsluiten met nieuw artikel 66a Vw/inreisverbod.

- bepaald dat die niet tot inwilliging leiden, bijvoorbeeld op basis van het mvv-vereiste; of
- b. ingewilligd; of
- c. meegedeeld dat er voldoende grond is om het verzoek verder in behandeling te nemen⁵⁸.

Ad a afwijzing

Indien mogelijk wordt de beschikking afgerond en uitgereikt. Als de aanvraag leidt tot een afwijzing, is het veelal mogelijk om de beschikking direct uit te reiken. Bezien zal worden of het mogelijk is dat DT&V of de Vreemdelingenpolitie (VP) dan het paspoort kan innemen, aangezien direct overdracht zal plaatsvinden aan de DT&V. Bij de uitreiking van de beschikking is de VP aanwezig, die betrokkene na uitreiking van beschikking indien mogelijk in bewaring stelt met het oog op uitzetting. De beschikking wordt ook nog separaat aan de gemachtigde toegestuurd.

Ad b inwilliging

Bij inwilliging wordt de beschikking uitgereikt en daarmee rechtmatig verblijf gegeven.

Ad c verder in behandeling

Als nader of grondiger onderzoek nodig is of er moet advies aan derden gevraagd worden wordt de aanvraag ingenomen en verder behandeld. Betrokkene krijgt zijn paspoort terug en krijgt een sticker in zijn paspoort om zijn rechtmatig verblijf gedurende de behandeling van zijn aanvraag aan te tonen. In de huidige praktijk wordt de beschikking binnen een maand opgestuurd. **Voorgesteld wordt dat de betrokkene in alle gevallen de beschikking in persoon moet ophalen⁵⁹.** Hierdoor kan de werkwijze zoals hierboven beschreven bij een directe afwijzing ook in deze zaken gelden en het terugkeerbeleid effectiever worden ingericht.

4.3 Overdracht aan de DT&V

Door de aanwezigheid van de DT&V bij de ééndagstoets op de dag van de aanvraag, voert de DT&V gelijk een gesprek met de vreemdeling en kan alvast gekeken worden naar de mogelijkheden voor een eventuele inbewaringstelling of plaatsing in de vrijheidsbeperkende locatie (VBL). Tevens wordt gekeken naar bijzonderheden in het kader van een eventuele doorplaatsing. Op de dag dat de negatieve beschikking wordt uitgereikt, zal de DT&V nog een vertrekgesprek voeren met de vreemdeling en kan uitvoering worden gegeven aan de eerder genoemde mogelijkheden. In bepaalde zaken zou het zelfs mogelijk zijn om betrokkene gelijk op de dag van de aanvraag in bewaring te stellen: er volgt namelijk geen rechtmatig verblijf uit de aanvraag.

4.4 Rechtsbijstand

Zoals in 4.1 en 4.2 is beschreven zal de agenda van de eigen advocaat niet langer leidend zijn voor de planning en voortgang van asielvervolgaanvragen. Indien de eigen advocaat niet aanwezig is bij de ééndagstoets of de AA die eventueel direct hierop volgt, zal gebruik kunnen worden gemaakt van een spreekuurvoorziening.

⁵⁸ Toevoegen bepaling aan Vb of aanpassen bestaande bepalingen Vb waarin afwijkende termijnen bij vervolgaanvragen worden neergelegd (artt 3.110-3.121 Vb).

⁵⁹ Aanpassing Vc B1/9.7.7.1.

Tevens zal er sprake zijn van een differentiatie in de vergoedingenstructuur van de gesubsidieerde rechtsbijstand bij vervolgaanvragen asiel en regulier-humanitair. Hiermee wordt uitwerking gegeven aan de wens tot een 'no cure, no fee'-benadering zoals in het regeerakkoord beschreven. Uitgangspunt is dat vanuit het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand incentives kunnen worden gecreëerd teneinde bij te dragen aan het tegengaan van het stapelen van kansloze procedures.

De aanvraagfase voor reguliere aanvragen in eerste aanleg is uitgesloten van gesubsidieerde rechtsbijstand. Alleen bezwaar, beroep en hoger beroep kan in aanmerking komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand. Daarom is het model voor asielvervolgaanvragen licht afwijkend van het model voor regulier-humanitaire vervolgaanvragen.

Uitgangspunt voor de vergoedingensystematiek van rechtsbijstand zal zijn dat er lagere of geen vergoeding zal worden gegeven bij directe afwijzing in de ééndagstoets (bij asiel: ook bij afwijzing in de AA) alsmede bij ongegrondverklaring in beroep en hoger beroep; daarnaast meer inzet op kwaliteit en integriteit.

De hoogte van het (lagere) forfait moet nog worden vastgesteld en is primair de verantwoordelijkheid van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Financiële consequenties hiervan kunnen dus niet in de EAUT worden doorberekend. Wel wordt verzocht in de EAUT te bezien wat de uitvoeringsconsequenties van de voorgestelde werkwijze van gedifferentieerde forfaits zijn voor de direct betrokkenen (primair de RvR en de IND).

Vervolgaanvraag asiel

Uitgaande van de ééndagstoets zal de rechtsbijstandverlening er als volgt uit komen te zien.

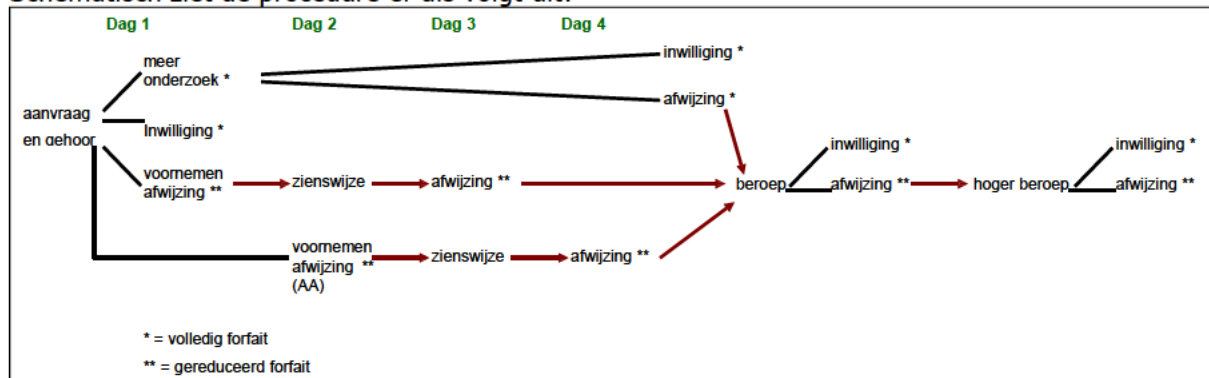
1. Schriftelijke aanmelding van de vervolgaanvraag geschiedt door de "eigen" advocaat (dit zal veelal dezelfde advocaat zijn als die betrokken was bij de eerdere procedure).
2. Dag 1 van de ééndagstoets:
 - de aanvraag wordt ingediend;
 - het gehoor vindt plaats. Hierbij is de eigen advocaat aanwezig; indien dit niet mogelijk is, kan worden teruggevallen op een spreekuurvoorziening die op de aanmeldcentra wordt aangeboden door de advocatuur.

Aan het eind van dag 1 bestaan de volgende beslissingsopties:

 - inwilliging
 - nader onderzoek/aanvraag in behandeling in AA, plus eventueel VA
 - voornemen tot afwijzing
3. Indien sprake is van een voornemen tot afwijzing wordt op dag 2 de zienswijze ingediend. Dit geschiedt door de eigen advocaat. Indien deze advocaat niet beschikbaar is, kan worden teruggevallen op een spreekuurvoorziening. Op dag 3 volgt de uiteindelijke beslissing.
4. Beroep en vervolgens hoger beroep kunnen worden ingesteld. Hiervoor zal een afzonderlijke toevoeging moeten worden aangevraagd.

Voorgesteld wordt om de vergoeding voor rechtsbijstandverlening in een zaak die leidt tot inwilliging alsmede de beslissing nader onderzoek/aanvraag in behandeling onder het normale forfait te brengen. Het voornemen tot afwijzing in de ééndagstoets of eventueel de direct daarop volgende AA wordt onder een substantieel lager forfait gebracht. Voor beroep en hoger beroep geldt dat alleen een gegrondverklaring onder het normale forfait wordt gebracht.

Schematisch ziet de procedure er als volgt uit:

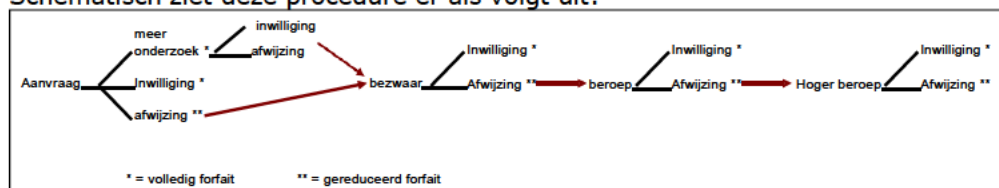


Vervolgaanvraag regulier-humanitair

1. Aanvraagfase (eendagtoets) dag 1: geen gesubsidieerde rechtsbijstand op grond van art. 8 Brt. Aan het eind van deze dag zijn er drie beslissingsopties:
 - o inwilliging
 - o afwijzing
 - o nader onderzoek/aanvraag in behandeling
2. Bezwaar, beroep en hoger beroep: gesubsidieerde rechtsbijstand mogelijk.

Voorgesteld wordt bij bezwaar, beroep en hoger beroep alleen bij een inwilliging/gegrondverklaring het normale forfait uit te keren. Ingeval van afwijzing wordt een gereduceerd tarief gehanteerd.

Schematisch ziet deze procedure er als volgt uit:



Inzet op kwaliteit en integriteit

Voorgesteld wordt alleen asieladvocaten die voldoen aan de inschrijvingsvoorwaarden van de RvR vervolgaanvragen te laten doen. Daarnaast wordt voorgesteld de balie te verzoeken meer toezicht te houden op kwaliteit en integriteit; vanuit de RvR kan dit steekproefsgewijs worden gecontroleerd. De procesvertegenwoordigers bij de IND kunnen daarbij behulpzaam zijn door het signaleren van zaken waarin stelselmatig of regelmatig sprake lijkt te zijn van gebrekkige integriteit van de advocaat dan wel die op voorhand apert zinloos zijn.

Met deze benadering wordt een prikkel ingebouwd ter voorkoming van kansloze zaken, terwijl daarnaast de toegang tot het recht niet onmogelijk wordt gemaakt. Uitgangspunt is immers dat het voor de vreemdeling onaantrekkelijk moet worden

gemaakt kansloze aanvragen in te dienen enkel met het doel het rechtmatig verblijf in Nederland te rekken. Door een snelle beslissing en afdoening van de aanvraag door de IND wordt de prikkel voor de vreemdeling om het verblijf te rekken verminderd. Daarnaast wordt aan de advocaat wel de gelegenheid geboden de vreemdeling voldoende bij te staan bij een kansrijke aanvraag. Ook hier is een prikkel ingebouwd voor de advocaat. Gesubsidieerde rechtsbijstand wordt niet onthouden, doch wordt bij evident kansloze aanvragen beperkt door het toekennen van een lagere vergoeding.

4.5 Locatie

Zoals boven beschreven wordt bij vervolgaanvragen regulier-humanitair en asiel ongeveer hetzelfde stramien voorgesteld. In de EAUT dient onderzocht te worden of het raadzaam is alle vervolgaanvragen ook op dezelfde locatie te laten gebeuren⁶⁰: met name in de uitstraling zou het goed zijn om één duidelijk plek te hebben waar de IND binnen één dag toetst of de vervolgaanvraag kan worden afgewezen. Op deze locatie moeten in ieder geval ook de DT&V aanwezig zijn, de VP en het COA. Er zal moeten worden gezien welke (eventuele bestaande) locatie zich hiervoor leent en wat hiervan de gevolgen zijn met betrekking tot (verschuiving) van personele capaciteit.

5. (Overige) versnelling van de doorlooptijden

5.1 Dublin-zaken

Inzet is om de afhandeling van Dublin-zaken in de gehele keten te versnellen. **Deze versnelling is mogelijk door in alle gevallen waarin er concrete aanwijzingen zijn dat een andere lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek, de zaak in de snelle Algemene Asielprocedure af te doen**⁶¹. Dit heeft een effect op de doorlooptijden van deze zaken, maar minstens zo belangrijk is het signaal dat hiervan uitgaat: namelijk dat zaken waar Nederland niet inhoudelijk voor verantwoordelijk is (vrijwel) altijd zo snel mogelijk worden afgedaan. En gelet op deze signaalwerking is het daarnaast ook belangrijk om voor zaken die desondanks doorgezonden moeten worden naar de Verlengde Asielprocedure te komen tot een zo kort mogelijke behandelduur.

Toelichting:

Sinds de verbeterde asielprocedure wordt Eurodac al bij de eerste aanmelding geraadpleegd, zonder dat daarmee de termijnen van de AA aanvangen. Als sprake is van een treffer in Eurodac categorie 1 (eerder asielverzoek in andere lidstaat) wordt nog tijdens de rust- en voorbereidingstijd (hierna: RVT) een terugnameverzoek verzonden. De aangezochte lidstaat moet binnen twee weken reageren, waardoor een claimakkoord binnen is voorafgaand aan of uiterlijk tijdens de AA. Daardoor kan de Dublin-beschikking binnen de korte AA worden uitgereikt. Het beroep tegen een AA-beschikking wordt in beginsel binnen 28 dagen afgehandeld.

Voor overige terug- en overnameverzoeken in het kader van de Dublinverordening geldt een reactietermijn van respectievelijk één en twee maanden. In die gevallen

⁶⁰ Aanpassen VV (artt 3.33a en 3.42).

⁶¹ AA-afdoening van Dublin-zaken vereist dat het claimakkoord is verkregen voor de dag waarop uiterlijk de beschikking moet zijn uitgereikt.

wordt momenteel de Dublin-claim pas na de start van de AA verzonden en wordt de asielzoeker in afwachting van een akkoord naar de Verlengde Asielprocedure (hierna: VA) gezonden.

Voorgesteld wordt om *alle* gevallen waarin er *concrete* aanwijzingen zijn dat een andere lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek in de snelle AA af te doen indien een claimakkoord is verkregen. Hierdoor kunnen meer Dublin-zaken dan nu worden afgedaan in de korte AA. De gemiddelde doorlooptijd tussen datum claimakkoord en datum beschikking betreft nu circa 36 dagen. Als zaken in de AA worden afgedaan loopt de afstand tussen claimakkoord en beschikking terug. Daarbij wordt de claim veel eerder in het proces gelegd, namelijk al direct na de eerste aanmelding, nog voor de start van de AA. Dit resulteert eveneens in een bekorting van de doorlooptijd.

Tot slot heeft een beroepsprocedure tegen een AA besluit een kortere doorlooptijd dan een beroepsprocedure volgend op een VA besluit. Daarmee worden de totale doorlooptijden voor de betreffende zaken bekort met enkele weken tot twee maanden.

Bij *concrete* aanwijzingen kan, naast de hierboven genoemde zaken met een treffer in Eurodac categorie 1, gedacht worden aan:

- Zaken met een treffer in Eurodac categorie 2 (illegale inreis);
- EU-VIS treffer (visum afgegeven door andere lidstaat)⁶²;
- bij de asielzoeker aangetroffen documenten;
- door de asielzoeker afgelegde concrete en verifieerbare verklaringen.

Uit cijfermatige analyse blijkt dat in de huidige praktijk, ondanks een stijgende trend en een hoog rendement, 32% van de zaken die geschikt zijn om in de AA af te doen, toch in de VA terecht komt. Deze zomer wordt een plan van aanpak gemaakt om dit resultaat te verbeteren. Bij dit plan van aanpak zullen relevante ketenpartners worden betrokken. In dit plan van aanpak zal ook worden bekeken wat nodig is om vanaf oktober 2011 Eurodac-2 zaken af te gaan doen in de AA. Met het COA wordt uitgewerkt op welke locatie deze asielzoekers, die dan mogelijk 2 maanden in de RVT verblijven, opgevangen kunnen worden. De uitvoeringsconsequenties van het vaker afdoen in de AA van Eurodac-1 en -2 zaken mag daarom in de EAUT buiten beschouwing worden gelaten, afgezien van de financiële consequenties hiervan. Input hiervoor zal worden geleverd vanuit de opstellers van genoemd plan van aanpak. Met andere woorden: niet hoeft uitgezocht te worden hoe het kan, maar wel wat het kost en/of oplevert.

5.1.1 Maatregelen die verder nodig zijn om te komen tot snellere afdoening van Dublin-zaken

- Afdoening van de overige Dublin claims in de AA vergt ingrijpender aanpassingen van de eerste aanmeldfase. Claimonderkenning in deze zaken vindt nu plaats tijdens de AA, maar zou in de toekomst tijdens de aanmeldfase moeten plaatsvinden. Dit vergt een verschuiving van expertise van de AA naar de aanmeldfase en beantwoording van de vraag welke organisatie deze werkzaamheden gaat uitvoeren, de Vreemdelingenpolitie of de IND. Dit raakt aan

⁶² De start van de uitrol van EU-VIS is voorzien voor najaar 2011. EU-VIS is een databank met de dactyloscopische gegevens van derdelanders die een Schengen-visum hebben aangevraagd.

een principiële discussie over de rol van de VP in de vreemdelingenketen die nog gevoerd moet worden en buiten de scope van het Programma valt. Vooruitlopend op de uitkomsten van de discussie zal in de EAUT worden gezien hoe door praktische oplossingen claimonderkenning vaker in de aanmeldfase kan plaatsvinden. Tevens zal in de EAUT worden gezien of een forse toename van het afdoeningspercentage gevolgen heeft voor de DT&V en de VP in het kader van vlotte daadwerkelijke overdracht.

- Deze maatregelen kunnen echter niet voorkomen dat ook in de toekomst nog Dublin-zaken in de VA terecht komen. Dit speelt onder andere in zaken waarin asielzoekers geen RVT hebben (toegangswegering en bewaringszaken), in zaken waarin een second opinion moet worden gevraagd en in zaken waarin *concrete* signalen ontbreken of pas later worden ontdekt/onderkend. Indien we willen uitstralen dat we Dublinzaken snel willen overdragen is het belangrijk om zaken die, om de hierboven genoemde redenen, VA gezonden worden ook urgentie te geven in de keten en te komen tot een kortere behandelduur in de beroepsfase. Hiertoe zal in overleg getreden moeten worden met de Rvdr.
- De IND heeft de wens uitgesproken om in Dublin-zaken het eerste gehoor en het Dublin gehoor samen te voegen. Tijdens het Dublin-gehoor wordt de asielzoeker in de gelegenheid gesteld eventuele bezwaren tegen een Dublin-overdracht toe te lichten. Dit is een tamelijk kort gehoor en de gedachte is om dat in de toekomst al tijdens het eerste gehoor aan de orde te stellen. Samenvoeging van beide gehoren levert een financiële besparing op, doordat minder tijd besteed hoeft te worden aan het plannen en voorbereiden van het gehoor en er geen tolkenkosten voor een tweede gehoor hoeven te worden gemaakt. Samenvoeging levert geen noemenswaardige bekorting van de doorlooptijd op.
- Gebleken is dat de tijdsduur tussen de beschikking en de feitelijke overdracht van Dublin-zaken soms behoorlijk lang is. Bezien moet worden of hier een verkorting mogelijk is.

5.1.2 Verhouding met bestaande regelgeving

De voorgestelde maatregelen vergen geen aanpassing van de huidige wet- en regelgeving. De artikelen 69 en 82 van de Vreemdelingenwet voorzien expliciet in de mogelijkheid om voorafgaand aan de asielaanvraag onderzoek te doen naar de identiteit en nationaliteit van de vreemdeling, vingerafdrukken, documenten en bescheiden en naar de vraag of artikel 30, eerste lid, aanhef en onder a Vw, kan worden toegepast. Deze onderzoeksmogelijkheid is niet onbegrensd, nu in artikel 3.109 derde lid, Vb is bepaald dat tijdens de rust- en voorbereidingstermijn van overheidswegen geen vragen worden gesteld over zijn asielmotieven. Gebleken is dat de in artikel 3.118a, eerste lid Vb gehanteerde formulering niet strookt met de (beoogde) uitvoeringspraktijk. In dat artikel staat dat een Dublin-voornemen wordt uitgereikt "vooruitlopend op aanvaarding van het verzoek tot overname of terugname door het andere land". Juist voor zaken die in de AA worden afgedaan geldt dat bij uitreiking van het voornemen vaak al een claim-akkoord is verkregen. Deze formulering moet in lijn worden gebracht met de praktijk, bijvoorbeeld door hier een kan-bepaling van te maken.

In het voorstel voor een *recast* van de Dublin Verordening dat op dit moment onderwerp van Brusselse onderhandeling is, zijn geen concept-bepalingen aangetroffen die de voorgestelde werkwijze doorkruisen.

Specifiek ten aanzien van alleenstaande minderjarige asielzoekers is van belang dat de *recast* voorziet in een inspanning door de lidstaten om ook tweedegraads familieleden op te sporen. Dit vergt een intensiever gehoor. De eerste aanmelding leent zich waarschijnlijk niet voor een dergelijk intensief gesprek.

Het samenvoegen van het eerste en het Dublin-gehoor vergt aanpassing van (in ieder geval) artikel 3.112 en 3.113 Vb en C13 van de Vreemdelingen-circulaire. Aanpassing van hogere regelgeving is niet nodig.

5.2 Efficiënter inrichten onderzoeken

De Directie voor Specialistische Diensten en Internationale Samenwerking (SDIS) van de IND is gevraagd te bezien of en zo ja waar, mogelijkheden aanwezig zijn om bij te dragen aan het bekorten van de doorlooptijden door de procesuitvoering van SDIS-onderzoeken in het asielproces.

Naast het voordeel dat deze nieuw beoogde werkwijze de doorlooptijd bekort en daarmee de opvangkosten verlaagt, wordt ook het inzetten van 'overbodige' onderzoeken waar mogelijk voorkomen. Daarnaast worden niet uitgevoerde onderzoeken, die een rechter achteraf blijkt te missen, wel ingezet. Ook wordt met het proactief toevoegen van nuttige achtergrondinformatie (factsheets, tips, gerichte vragen), die tijdens de gehoren gebruikt kunnen worden, nog beter bijgedragen aan de handavingsopdracht.

5.2.1 Soorten onderzoek

De onderzoeken die SDIS uitvoert zijn primair bedoeld voor herkomstbepaling, identiteitsbepaling, validatie van asielmotieven en beoordeling van (medisch) humanitaire omstandigheden. Ze vallen in twee groepen uiteen: eenvoudige snelle onderzoeken en ingewikkelde uitgebreide onderzoeken, waarbij uiteraard sprake is van een verschil in de doorlooptijd.

Eenvoudige onderzoeken:

- Herkomstbepaling d.m.v. geografische- en landinformatie;
- Aanvullende informatie uit openbare bronnen ter aanvulling op algemene ambtsberichten;
- Beperkt technisch onderzoek waarbij echtheidskenmerken van overgelegde en ingenomen documenten kunnen worden vastgesteld.
- Eerste selectie herkomst d.m.v. taalscan.

Product	Realisatie producten	Productie over periode	Doorlooptijd	Tijdigheids%
Geo-/landeninfo (RIC)	11.141	1-1-2010 tot 1-5-2011	Binnen 24 uur	100%
Documentvragen (RIC)	232	1-1-2010 tot 1-5-2011	Binnen 24 uur	n.b.
Taalvragen (Quick scan)	42	1-1-2011 tot 1-6-2011	1 tot 2 dagen	n.b.

Uitgebreide onderzoeken:

- Asielonderzoek en herkomstbepaling d.m.v. individuele ambtsberichten (IAB);

- Taalanalyse;
- Casuïstische landeninformatie;
- Medische onderzoek (marteling, PTSS, noodzaak medische behandeling in Nederland);
- Documentonderzoek door expert.

Product	Realisatie producten	Productie over periode	Doorlooptijd	Tijdigheids%
Taalanalyse	327	1-7-2010 tot 1-6-2011	< 2 maanden	93%
IAB	79	1-1-2010 tot 1-6-2011	6 mnd	n.b.
Landinhoudelijke zaken	2.444	1-1-2010 tot 1-6-2011	< 3 dagen*	
Medisch advies (art. 64)	1.320	1-7-2010 tot 1-6-2011	7 weken	93%
Medisch advies (reg.)	1.871	1-7-2010 tot 1-6-2011	13 weken	83%
Documentonderzoek	15.462	1-1-2010 tot 1-5-2011	2 weken	74%

**ihkv Piva van 10 naar 3 dagen teruggebracht m.u.v. niet Piva-relateerde zaken.*

5.2.2 Huidige situatie

De SDIS productie is nu vraaggestuurd. Adviezen op het gebied van o.a. herkomst, medische situatie en documenten worden vooral door beslismedewerkers en in een enkel geval door procesvertegenwoordigers gevraagd. Deze werkwijze betekent dat onderzoek steeds wordt gedaan tijdens het beslissingsproces en dat het daarmee direct de doorlooptijd beïnvloedt.

Uitsplitsing van de onderzoeksproducten naar invloed op de beslissingsprocedure is niet mogelijk. Deze effecten worden niet geregistreerd. Wel kan - met de nodige slagen om de arm - op basis van een expertopinie worden aangegeven in welke procesfase deze onderzoeken vooral lijken voor te komen, of dat per sé in die fase zou moeten en wat het mogelijke effect zou zijn wanneer de onderzoeken in een andere procesfase zouden (kunnen) worden uitgevoerd.

- Eenvoudige onderzoeksvragen worden nu deels in de RVT en deels in de AA -procedure beantwoord. Hoewel de onderzoeken weinig tijd vergen is de relatieve procesbelasting (korte procestijd AA) toch beduidend.
- Medisch advies als onderdeel van de asielprocedure komt nauwelijks voor. In de RVT wordt een medische beoordeling gedaan op het doorlopen van de asielprocedure.
- Uitgebreide onderzoeksvragen worden bijna volledig in de VA-procedure afgedaan: ingeschat 500 in de AA en van de resterende 15.000 documentonderzoeken is ca. 40% (= 6000) asiel gerelateerd. De rest ziet op naturalisatieverzoeken en gezinshereniging.

5.2.3 Toekomstige situatie

SDIS wil veel meer proactief, nog voor een beslisser met een zaak aan de gang gaat, een quick scan en profilering uitvoeren waardoor de onderzoeksnoodzaak zo vroeg mogelijk wordt beoordeeld. Daarmee kan benodigd onderzoek al in gang worden gezet voordat bij de vreemdeling het eerste gehoor wordt afgenomen; gedurende de rust- en voorbereidingstijd (RVT). De basis hiervoor zal worden gevonden in **uitgebreidere informatie die vergaard wordt tijdens de intake** door de Vreemdelingenpolitie en die sneller digitaal beschikbaar wordt gesteld middels INDiGO.

Bijlage 2 Standaardvragenlijst EAUT

	Organisatie
	Zijnde voorziene aanpassingen van het beleid zo geformuleerd dat procedures, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken helder gedefinieerd zijn?
	Welke gevolgen heeft de aanpassing van het beleid voor de inrichting van de organisatie?
	Welke gevolgen heeft de aanpassing van het beleid voor de indeling van werkprocessen (administratieve organisatie)?
	Personeel en Opleiding
	Welke gevolgen zijn er voor de verschillende soorten werkzaamheden, werklust, arbeidsomstandigheden bij de uitvoeringsorganisatie?
	Zijn er consequenties voor het aantal medewerkers (uitgedrukt in fte's)?
	Zijn er consequenties voor de functieprofielen/soorten functies?
	Zijn er gevolgen voor de middensom van salarissen?
	Zijn er voldoende personele mogelijkheden voor uitvoering en handhaving?
	Welke opleidings-, wervings- en selectieactiviteiten zijn noodzakelijk?
	Techniek en automatisering
	Zijn er voldoende technische mogelijkheden voor uitvoering en/of handhaving?
	Welke aanpassingen in (geautomatiseerde) systemen zijn noodzakelijk?
	Zijn de systemen voldoende op elkaar afgestemd (zowel intern als extern met andere ministeries en/of uitvoeringsorganisaties)?
	Huisvesting
	Zijn aanpassingen van huisvesting noodzakelijk?
	Zijn er andere infrastructurele aanpassingen nodig?
	Zijn er incidentele en structurele kosten aan de aanpassingen verbonden?
	Externen
	Welke gevolgen zijn er voor inhuur van gespecialiseerde diensten, zoals medici, toladvocatuur etc?
	Zijn er kostprijzen te geven voor inhuur van derden?
	Financieel overzicht
	Zijn er integrale kostprijzen te geven per categorie procedure/zaak?
	Welke totale financiële incidentele gevolgen zijn er (uitgedrukt in euro's)?
	Welke totale financiële structurele gevolgen zijn er (uitgedrukt in euro's)?
	Wat is het totale kostenoverzicht uitgesplitst naar structurele en incidentele kosten naar kostensoorten (zoveel mogelijk gedifferentieerd)?
	Keteneffecten bij instanties buiten de uitvoeringsorganisatie
	Welke instanties zijn binnen de keten direct verbonden met de organisatie?
	Wat zijn de kritische factoren voor een optimale afstemming in de keten?
	Zijn er activiteiten die gezamenlijk met andere partners in de keten kunnen worden ondernomen (bijv. opleiding/werving personeel) en zo ja op welke manier zou hier uitvoering kunnen worden gegeven?
	Invoering
	Welke problemen worden voorzien die samenhangen met de invoering van het nieuwe systeem?

	termijn van invoering, aanloop, overgangsregeling, werkvoorraden en achterstanden?
--	--

Bijlage 3 Vragenlijst intake door VP en voorgestelde wijzigingen

Tijdens de intake door de VP wordt een asielzoeker een aantal gegevens geregistreerd en vragen voorgelegd. Het betreft hier de volgende gegevens:

Achternaam
Voorna(a)m(en)
Geboortedatum
Geboorteplaats
Geboorteland
Nationaliteit(en)
Geslacht

De vreemdeling werd verhoord in de [...] taal

Tijdens het verhoor getoonde eigendommen.

De vragen die aan bod komen zijn:

1. Is dit uw eerste aanvraag binnen Nederland, of heeft u reeds eerder een verblijfstitel aangevraagd?
2. Wat is uw laatste woon- of verblijfplaats in het land van herkomst en vanaf wanneer tot wanneer verbleef u op dit adres?
3. Welke nationaliteit heeft u?
4. Heeft u rechtmatig verblijf in Nederland?
5. Wanneer bent u Nederland binnen gekomen en wanneer en waar heeft u zich gemeld bij de bevoegde autoriteiten?
6. Kunt u uw identiteit aantonen met een identificerend document?
7. Kunt u uw identiteit aantonen met andere bescheiden?
8. Beschikt u over bagage en waar bevindt zich deze?
9. Bent u eerder in contact geweest met politie en justitie?
10. Kunt u de namen en adressen opgeven van personen waarmee u familierechtelijke betrekkingen hebt of van andere u bekende personen in Nederland?
11. Hoe voorziet u in uw levensonderhoud?
12. Heeft u eerder binnen Europa asiel aangevraagd of vingerafdrukken laten afnemen?

Vraag 2 is in maart 2011 toegevoegd aan het proces-verbaal. SDIS heeft in dit traject een aantal wijzigingen voorgesteld. Het gaat hier om het opnemen van de volgende vragen:

- a. Wat is uw eerste taal (= moedertaal/meest gebruikte taal)?
- b. Welke talen spreekt u nog meer en waar sprak u deze? (= thuis, bij familie, op school, in woonomgeving).
- c. Per taal: spreekt u deze taal goed, of niet zo makkelijk? Kunt u een gehoor doen in die taal?

En wijzigingen van de volgende vragen:

2. Wat is uw laatste woon- of verblijfplaats in het land van herkomst en vanaf wanneer tot wanneer verbleef u op dit adres?

• Vervangen door:

- 2 a. Wat is uw laatste woon- of verblijfplaats (= stad/dorp, wijk, provincie) in het land van herkomst en vanaf wanneer tot wanneer verbleef u op dit adres?

2 b. Op welke andere adressen heeft u gewoond na vertrek uit uw geboorteplaats en vanaf wanneer tot wanneer verbleef u op die adressen? (geef jaartallen of leeftijd aan)

3. Welke nationaliteit heeft u?

- Vervangen door:

3. V. Welke nationaliteit heeft u? Heeft u meerdere nationaliteiten, zo ja welke?



*IND:
dé toelatingsorganisatie
van Nederland*