



Immigratie- en Naturalisatiedienst
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Evaluatie herbeoordelingen Soedan

Oktober 2021
Status Definitief

Colofon

Titel Evaluatie herbeoordelingen Soedan
Status Definitief

Onderzoeker Samira Valkeman
Wetenschappelijk medewerker
s.valkeman@ind.nl

Ministerie van Veiligheid en Justitie
Immigratie- en Naturalisatiedienst
Directie Strategie en Uitvoeringsadvies
Afdeling IND Onderzoek en Analyse (IND O&A)

Afgestemd met:

IND/SUA/AAEB
IND/A&B
DRM
DMB

Inhoud

Samenvatting.....	4
Afkortingenlijst.....	9
1 Inleiding	10
1.1 Aanleiding onderzoek	10
1.2 Doelstelling (waarom)	11
1.3 Vraagstelling (wat)	11
1.4 Reikwijdte	11
1.5 Onderzoeksmethode	11
1.6 Klankbordgroep	14
1.7 Opbouw van het rapport.....	14
2 Evaluatie herbeoordelingsproject Soedan	15
2.1 Omvang en kenmerken herbeoordeelde statushouders.....	15
2.2 Evaluatie van het proces en resultaat van herbeoordelingen Soedanezen.....	17
2.2.1 Voorafgaand aan de herbeoordeling	17
2.2.2 Tijdens de herbeoordelingsprocedure	18
2.2.3 Uitkomst herbeoordelingsprocedures.....	21
2.3 Financiën.....	23
2.4 Effect herbeoordeling op statushouders	23
2.4.1 Evaluatie vooraankondigingsbrieven.....	23
2.4.2 Eerder onderzoek.....	24
3 Vergelijking met andere Europese landen.....	26
3.1.1 Herbeoordelingsprocedures in het algemeen	26
3.1.2 Gewijzigde veiligheidssituatie Soedan.....	27
4 Lessons learned	28
4.1 Verschil in interpretatie art. 16 jo. 19 lid 1 Kwalificatierichtlijn	28
4.2 Kosten-batenafweging.....	28
4.2.1 Alternatieven voor herbeoordelen	29
4.3 Moment van herbeoordelen.....	30
4.4 Terugkeerrisico's inzichtelijk communiceren	31
4.5 Kanttekeningen herbeoordelingsprocedures	31
4.6 Communicatie met statushouders	31
4.7 Draaiboek.....	33
5 Conclusie	34
Bijlage I	35

Samenvatting

Aanleiding onderzoek

In oktober 2019 heeft de Minister van Buitenlandse Zaken (BZ) een algemeen ambtsbericht (AAB) uitgebracht over de situatie in Soedan.¹ In december 2019 berichtte de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (SJ&V) dat zij in dit ambtsbericht aanleiding zag om het landenbeleid Soedan op enkele punten te wijzigen, waaronder het afschaffen van de 15c-situatie.^{2,3} De SJ&V gaf de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND) daarbij de opdracht om de beschermingsstatus van Soedanese statushouders met een vergunning voor bepaalde tijd op grond van de 15c-situatie te herbeoordelen. Indien er tijdens de herbeoordelingsprocedure geen (andere) grond voor bescherming was, werd de vergunning ingetrokken of de aanvraag voor een verlenging of vergunning voor onbepaalde tijd niet ingewilligd.

In maart 2021 heeft het Directoraat-Generaal Migratie (DGM) de IND verzocht om geleerde lessen vanuit de herbeoordeling Soedan te onderzoeken.⁴ De afdeling Onderzoek en Analyse (O&A) van de Directie Strategie en Uitvoeringsadvies (SUA) heeft de opdracht uitgevoerd. Dit onderzoek is een evaluatie van de herbeoordeling van de asielsituatie van Soedanese statushouders met een vergunning voor bepaalde tijd.

Doel- en vraagstelling

Het doel van dit onderzoek is tweeledig: ten eerste heeft het onderzoek tot doel om het herbeoordelingsproces van deze groep te evalueren. Ten tweede beoogt het onderzoek verbeterpunten aan te dragen die behulpzaam kunnen zijn bij het zorgvuldig en efficiënt inrichten van eventuele toekomstige grotere herbeoordelingstrajecten.

Hoofdvraag:

Welke lessen kunnen we trekken uit het herbeoordelingsproject Soedan, mede met het oog op toekomstige herbeoordelingen?

Deelvragen:

1. Wat zijn de kenmerken van de herbeoordeelde Soedanese statushouders met een vergunning voor bepaalde tijd waarbij een herbeoordeling heeft plaatsgevonden naar aanleiding van het gewijzigde landenbeleid?
2. Hoe is de herbeoordeling uitgevoerd en wat was het resultaat van de herbeoordelingsprocedure?
3. Wat kan er geleerd worden van hoe andere EU-landen zijn omgegaan met de gewijzigde veiligheidssituatie in Soedan? In hoeverre voeren andere EU-landen actieve herbeoordelingen uit en wat kan daarvan geleerd worden?
4. Hoe ervaart de statushouder het herbeoordelingsproces?

Onderzoeksmethode

Voor dit onderzoek is dossieronderzoek verricht in 99 dossiers van Soedanese statushouders, is een cijfermatige analyse uitgevoerd, deskresearch gedaan en zijn interviews gehouden met medewerkers van de IND, DMB, VWN en een advocaat.

Resultaten evaluatieonderzoek

In totaal zijn 99 Soedanese statushouders herbeoordeeld, waarvan 97% heeft geresulteerd in een niet-intrekking. Twee zaken hebben geleid tot een intrekking, maar niet op grond van het gewijzigde

1 Ministerie van Buitenlandse Zaken, Algemeen Ambtsbericht Sudan, oktober 2019

2 "15c-situatie" verwijst naar artikel 15c van de Kwalificatierichtlijn (Richtlijn 2011/95/EU, 13 december 2011)

3 Tweede Kamer, vergaderjaar 2019 – 2020, 19 637, nr. 2564

4 DGM, 25 maart 2021, Opdrachtbrief 2021

landenbeleid. De meerderheid van de herbeoordeelde statushouders behoort etnisch gezien tot een niet-Arabische bevolkingsgroep (Fur, Masaliet en Zaghawa) en is afkomstig uit Darfur (86%) en Zuid-Kordofan (10%), waardoor zij konden worden aangemerkt als kwetsbare minderheidsgroep. Deze Soedanezen konden hun vergunning om die reden behouden. De statushouders waren gemiddeld bijna vier jaar in het bezit van hun asiolvergunning voordat de herbeoordelingsprocedure werd gestart.

De evaluatie van het project en de lessen die hieruit getrokken kunnen worden, worden hieronder in de tabellen weergegeven. Het is een selectie van de belangrijkste knelpunten en geleerde lessen. Voor de context en de overige lessen wordt verwezen naar het rapport. De tabellen worden ingedeeld in drie fases: voorafgaand aan en tijdens de herbeoordelingsprocedure en de uitkomst van de herbeoordeling.

Conclusie

Uit dit evaluatieonderzoek kunnen belangrijke lessen getrokken worden. De groep Soedanezen die herbeoordeeld is, was weliswaar klein en niet representatief voor andere groepen statushouders, maar de geleerde lessen zien met name op beleidskeuzes en de inrichting van het proces. Deze lessen kunnen daarom goed worden toegepast voor eventuele toekomstige (grotere) herbeoordelingsprojecten.

Het is raadzaam om verschillende (internationale) juristen te betrekken om te bezien in hoeverre de in art. 16 jo. 19 lid 1 Kwalificatierichtlijn neergelegde verplichting tot intrekking, ook betekent dat lidstaten verplicht zijn tot een actieve (groepsgewijze) herbeoordeling. Dit onderzoek heeft laten zien dat enkel Nederland over is gegaan tot actieve herbeoordeling uitsluitend op grond van het niet langer toepassen van art. 15 onder c Kwalificatierichtlijn. Indien de verwachting is dat het overgrote deel op een andere grond nog in aanmerking komt voor een status, lijkt een herbeoordeling niet zinvol. Ook lijkt Nederland in dat geval op grond van art. 16 jo. 19 lid 1 Kwalificatierichtlijn niet gehouden te zijn om over te gaan tot herbeoordeling; er is immers een andere grond voor bescherming. In dergelijke gevallen is het raadzaam om een kosten-batenafweging te maken alvorens wordt besloten tot een herbeoordelingstraject. Hierbij dienen niet enkel de financiële aspecten worden meegewogen. Het herbeoordelingsproject Soedan heeft de IND minimaal €440.000 gekost.

Kosten	Baten
Emotionele kosten herbeoordeelde statushouders: stress, onzekerheid en onrust	Statushouders worden in de juiste rechtspositie gebracht
Effect dat deze onzekerheid heeft op de houding van de bredere gemeenschap waarvan de vergunning herbeoordeeld wordt ten opzichte van de Nederlandse overheid/samenleving (desintegrerende factoren)	
Andere (herbeoordelings)zaken komen (mogelijk) tijdelijk stil te liggen door beperkte capaciteit IND	
Mogelijke terugkeerrisico's die ertoe leiden dat (gedwongen) terugkeer niet mogelijk is	

Ook is het raadzaam om inzichtelijk te maken welke termijn wordt gehanteerd alvorens gesproken kan worden van een wijziging in de veiligheidssituatie die van niet-voorbijgaande aard is. Deze termijn voor de "niet-voorbijgaande aard" kan losgekoppeld worden van de termijn/het beleid voor nieuwe asielaanvragers. Omdat bij een intrekking de reeds geboden bescherming komt te vervallen, is dit een veel ingrijpender proces dan het niet-verlenen van een vergunning aan nieuwe aanvragers.

Indien er wordt overgegaan tot herbeoordeling is het raadzaam om het herbeoordelingstraject projectmatig in te steken, zoals de IND dat bijvoorbeeld succesvol heeft gedaan bij de Brexit. Daarbij kan dan in elk geval een projectleider en -coördinator worden aangesteld, een draaiboek worden opgesteld en een vast team worden aangewezen voor het afhandelen van de zaken. Ook de wijze van communicatie naar de statushouder kan in een dergelijk draaiboek worden vastgelegd.

Voorafgaand aan de herbeoordelingsprocedure		
Feitelijk verloop	Knelpunten uit evaluatie	Geleerde lessen
okt '20 – dec '20		
Advies van DMB aan SJ&V m.b.t. herbeoordelen werd ingegeven door de verbeterde veiligheidssituatie, de beperkte omvang van de groep (max 150 zaken) en het vervallen van een generieke beschermingsgrond. Er werd verwacht dat een aanzienlijk deel van de mensen hun vergunning kon behouden o.g.v. het behoren tot een kwetsbare minderheidsgroep/risicogroep.	IND/SUA en IND/A&B/unit herbeoordelingen waren het niet eens met de conclusie dat er sprake was van een verbeterde veiligheidssituatie met een ingrijpend en niet-voorbijgaand karakter vanwege de recente politieke machtsovername. VWN heeft een gesprek gevoerd met DMB. Het doel van het gesprek was de ratio van de actieve herbeoordeling helder te krijgen, de visie van VWN op het ambtsbericht toe te lichten en de beleidsconsequenties door te spreken. VWN heeft gewezen op de capaciteitsproblemen die de IND ervaart en aandacht gevraagd voor de impact van het capaciteitsgebrek op de doorlooptijd van dit project.	De precieze reikwijdte van art. 16 Kwalificatierichtlijn is niet volledig uitgekristalliseerd en biedt ruimte voor interpretatie. Het is raadzaam om verschillende (internationale) juristen te betrekken om te bezien in hoeverre de in art. 16 jo. 19 lid 1 Kwalificatierichtlijn neergelegde verplichting tot intrekking, ook betekent dat lidstaten verplicht zijn tot een actieve (groepsgewijze) herbeoordeling. Andere Europese landen zijn (in het verleden) niet overgegaan tot actieve herbeoordeling naar aanleiding van het wijzigingen van het landenbeleid (afschaffing 15c). Moment van herbeoordelen: argumentatie waarom er sprake is van een wijziging van ingrijpende en niet-voorbijgaande aard inzichtelijk maken. Daarbij moet ook rekening gehouden worden met het overige nog staande beleid ten aanzien van statushouders en nareizigers (kwetsbare minderheidsgroep/risicogroep). Het moment van herbeoordelen kan worden losgekoppeld van de beleidswijziging voor nieuwe asielaanvragers. In lijn met de bedoeling van de wet en met oog voor de menselijke maat, wordt als alternatief van herbeoordelingen voorgesteld om, bij een verbeterde veiligheidssituatie, statushouders te faciliteren bij terugkeer met behoud van vergunning voor een bepaalde periode.
feb '20 – apr '20		
VWN heeft verzocht om een lijst met personen die herbeoordeeld zouden worden om deze personen gericht en proactief te kunnen benaderen. VWN heeft uiteindelijk vanaf april de gehele groep Soedanese statushouders proberen te benaderen om te achterhalen of zij de brief hadden ontvangen, geopend en begrepen.	IND heeft de gevraagde lijst vanwege AVG-wetgeving niet verstrekt. Voorafgaand en gedurende het herbeoordelingstraject heeft VWN tegenstrijdige informatie ontvangen over de omvang en voortgang van het proces.	Maatschappelijke organisaties betrekken bij de informatievoorziening en op de hoogte houden van de voortgang van het proces; zij kunnen de groep statushouders goed bereiken.

Tijdens de herbeoordelingsprocedure		
Feitelijke verloop	Knelpunten gebleken uit evaluatie	Geleerde lessen
mrt '20		
Unit verlengingen heeft een eerste selectie gemaakt van de 150 zaken	IND/SUA heeft selectie opnieuw moeten uitvoeren vanwege inconsistenties	Beslismedewerker in eerste aanleg d.m.v. selectievak in INDiGO laten aangeven op welke grond is ingewilligd. Dit geeft aanzienlijk meer werk aan de "voorkant", wat mogelijk de doorstroom in eerste aanleg vertraagt.
apr '20		
Unit herbeoordelingen zou de zaken vanaf eind april/begin mei oppakken	Vanwege de Coronamaatregelen had ACTA minder werk. Directie A&B heeft unit herbeoordelingen verzocht werk over te dragen.	
mei '20		
ACTA heeft een eerste scan uitgevoerd, waarbij gekeken is of een uitgebreidere herbeoordeling noodzakelijk was of dat de zaak direct kon worden afgesloten. Een aantal zaken kon direct worden afgesloten als niet-intrekking. Indien een uitgebreidere herbeoordeling noodzakelijk was, heeft ACTA brieven gestuurd naar de statushouders die zouden worden herbeoordeeld.	ACTA ging weer open voor eerste asielaanvragen. Het behandelen van eerste asielaanvragen had hogere prioriteit waardoor herbeoordelingen niet verder konden worden afgedaan door ACTA.	
Statushouders ontvingen brief waarin de herbeoordelingsprocedure werd aangekondigd. Het primaire doel was duidelijkheid te geven wiens vergunning wel/niet herbeoordeeld zou worden. Een subsidiair doel was om in een vroegtijdig stadium aanvullende informatie te ontvangen die meegenomen kon worden in de herbeoordeling. Het streven was om binnen zes maanden na de wijziging van het landenbeleid de betrokkenen te informeren of zij behoorden tot de groep die zou worden herbeoordeeld.	Het beoogde doel is niet bereikt: brief leidde tot stress, onzekerheid en onduidelijkheid. Uit dossieronderzoek is gebleken dat in 74% van de gevallen de statushouders binnen zes maanden een brief hebben ontvangen indien zij behoorden tot de groep die herbeoordeeld werd. In elk geval in 10% van de gevallen is dit niet gelukt. Een ander deel heeft terecht geen brief ontvangen, omdat de zaak direct is afgesloten als niet-intrekking. Statushouders kregen geen toevoeging van een advocaat, voor VWN was onduidelijk wat de juridische waarde van de gevraagde reactie was. Er waren twijfels of de informatie uit de reactie ook tégen de statushouders kon worden gebruikt. VWN heeft daarom statushouders geadviseerd om niet te reageren op deze brief. De meeste zaken hadden een doorlooptijd die langer was dan 6 maanden: het is dus niet gelukt om binnen zes maanden duidelijkheid te geven aan de statushouders.	Aansluiten bij het taalniveau van de statushouders en/of vertaling opstellen, communicatie ook richten aan de laatst bekende advocaat (indien AVG-technisch mogelijk) en maatschappelijke organisaties betrekken bij de informatievoorziening. Indien in de toekomst alsnog gekozen wordt voor een aankondigingsbrief moet er meer informatie vermeld worden in de brief: juridische waarde van de brief en de gevraagde reactie, de reactietermijn en aangeven dat er geen wettelijke termijn is. <i>Alternatief</i> Geen individuele aankondigingsbrieven, maar communicatie via de IND-website, online portaal en/of IND-informatieloket. De gewone voornemenprocedure volgen. De termijn voor indienen van zienswijzen is ruim genoeg. Binnen afgebakende periode herbeoordelingen uitvoeren en alle statushouders aan het einde van deze periode berichten (óf voornemen tot intrekking of bericht dat vergunning niet wordt herbeoordeeld).
jun '20 - okt '20		
Team Leiden neemt herbeoordelingszaken over	Team Leiden had naar eigen zeggen onvoldoende ervaring en kreeg onvoldoende handvatten. Medewerkers waren nog niet tekenbevoegd voor asielzaken (m.u.v. senioren) en niemand had ervaring met herbeoordelingszaken (andere beslissystematiek en toetsing). Eerste conceptvoornemen is in juli opgesteld, in september is hier door SUA en unit herbeoordelingen mondelinge en schriftelijke input op gegeven. Op het moment van overdracht had team Leiden dertig conceptvoornemens klaarliggen die echter niet/nauwelijks gebruikt zijn voor de uiteindelijk herbeoordeling. Dit	Herbeoordelingszaken moeten belegd worden bij specialisten. Indien door capaciteitsproblemen de zaken niet bij specialisten kunnen worden belegd, is goede begeleiding door specialisten noodzakelijk. De zaken moeten in ieder geval bij tekenbevoegde asielmedewerkers komen te liggen.

Tijdens de herbeoordelingsprocedure		
Feitelijke verloop	Knelpunten gebleken uit evaluatie	Geleerde lessen
	heeft veel capaciteit gekost voor deze afdeling.	
okt '20 – feb '21		
Herbeoordelingszaken komen weer bij unit herbeoordelingen te liggen, onder de voorwaarde dat deze vanwege de werkvoorraad pas in januari 2021 opgepakt kunnen worden	Vanwege druk vanuit politiek en management worden zaken in december 2020 toch opgepakt. Er worden opnieuw brieven verstuurd naar statushouders over de opgelopen vertraging. Ongeveer de helft van de zaken is in december 2020 afgehandeld. De unit herbeoordelingen kwam tot de conclusie dat het door andere afdelingen verzette werk m.b.t. de herbeoordelingen niet bruikbaar was vanwege de onervarenheid en beperkte begeleiding die deze medewerkers hadden. Daarnaast viel op dat de zaken in eerste aanleg onder hoge druk waren beslist, waardoor de asieltoets onvoldoende uitgevoerd was. Het kwam voor dat zaken op een b-grond waren ingewilligd, terwijl de informatie in het dossier aanleiding was voor het verlenen van een vergunning op de a-grond.	De gebreken in eerste aanleg (argumentatie/documentatie asielbeslissing), door bijvoorbeeld hoge productiedruk of onvoldoende opgeleid personeel, kunnen niet (eenvoudig) aan de achterkant (herbeoordelingen/intrekkingen) worden hersteld. Het is dus niet mogelijk om op een later moment een herbeoordeling te doen om een eerdere beslissing te "herstellen". Eerste aanlegzaken moeten zorgvuldiger afgehandeld worden. Snelheid waarmee unit herbeoordelingen de helft van de zaken kon afdoen kwam doordat (1) een aantal zeer ervaren medewerkers de zaken heeft afgedaan, (2) alle overige lopende herbeoordelingszaken zijn doorgeschoven naar 2021, (3) deze zaken allemaal leidden tot een niet-intrekking omdat het zaken betrof die in het geheel niet hadden moeten vallen onder de beleidswijziging (bv. a-grond) of die evident op grond van het nieuwe beleid alsnog in aanmerking kwamen voor een b-vergunning (bv. kwetsbare minderheidsgroep) en (4) de beleidswijziging een "beperkte" wijziging was. Het betrof immers een verschuiving van de 15c-situatie naar kwetsbare minderheidsgroep. De situatie in Soedan werd veiliger geacht, maar niet voor diegenen afkomstig uit de regio's waarvoor voorheen de 15c-situatie gold. Indien de verwachting is dat het overgrote deel op een andere grond nog in aanmerking komt voor een status, lijkt een herbeoordeling niet zinvol.

Uitkomst herbeoordelingsprocedure		
Bedoeling vooraf	Knelpunten gebleken uit evaluatie	Geleerde lessen
Herbeoordelingsprocedures zouden moeten leiden tot de juiste vreemdelingrechtelijke status	Vrijwel alle zaken (97%) hebben geleid tot een niet-intrekking (behoud van een b-vergunning) en 2% heeft geleid tot een intrekking. De intrekkingen hebben uiteindelijk echter niet plaatsgevonden op grond van het gewijzigde beleid, maar op grond van verplaatsing hoofdverblijf. De meest voorkomende reden (ongeveer 80%) dat er niet werd ingetrokken is dat de statushouder behoort tot een kwetsbare minderheidsgroep.	Herbeoordelingsprocedures van asielvergunningen leiden tot beperkt aantal intrekkingen. Dit komt door de bewijslast die bij de IND ligt en de verplichte toetsen (ex-tunc, ex-nunc, reël risico op ernstige schade en art. 8 EVRM). Het zorgvuldige herbeoordelen is dus een zeer grote tijds- en capaciteitsinvestering met een minimaal effect.
In de aankondigingsbrief was een streeftermijn van zes maanden gegeven waarbinnen de statushouders duidelijkheid zouden krijgen	De tijd tussen de startdatum van de herbeoordelingszaak en de afronding van het onderzoek bedroeg gemiddeld iets meer dan 6 maanden, de meeste zaken duurden 7-8 maanden. De doorlooptijd van diegenen die een brief hebben ontvangen was langer dan van de gehele groep: gemiddeld ruim 7 maanden. Dit kan verklaard worden door het feit dat diegenen die terecht geen brief hebben ontvangen een zeer korte doorlooptijd hadden: op basis van een korte check werd immers al geconstateerd dat de status niet enkel op grond van het 15c-beleid verleend was. De streeftermijn van zes maanden is dus in de meeste gevallen niet gehaald.	De doorlooptijd is aanzienlijk langer geweest doordat er veel verschillende partijen naar hebben gekeken (unit herbeoordelingen, ACTA, team Leiden en opnieuw unit herbeoordelingen). De doorlooptijd kan verkort worden door de herbeoordelingen bij één afdeling (de specialisten) te beleggen. In dit geval zou unit herbeoordelingen de aangewezen afdeling zijn. Bij (grootschalige) groepsgewijze herbeoordelingstrajecten is meer capaciteit bij deze unit vereist.

Afkortingenlijst

A&B	Directie Asiel en Bescherming (IND)
AAB	Algemeen Ambtsbericht
AA-procedure	Algemene asielpcedure
ACTA	Aanmeldcentrum Ter Apel
AVG	Algemene verordening gegevensbescherming
BIC	Business Informatie Centrum (IND)
BZ	Ministerie van Buitenlandse Zaken
DGM	Directoraat-Generaal Migratie
DMB	Directie Migratiebeleid
DRM	Directie Regie Migratieketen
DT&V	Dienst Terugkeer en Vertrek
EASO	European Asylum Support Office
EVRM	Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden
IB	Informatiebericht
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
JZ	Directie Juridische Zaken
O&A	Afdeling Onderzoek en Analyse, (Directie SUA)
SJ&V	Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid
SUA	Directie Strategie en Uitvoeringsadvies (IND)
VAJN	Vereniging Asieladvocaten & -juristen Nederland
Vc	Vreemdelingencirculaire
Vw	Vreemdelingenwet 2000
VWN	Vluchtelingenwerk Nederland
WBV	Wijzigingsbesluit Vreemdelingencirculaire

1 Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

Op 3 oktober 2019 heeft de Minister van Buitenlandse Zaken (BZ) een algemeen ambtsbericht (AAB) uitgebracht over de situatie in Soedan.⁵ Op 18 december 2019 berichtte de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (SJ&V) dat zij in dit ambtsbericht aanleiding zag om het landenbeleid Soedan op enkele punten te wijzigen.⁶

De SJ&V gaf de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND) daarbij de opdracht om de beschermingsstatus van Soedanese statushouders met een vergunning voor bepaalde tijd op grond van de 15c-situatie⁷ te herbeoordelen. Indien er tijdens de herbeoordelingsprocedure geen (andere) grond voor bescherming naar voren kwam, ging de IND over tot het intrekken of niet verlengen van de asielvergunning voor bepaalde tijd, dan wel het niet verlenen van een asielvergunning voor onbepaalde tijd. Op 14 januari 2020 is het nieuwe landenbeleid Sudan gepubliceerd, dit is op 15 januari 2020 in werking getreden.⁸

Op 25 maart 2021 heeft het Directoraat-Generaal Migratie (DGM) in zijn opdrachtbrief de IND de opdracht gegeven om geleerde lessen vanuit de herbeoordeling Soedan te onderzoeken.⁹ De afdeling Onderzoek en Analyse (O&A) van de Directie Strategie en Uitvoeringsadvies (SUA) heeft de opdracht uitgevoerd.

Dit onderzoek is een evaluatie van de herbeoordeling van de asielstatus van Soedanese statushouders van een asielvergunning voor bepaalde tijd.

Achtergrond

Voor dit onderzoek is van belang dat er in het nieuwe landenbeleid voor de gebieden Darfur, Zuid-Kordofan (inclusief Abyei) en Blue Nile per 15 januari 2020 geen 15c-situatie meer wordt aangenomen. Dit wil zeggen dat er bij de beoordeling van de asielaanvraag niet langer vanuit wordt gegaan dat asielzoekers afkomstig uit deze gebieden enkel vanwege terugkeer naar dit gebied, ongeacht individuele omstandigheden, een reëel risico lopen op ernstige schade zoals bedoeld in de Kwalificatierichtlijn.¹⁰

Deze wijziging kan gevolgen hebben voor Soedanese statushouders met een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd die is verleend op grond van de 15c-situatie (subsidiare bescherming). Op grond van de Kwalificatierichtlijn moet de asielstatus van deze statushouders opnieuw beoordeeld worden. Op grond van art. 16 lid 1 van de Kwalificatierichtlijn komt een onderdaan van een derde land of staatloze niet meer in aanmerking voor subsidiare bescherming wanneer de omstandigheden op grond waarvan de subsidiare bescherming is verleend, niet langer bestaan, of zodanig zijn gewijzigd dat deze bescherming niet langer nodig is. In Nederland moet de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd worden herbeoordeeld als de grond voor verlening, bedoeld in art. 29 Vreemdelingenwet 2000 (Vw), komt te vervallen. Dit is neergelegd in art. 32 lid 1 onder c Vw en art. 3.37g Voorschrift Vreemdelingen (Vv) en verder uitgewerkt in Vreemdelingencirculaire (Vc) hoofdstuk C2/10. Een

⁵ Ministerie van Buitenlandse Zaken, Algemeen Ambtsbericht Sudan, oktober 2019

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2019 – 2020, 19 637, nr. 2564

⁷ "15c-situatie" verwijst naar artikel 15c van de Kwalificatierichtlijn (Richtlijn 2011/95/EU, 13 december 2011)

⁸ Besluit van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 12 januari 2020, nummer WBV 2020/1, houdende de wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000

⁹ DGM, 25 maart 2021, Opdrachtbrief 2021

¹⁰ Richtlijn 2011/95/EU, 13 december 2011

verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd kan niet worden ingetrokken als de grond voor verlening komt te vervallen.

Wel is besloten om aanvragen voor verblijfsvergunningen voor onbepaalde tijd of verlengingsaanvragen die na de beleidswijziging (15 januari 2020) zijn ingediend eerst voor te leggen bij de unit herbeoordelingen van de Directie Asiel & Bescherming (A&B) van de IND. Indien er andere gronden dan het 15c-beleid waren voor vergunningverlening, werd de zaak weer teruggelegd bij de unit verlengingen.

1.2 Doelstelling (waarom)

Het doel van dit onderzoek is tweeledig: ten eerste heeft het onderzoek tot doel om het herbeoordelingsproces van deze groep te evalueren. Ten tweede beoogt het onderzoek verbeterpunten aan te dragen die behulpzaam kunnen zijn bij het zorgvuldig en efficiënt inrichten van eventuele toekomstige grotere herbeoordelingstrajecten.

Een herbeoordeling kan voor onrust zorgen onder statushouders en vergt capaciteit van de IND. Het is daarom van belang om dit proces zo zorgvuldig en efficiënt mogelijk in te richten, mede met het oog op eventuele toekomstige grotere herbeoordelingstrajecten. Dit is nog meer van belang omdat in de toekomst mogelijk ook vergunningen voor onbepaalde tijd kunnen worden herbeoordeeld.

1.3 Vraagstelling (wat)

Hoofdvraag

Welke lessen kunnen we trekken uit het herbeoordelingsproject Soedan, mede met het oog op toekomstige herbeoordelingen?

Deelvragen

1. Wat zijn de kenmerken van de herbeoordeelde Soedanese statushouders met een vergunning voor bepaalde tijd waarbij een herbeoordeling heeft plaatsgevonden naar aanleiding van het gewijzigde landenbeleid?
2. Hoe is de herbeoordeling uitgevoerd en wat was het resultaat van de herbeoordelingsprocedure?
 - Welk proces werd doorlopen bij het herbeoordelen van de Soedanese statushouders en wat was de doorlooptijd?
 - Welke aandachtspunten kwam de uitvoering tegen in de dagelijkse praktijk?
 - Hoe verliep de communicatie met de statushouder?
 - Wat was het resultaat van de herbeoordelingsprocedure van deze Soedanese statushouders?
 - Welke aanknopingspunten zijn er om toekomstige herbeoordelingen efficiënter en klantvriendelijker uit te voeren?
3. Wat kan er geleerd worden van hoe andere EU-landen zijn omgegaan met de gewijzigde veiligheidssituatie in Soedan? In hoeverre voeren andere EU-landen actieve herbeoordelingen uit en wat kan daarvan geleerd worden?
4. Hoe ervaart de statushouder het herbeoordelingsproces?

1.4 Reikwijdte

Dit onderzoek richt zich op de herbeoordeling van de asielstatus van Soedanese statushouders naar aanleiding van het gewijzigde landenbeleid. In totaal zijn 99 vergunningen van Soedanese statushouders op grond van het gewijzigde landenbeleid herbeoordeeld.

1.5 Onderzoeksmethode

Twee databestanden

Voor het beantwoorden van onderzoeksvraag 1 en 2 is dossieronderzoek verricht en vervolgens is een kwantitatieve analyse uitgevoerd. Hiervoor zijn data afkomstig uit het datawarehouse van de IND opgevraagd bij het Business Informatie Centrum (BIC). Het uitgangspunt waren alle intrekkingzaken die tussen januari 2020 en juni 2021 zijn opgevoerd voor Soedanezen met een asielvergunningen voor bepaalde tijd (hierna: BIC-bestand). Van de betrokken personen zijn de volgende gegevens opgevraagd:

- Geslacht
- Geboortedatum
- Datum eerste asielvergunning
- Juridische startdatum intrekkingzaak
- Feitelijk definitief datum intrekkingzaak
- Resultaat intrekkingzaak
- Huidige verblijfstitel

In totaal zijn in deze periode 133 intrekkingzaken opgevoerd. Aan de hand van dossieronderzoek is bekeken welke zaken op grond van het gewijzigde landenbeleid zijn opgevoerd.

Een beleidsadviseur van de Directie SUA had in het kader van het herbeoordelingstraject een selectie gemaakt van welke personen mogelijk herbeoordeeld moesten worden (zie [2.2.1](#)). Deze lijst was gemaakt voor het herbeoordelingstraject waarbij alleen op hoofdlijnen is gekeken of er is ingewilligd op 15c of op individuele gronden. In totaal zouden volgens deze lijst 98 personen herbeoordeeld moeten worden (hierna 15c-bestand).

Het BIC-databestand is naast het 15c-bestand gelegd. Deze bestanden vertoonden discrepanties in het aantal personen/herbeoordelingszaken, die als volgt verklaard kunnen worden:

- Het databestand van BIC bevat gegevens op zaaksniveau terwijl het 15c-bestand gegevens op persoonsniveau bevat. Eén persoon kan meerdere intrekkingzaken hebben.
- Het databestand van BIC bevat alle intrekkingzaken, dus ook op andere gronden. Met behulp van dossieronderzoek zijn de zaken op andere gronden eruit gefilterd. Het gaat daarbij om 38 personen (40 zaken); bij twee personen zijn twee intrekkingzaken opgevoerd om dezelfde reden. In het systeem zijn de onterecht extra opgevoerde zaken direct weer afgesloten als onterecht opgevoerd.
- In het BIC-bestand komen 6 personen (6 zaken) niet voor die wel herbeoordeeld zijn op grond van het gewijzigde landenbeleid. Dit is deels te verklaren omdat een onjuiste juridische startdatum is geregistreerd in INDiGO. Voor een ander deel is dit niet te verklaren.
- In het 15c-bestand komen 9 personen (9 zaken) niet voor die wel herbeoordeeld zijn op grond van het gewijzigde landenbeleid. Een verklaring hiervoor is dat deze zaken mogelijk via een aanvraag voor verlenging of onbepaalde tijd toch bij de unit herbeoordelingen terecht zijn gekomen. De beleidsadviseur van SUA had deze zaken niet op de lijst voor herbeoordelingen gezet omdat 15c niet de primaire inwilligingsgrond was. Mogelijk heeft de unit verlengingen deze zaken voor de zekerheid voorgelegd aan de unit herbeoordelingen. Deze personen zijn wel herbeoordeeld op grond van het gewijzigde landenbeleid en maken dus onderdeel uit van deze analyse.
- In het 15c-bestand komen 3 personen (3 zaken) onterecht voor. Twee hiervan hebben geen intrekkingzaak in INDiGO en één heeft een intrekkingzaak op een andere grond.

In totaal zijn 99 Soedanese statushouders op grond van het gewijzigde landenbeleid herbeoordeeld.

Dossieronderzoek

Met behulp van dossieronderzoek zijn de volgende aanvullende gegevens verkregen:

- Gezinssamenstelling (partner; kinderen)
- Religie
- Etniciteit/bevolkingsgroep
- Regio herkomst
- Datum eerste vergunning (indien onvolledig in BIC-bestand)
- Intrekkingsgrond
- Datum waarop de brief m.b.t. de aankondiging van de herbeoordeling is verzonden
- Datum afronding herbeoordelingsonderzoek (indien onvolledig in BIC-bestand)
- Resultaat herbeoordelingsonderzoek (indien onvolledig in BIC-bestand)
- Reden voor (niet-)intrekking
- Of en zo ja, wanneer een aanvraag voor verlenging, onbepaalde tijd of naturalisatie is gedaan

Cijfermatige analyse

Aan de hand van het BIC-bestand, dat aangevuld is met de gegevens uit dossieronderzoek, is een beschrijvende kwantitatieve analyse uitgevoerd om de frequentie, gemiddelde en standaarddeviatie¹¹ van de verschillende variabelen te rapporteren.

Interviews en schriftelijke input

Er zijn interviews gehouden met:

- een beleidsmedewerker van de Directie Migratiebeleid (DMB);
- een beleidsadviseur van IND/SUA;
- twee medewerkers/twee managers van de betrokken teams van de unit herbeoordelingen IND/A&B;
- drie medewerkers/een manager van team Leiden IND/A&B;
- twee medewerkers VWN;

Via de Vereniging Asieladvocaten & -juristen Nederland (VAJN) is een uitvraag gedaan voor medewerking aan dit onderzoek. Er is schriftelijke input ontvangen van één advocaat die één Soedanese statushouder heeft bijgestaan.

In de interviews en schriftelijke input is ingegaan op de situatie en afspraken voorafgaand aan de herbeoordelingsprocedure, de uitvoering van de herbeoordelingsprocedure, welke lessen hieruit getrokken kunnen worden en welke ideeën zij hebben voor eventuele toekomstige herbeoordelingstrajecten.

Het doel was ook om enkele statushouders die herbeoordeeld zijn te spreken voor dit onderzoek. VWN heeft hiertoe een uitvraag gedaan bij de statushouders waar zij mee in contact zijn geweest tijdens de herbeoordelingsprocedure. Er is geen reactie gekomen vanuit de statushouders. Het perspectief van de statushouders/de impact van de herbeoordelingsprocedure is benaderd doordat VWN en een advocaat mondeling en schriftelijk input hebben geleverd.

ACTA heeft aangegeven geen capaciteit vrij te kunnen maken voor medewerking aan dit onderzoek.

In aanvulling op de deskresearch (zie hieronder) zijn ook gesprekken gevoerd met enkele EU-lidstaten om te kijken hoe zij zijn omgegaan met de gewijzigde veiligheidssituatie in Soedan en eventuele herbeoordelingen. Omdat deze informatie (deels) vertrouwelijk is, wordt in dit onderzoeksrapport geen informatie verstrekt die herleidbaar is naar individuele lidstaten.

¹¹ Standaarddeviatie (SD) is een maat voor de spreiding van een variabele of van een verdeling of populatie. De SD geeft de mate van spreiding van getallen rondom het gemiddelde van deze getallen. Hoe groter de SD hoe groter de spreiding rondom het gemiddelde.

Deskresearch

Er is deskresearch uitgevoerd om inzicht te krijgen in hoe andere lidstaten omgaan met de veranderde veiligheidssituatie in Soedan en (hieraan gerelateerde) herbeoordelingsprocedures. Er is gebruik gemaakt van eerdere uitvragen via European Asylum Support Office (EASO) aan lidstaten. In het EASO Query portal is gezocht naar (beleids)query's over de gewijzigde veiligheidssituatie in Soedan en herbeoordelingsprocedures in het algemeen. De volgende query's zijn voor dit onderzoek gebruikt:

- 2019 EASO Survey on re-examinations of decisions to grant international protection;
- 2019 EASO Query 102: Policy and practice toward Sudanese applicants;
- 2019 Compilation policy matrix Sudan (ontvangen via DMB);
- 2019 EASO Query 116: Policy and practice on return of Sudanese nationals;
- 2020 EASO Query 11: Sudanese applicants; en
- 2021 EASO Query 7: Sudanese applicants for international protection

Beperking van deze methode is dat niet alle lidstaten antwoord geven op de query's en de antwoorden vertrouwelijk zijn. In dit onderzoeksrapport wordt daarom geen informatie verstrekt die herleidbaar is naar individuele lidstaten, maar wordt het beleid en de uitvoering ervan enkel op hoofdlijnen beschreven.

1.6 Klankbordgroep

In de klankbordgroep hebben de volgende partijen deelgenomen: DMB, DRM, IND/SUA en IND/A&B/unit herbeoordelingen.

1.7 Opbouw van het rapport

In hoofdstuk 2 van dit rapport wordt het herbeoordelingsproces van de asielvergunningen van Soedanese statushouders geëvalueerd. Er wordt ingegaan op de omvang en kenmerken van de groep die herbeoordeeld is en het proces en resultaat van de herbeoordelingsprocedure. In dit hoofdstuk is bewust de chronologie van het proces aangehouden, en niet die van het onderzoek/de onderzoeksmethoden. In hoofdstuk 3 wordt de Europese vergelijking weergegeven. In hoofdstuk 4 worden de geleerde lessen beschreven. Hoofdstuk 5 geeft de conclusie van dit onderzoek weer.

2 Evaluatie herbeoordelingsproject Soedan

2.1 Omvang en kenmerken herbeoordeelde statushouders

In totaal zijn 99 Soedanese statushouders herbeoordeeld naar aanleiding van het gewijzigde landenbeleid. De statushouders waarvan de vergunningen zijn herbeoordeeld, waren allemaal mannen. Hier is geen eenduidige verklaring voor te geven. Een mogelijke verklaring is dat vrouwen een vergunning hebben gekregen op grond van het behoren tot een kwetsbare minderheidsgroep en niet (enkel) op grond van art. 15 onder c Kwalificatierichtlijn. De gemiddelde leeftijd¹² was 28 jaar (SD¹³: 7.6), de jongste statushouder was 16 en de oudste 63 jaar (zie tabel 1).

Tabel 1 Leeftijd herbeoordeelde Soedanese statushouders

	Gemiddelde	SD	Min	Max
Leeftijd	27.9	7.6	16	63

Iets minder dan de helft van de populatie heeft een partner en ongeveer een vijfde heeft kinderen (zie tabel 2). De grootte van het gezin verschilt tussen 1 tot 7 kinderen (gemiddeld 2.4).

Tabel 2 Gezinsamenstelling herbeoordeelde Soedanese statushouders

	Ja	Nee
Partner	40% (40)	60% (59)
Kinderen	21% (21)	78% (78)

Alle herbeoordeelde Soedanezen zijn moslim. Vrijwel allemaal behoren ze tot een niet-Arabische bevolkingsgroep. Een vijfde (22%) behoort tot de Fur, 18% tot de Masaliet en 13% tot de Zaghawa. De andere Soedanezen behoren tot andere (niet-)Arabische bevolkingsgroepen.

De meerderheid (86%) is afkomstig uit Darfur en 10% uit Zuid-Kordofan. De andere Soedanezen komen uit overige regio's of bij hun uiteindelijk herbeoordeling was de regio niet relevant (bv. intrekking op grond van verplaatsing hoofdverblijf).

Tijdsverloop tussen vergunning/vergunningsaanvraag en herbeoordelingszaak

De gemiddelde tijd dat de statushouders in het bezit waren van een vergunning voordat er werd overgegaan tot herbeoordeling was bijna vier jaar. Hierbij waren er wel enkele uitschieters van ongeveer 1 jaar (15 maanden) en ruim 9 jaar (113 maanden).

Een deel van de statushouders heeft ook een verlengingsaanvraag, aanvraag voor een vergunning voor onbepaalde tijd en/of een naturalisatieverzoek ingediend (voor, tijdens of na de herbeoordelingsprocedure). Sommige aanvragers hebben alle voornoemde aanvragen ingediend, sommigen alleen een verlengingsaanvraag en/of aanvraag voor vergunning voor onbepaalde tijd (zie tabel 3).

Aanvragen voorafgaand aan de herbeoordelingsprocedure

Minder dan tien personen hebben voorafgaand aan de herbeoordelingsprocedure een verzoek tot verlenging van de vergunning voor bepaalde tijd ingediend. Dit verschilde van kort van tevoren (minder dan een maand) tot bijna een jaar; gemiddeld was het vier maanden voorafgaand aan de

¹² Leeftijd op het moment van de startdatum van de herbeoordelingsprocedure

¹³ Standaarddeviatie (SD) is een maat voor de spreiding van een variabele of van een verdeling of populatie. De SD geeft de mate van spreiding van getallen rondom het gemiddelde van deze getallen. Hoe groter de SD hoe groter de spreiding rondom het gemiddelde.

start van de herbeoordelingsprocedure. Zoals beschreven wordt in [2.2.1](#) zijn aanvragen voor verlenging of onbepaalde tijd eerst ter herbeoordeling voorgelegd aan de unit herbeoordelingen. Indien dit resulteerde in een niet-intrekking is de zaak teruggelegd bij de unit verlengingen. Zeventien personen hebben voorafgaand aan de herbeoordelingsprocedure een aanvraag voor een vergunning voor onbepaalde tijd ingediend. Deze aanvragen werden allemaal kort van tevoren ingediend (van minder dan een maand tot maximaal twee maanden voor de start van de herbeoordelingsprocedure).

Aanvragen na de herbeoordelingsprocedure

Twaalf personen hebben na de start van de herbeoordelingsprocedure een aanvraag tot verlenging van de vergunning voor bepaalde tijd ingediend. Dit verschilde van kort na de start van de herbeoordelingszaak (minder dan een maand) tot negen maanden later; gemiddeld was dit bijna vier maanden.

Een derde (35 personen) heeft na de start van de herbeoordelingsprocedure een aanvraag voor een vergunning voor onbepaalde tijd ingediend. Dit verschilde van kort na de start van de herbeoordelingszaak (minder dan een maand) tot bijna anderhalf jaar later.

Bijna een derde (28 personen) heeft een naturalisatieverzoek ingediend na de start van de herbeoordelingszaak. Dit was gemiddeld bijna 10 maanden na de start van de herbeoordelingszaak.

Tabel 3 Tijdsverloop tussen vergunning(saanvraag) en herbeoordelingszaak

	<i>Gemiddelde</i>	<i>SD</i>	<i>Min</i>	<i>Max</i>
<i>Tijd tussen verlening eerste vergunning en herbeoordelingszaak (maanden); (N=99)</i>	45.7	15.6	15	113
<i>Tijd tussen verlengingsaanvraag vóór start herbeoordelingszaak (maanden); (N<10)</i>	3.8	4.3	0	11
<i>Tijd tussen verlengingsaanvraag ná start herbeoordelingszaak (maanden) (N=12)¹⁴</i>	3.8	2.4	0	9
<i>Tijd tussen aanvraag vergunning onbepaalde tijd vóór start herbeoordelingszaak (maanden; (N=17)</i>	0.5	0.8	0	2
<i>Tijd tussen aanvraag vergunning onbepaalde tijd ná start herbeoordelingszaak (maanden); (N=35)</i>	6.7	5.0	0	16
<i>Tijd tussen naturalisatieverzoek ná start herbeoordelingszaak (maanden); (N=28)</i>	9.6	3.2	2	14

¹⁴ Vanwege datakwaliteit is één zaak niet meegenomen. Het betrof een intrekkingzaak met startdatum 2018, terwijl het wel ging om de in 2020 ingegane beleidswijziging.

2.2 Evaluatie van het proces en resultaat van herbeoordelingen Soedanezen

In Bijlage I is een tijdlijn te vinden van het doorlopen proces.

2.2.1 Voorafgaand aan de herbeoordeling

Het in oktober 2019 gepubliceerde AAB over de situatie in Soedan¹⁵ gaf de SJ&V aanleiding om het landgebonden asielbeleid ten aanzien van Soedan op enkele punten te wijzigen.¹⁶ Volgens een beleidsmedewerker van DMB werd de veiligheidssituatie in Soedan de afgelopen jaren al beter, zo bleek uit eerdere AAB's. De situatie zoals beschreven in het AAB uit 2019 kon daarom volgens DMB gezien worden als een bevestiging van het ingrijpende en niet-voorbijgaande karakter van de verbeterde veiligheidssituatie. Tijdens beleidsbesprekingen tussen DMB, DT&V, IND en JZ, voorafgaand aan de wijziging van het landenbeleid, is besproken dat het 15c-beleid zeer waarschijnlijk zou komen te vervallen. Daarnaast heeft DMB aangegeven dat de IND daarmee ook over zou moeten gaan tot herbeoordelen van de vergunningen van Soedanese statushouders. Op grond van art. 16 Kwalificatierichtlijn en art. 32 lid 1 sub c Vw en art. 3.37g Vv dient een vergunning te worden herbeoordeeld wanneer de grond voor bescherming komt te vervallen. De precieze reikwijdte van deze artikelen is volgens DMB echter nog niet volledig uitgekristalliseerd en biedt ruimte voor interpretatie.

Uit dit onderzoek bleek dat de unit herbeoordelingen en Directie SUA van de IND zich niet konden vinden in de conclusie van DMB over de duurzaam verbeterde veiligheidssituatie. Rond de verslagperiode van het AAB dat aanleiding gaf tot herbeoordeling, vond de politieke machtsovername (afzetting president al-Bashir) plaats. Hierdoor was (het verloop van) de politieke situatie nog onduidelijk. Vanwege deze recente wijziging in de politieke situatie kon volgens deze afdelingen van de IND niet gesproken worden van een niet-voorbijgaand karakter zoals de Kwalificatierichtlijn voorschrijft. Deze afdelingen waren dan ook van mening dat het herbeoordelingsproces in elk geval uitgesteld had moeten worden tot een volgend AAB om te bezien hoe de politieke situatie zich ontwikkelde.

Voorafgaand aan de beslissing tot herbeoordeling was bekend dat er 150 vergunningen waren voor bepaalde tijd, die waren verleend op basis van art. 29 lid 1 sub b Vw (hierna: b-vergunning).¹⁷ Dit betekende dat maximaal 150 vergunningen herbeoordeeld moesten worden. Een beleidsmedewerker van DMB gaf aan dat de beperkte omvang van de groep een van de factoren (maar niet de doorslaggevende) was die meewoog in het advies om over te gaan tot herbeoordeling. Een andere door DMB benoemde reden die tot dit advies heeft geleid is dat het ging om het vervallen van een generieke grond. DMB verwachtte dat veel van de 150 mensen uiteindelijk een beroep zouden kunnen doen op het behoren tot een kwetsbare minderheidsgroep/risicogroep en dus de vergunning zouden kunnen behouden.

De unit herbeoordelingen en Directie SUA vonden deze laatste reden juist een reden om níet te gaan herbeoordelen. Statushouders blijven in een dergelijk geval immers in het bezit van een b-vergunning. Hierdoor was van tevoren bekend dat er veel werk verzet zou moeten worden, zonder dat dit zou leiden tot een verandering in de rechtspositie van de statushouders.

In februari 2020 heeft een gesprek plaatsgevonden tussen VWN en DMB. Het doel van het gesprek was de ratio van de actieve herbeoordeling helder te krijgen, de visie van VWN op het ambtsbericht toe te lichten en de beleidsconsequenties door te spreken. VWN had gewenst dat de IND ook bij dit gesprek aanwezig was geweest. VWN heeft gewezen op de capaciteitsproblemen die de IND ervaarde en heeft aandacht gevraagd voor de impact van het capaciteitsgebrek op de doorlooptijd van dit project.

¹⁵ Ministerie van Buitenlandse Zaken, Algemeen Ambtsbericht Sudan, oktober 2019

¹⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2019 – 2020, 19 637, nr. 2564

¹⁷ Hieronder vallen de vergunningen verleend op grond van het 15c-beleid

Voorafgaand aan de herbeoordeling heeft Directie SUA een Informatiebericht (IB) opgesteld voor de Directie A&B.¹⁸ Veel van de vergunningen zouden in de loop van 2020 aflopen. Doel van het IB was om duidelijkheid te verschaffen over wat te doen met aanvragen voor verlengingen en/of onbepaalde tijd. Voor aanvragen voor verlenging gold dat de unit Verlengingen in Den Bosch de zaak behandelde overeenkomstig het nieuwe beleid. De unit diende bij de verlengingsaanvragen na te gaan of de vergunning op grond van het 15c-beleid was verleend. Indien dit het geval was, werd de zaak toebedeeld aan de unit Herbeoordelingen. De unit Herbeoordelingen beoordeelde in dat geval of de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd ingetrokken diende te worden.

Aanvragen voor onbepaalde tijd kunnen op grond van art. 34 Vw alleen worden afgewezen als zich op het moment waarop de geldigheidsduur van de vergunning voor bepaalde tijd afloopt een intrekingsgrond voordoet. Alleen vergunningen voor bepaalde tijd die na 15 januari 2020 verlieten, werden daarom herbeoordeeld aan de hand van het nieuwe beleid. De vergunningen voor bepaalde tijd die voor 15 januari 2020 verlieten, werden herbeoordeeld aan de hand van het oude beleid.

Eind april 2020 is via de IND-website gecommuniceerd dat zaken zouden worden herbeoordeeld vanwege het gewijzigde landenbeleid. Op de website is vermeld dat statushouders, van wie de vergunning herbeoordeeld zou worden, individueel per brief op de hoogte gesteld zouden worden.

Voorafgaand aan de herbeoordeling heeft VWN de IND verzocht een lijst te verstrekken met personen die herbeoordeeld zouden gaan worden. Omdat bij een inwilliging de motivering niet meegegeven wordt, kon VWN niet zelfstandig achterhalen welke vergunningen mogelijk herbeoordeeld zouden worden. De gevraagde lijst is vanwege de AVG-wetgeving niet verstrekt. Doel van een dergelijke lijst was voor VWN om proactief en gericht contact op te nemen met de statushouders om te vragen of zij de strekking van de brief begrepen.

Vanaf april heeft VWN geprobeerd om de statushouders te benaderen om te achterhalen of zij een brief hadden ontvangen, geopend en begrepen.

Zowel voorafgaand als tijdens de herbeoordelingsprocedure heeft VWN informatie opgevraagd bij de IND. Het ging onder andere over de omvang van de groep, de voortgang van het proces en de vraag of de termijn van zes maanden gehaald zou worden. VWN heeft aangegeven tegenstrijdige informatie te hebben ontvangen van SUA en in (reguliere) gesprekken met de Hoofddirectie.

2.2.2 *Tijdens de herbeoordelingsprocedure*

2.2.2.1 Selectie personen die herbeoordeeld dienden te worden

In INDiGO wordt niet geregistreerd op welke grond een b-vergunning is verleend. Om te bepalen welke van de 150 statushouders moesten worden herbeoordeeld was het noodzakelijk om in de minuut behorend bij het inwilligende besluit van de asielaanvraag te zoeken naar de juiste informatie. Voor de 150 mogelijke herbeoordelingen is daarom in de minuut gekeken naar de grond voor inwilliging. Indien hier expliciet het 15c-beleid vermeld werd, is de zaak op de lijst voor herbeoordelingen gezet. Indien uit de minuut niet met zekerheid kon worden vastgesteld op welke grond een vergunning was verleend, is de zaak ook op de lijst voor herbeoordelingen gezet. In eerste instantie zijn de zaken bekeken door de unit verlengingen in Den Bosch. Vier medewerkers hebben in twee weken tijd deze screening uitgevoerd. Bij een controle constateerde SUA dat er inconsistenties in de selectie waren, waardoor uiteindelijk de gehele screening nog een keer is uitgevoerd, maar dan door SUA. Deze tweede screening van 150 zaken heeft twee werkdagen van SUA-medewerker(s) gekost. Dit resulteerde in een lijst van 98 zaken die voor herbeoordeling in aanmerking kwamen (het 15c-bestand).

2.2.2.2 Unit herbeoordelingen

Op 31 maart 2020 ontving de unit herbeoordelingen het 15c-bestand van SUA met de opdracht deze zaken te gaan herbeoordelen. Het team dat deze zaken zou oppakken werd op dat moment nog opgeleid. De planning was dat deze zaken eind april/mei opgepakt zouden worden door de unit herbeoordelingen.

2.2.2.3 ACTA

Vanwege de coronamaatregelen was het aanmeldcentrum in Ter Apel (ACTA) tijdelijk gesloten en waren enkele medewerkers tijdelijk beschikbaar voor andere werkzaamheden. De Directie A&B heeft de unit herbeoordeling verzocht om werk over te dragen aan ACTA. De unit herbeoordelingen van Directie A&B heeft vervolgens besloten de Soedanese herbeoordelingszaken over te dragen aan ACTA, omdat deze zaken de meeste verwantschap hadden met asiel. De unit herbeoordelingen had de Directie A&B afgeraden om werk over te dragen aan een andere afdeling.

ACTA heeft vervolgens een eerste scan uitgevoerd, waarbij gekeken is of een uitgebreidere herbeoordeling noodzakelijk was of de zaak direct kon worden afgesloten. Een aantal zaken kon direct worden afgesloten als niet-intrekking. Indien een uitgebreidere herbeoordeling noodzakelijk was, heeft ACTA vooraankondigingsbrieven gestuurd naar de statushouders die zouden worden herbeoordeeld. Zie voor een evaluatie van deze vooraankondigingsbrieven [2.4.1](#).

Omdat het aanmeldcentrum in Ter Apel weer open ging, moesten de reguliere werkzaamheden hervat worden. Het behandelen van eerste asielaanvragen had grote(re) prioriteit, waardoor de herbeoordelingen niet verder konden worden afgedaan door ACTA.

2.2.2.4 Team Leiden

In juni 2020 zijn de zaken van ACTA overgedragen aan een team in Leiden. Dit team bestond uit negen medewerkers en drie senioren. Medewerkers van dit team gaven aan dat aan hen de opdracht was gegeven om tijdens de herbeoordelingsprocedure in te zetten op intrekkingen.

Medewerkers zeggen vanaf het begin af aan aangegeven te hebben, dat deze zaken niet bij deze afdeling thuis hoorden, maar kregen de indruk dat dit project bij hen belegd was omdat er vanwege Corona onvoldoende AA-zaken waren om op te beslissen.

Het team in Leiden had naar eigen zeggen onvoldoende ervaring en kreeg onvoldoende handvatten om deze herbeoordelingen goed uit te voeren. Begeleiding van SUA en unit herbeoordelingen bestond uit een instructie, presentaties en de mogelijkheid tot het stellen van vragen. De medewerkers van team Leiden stelden deze begeleiding op prijs, maar hebben alsnog de ervaring gehad dat zij onvoldoende handvatten hadden om tot een zorgvuldige herbeoordeling over te kunnen gaan.

Dit had er mogelijk mee te maken dat alle negen medewerkers van het team nog niet tekenbevoegd waren en beperkte ervaring hadden met beslissen op asielzaken. Zowel de senioren als de negen medewerkers hadden geen (recente) ervaring in het doen van herbeoordelingszaken. Dit had tot gevolg dat de medewerkers eerst bekend moesten worden met de beslissystematiek en wijze van toetsing (ex nunc en ex tunc) voor herbeoordeling.

Medewerkers hadden het gevoel dat er bij de oorspronkelijke inwilliging in enkele zaken onterecht op een b-grond was ingewilligd. Er kwamen in het dossier bijvoorbeeld duidelijk individuele elementen naar voren die aanleiding gaven tot het verlenen van een vergunning op de a-grond.

In juli is een eerste conceptvoornemen opgesteld. Omdat er binnen het team geen specialisten op herbeoordelingen aanwezig waren, is het concept voorgelegd aan SUA en aan de unit herbeoordelingen. In elk geval in september 2020 is schriftelijke en mondelinge feedback gegeven op deze conceptvoornemens.

Ondertussen kreeg het team de opdracht door te gaan met het opstellen van conceptvoornemens. Het idee was dat op het moment dat feedback op het eerste conceptvoornemen was gegeven, de andere voornemens ook aangepast konden worden naar voorbeeld van het eerste

conceptvoornemen. Op deze manier werd dus veel voorbereidend werk gedaan, met de bedoeling om op een later moment een versnelling door te voeren.

Omdat voor de medewerkers duidelijk was dat de in de vooraankondigingsbrief vermelde zes maanden-termijn niet gehaald zou worden, heeft een medewerker een conceptbrief opgesteld die verstuurd zou kunnen worden naar de statushouders. Deze brief is echter uiteindelijk niet ter controle voorgelegd aan SUA of unit herbeoordelingen, waardoor deze niet verstuurd is (uiteindelijk is in december wel een brief verstuurd). Het is onbekend waarom deze brief niet voorgelegd is aan SUA en/of unit herbeoordelingen.

Vanwege de beperkte begeleiding van de medewerkers, heeft de in september 2020 nieuw aangestelde manager van het team in Leiden bij de Directie A&B verzocht om overdracht van dit project naar de specialisten (unit herbeoordelingen). Een andere reden voor het verzoek tot overdracht van het project was omdat dit herbeoordelingsproject ook consequenties had op andere projecten. Medewerkers zijn immers uit de Algemene asielprocedure (AA-procedure) gehaald, waardoor het hoor- en beslistraject voor hen stil is komen te liggen, evenals de weg naar tekenbevoegdheid voor deze negen medewerkers.

De zaken zijn in oktober 2020 overgedragen aan de unit herbeoordelingen. Het team in Leiden had op dat moment dertig conceptvoornemens gereed. Door (het moment van) de overdracht voelde het voor de medewerkers alsof zij een grote hoeveelheid werk hadden verzet voor niets. Dit gevoel werd bevestigd nadat bleek dat de conceptvoornemens uiteindelijk niet/nauwelijks zijn gebruikt in de uiteindelijke herbeoordeling door de unit herbeoordelingen.

2.2.2.5 Unit herbeoordelingen

In oktober 2020 heeft de Directie A&B de unit herbeoordelingen verzocht om de herbeoordelingszaken weer terug te nemen. De unit stelde als voorwaarde dat de zaken niet eerder dan januari 2021 opgepakt konden worden vanwege een grote hoeveelheid ander werk. De Directie had akkoord gegeven op deze voorwaarde. De unit herbeoordelingen ervaaarde in november/december vanuit de politiek en het management echter grote druk om alsnog snel te beslissen op deze zaken. De unit herbeoordelingen heeft daarom andere herbeoordelingszaken tijdelijk stil moeten leggen om te kunnen beslissen op deze zaken.

Eind november/begin december is nogmaals een brief uitgestuurd naar de statushouders met de mededeling dat de IND langer nodig had dan verwacht en dat statushouders binnen zes maanden een beslissing konden verwachten.

In december 2020 hebben vijf medewerkers van de unit herbeoordelingen beslist op meer dan de helft van de zaken. De meeste overige zaken zijn (kort) daarna afgedaan (zie voor de doorlooptijd [2.2.3.2](#)). Deze snelheid, zeker in vergelijking met de negen medewerkers van het team Leiden, kan verklaard worden aan de hand van de volgende redenen:

- De medewerkers van de unit herbeoordeling zijn zeer ervaren op het gebied van herbeoordelingen van asielvergunningen. De negen medewerkers van team Leiden hadden geen ervaring met/opleiding in herbeoordelingszaken en beperkte ervaring met asielzaken.
- Alle overige lopende herbeoordelingszaken zijn doorgeschoven naar 2021.
- De eerste helft van alle zaken werden allemaal afgesloten als een niet-intrekking omdat het zaken betrof die in het geheel niet hadden moeten vallen onder de beleidswijziging (bv. a-grond; zie verder [2.2.3.1](#)) of die evident op grond van het nieuwe beleid alsnog in aanmerking kwamen voor een b-vergunning (statushouders konden met geringe indicaties aannemelijk maken dat zij behoren tot een kwetsbare minderheidsgroep; zie verder [2.2.3.1](#)). Team Leiden had de opdracht gekregen om te bekijken of zaken konden worden ingetrokken. Zij kregen hierdoor het gevoel dat zij vooral op zoek moesten naar juridische argumenten hoe een zaak

tot een intrekking kon leiden. Een dergelijke argumentatie is complex en kost meer tijd dan een niet-intrekking.

- De herbeoordelingstoets wordt uitgevoerd door een zogenoemde "traptoets": eerst wordt gekeken naar de algemene situatie (15c) en daarna naar de specifieke (individuele) elementen. De beleidswijziging voor Soedan was een "beperkte" wijziging. Het betrof immers een verschuiving van de 15c-situatie naar kwetsbare minderheidsgroep. De situatie in Soedan werd veiliger geacht, maar diegenen afkomstig uit de regio's waarvoor voorheen de 15c-situatie gold, kwamen op grond van het behoren tot een kwetsbare minderheidsgroep alsnog in aanmerking voor een status. De beleidswijziging voor Soedan was daarmee een toets aan het begin van de "traptoets". Mocht er in de toekomst een andere wijziging in het landenbeleid zijn, zal er mogelijk een uitgebreidere toetsing moeten plaatsvinden. Indien er een uitgebreidere toetsing plaats dient te vinden, is het mogelijk dat de uiteindelijke herbeoordelingstoets meer tijd kost dan wat het de unit herbeoordelingen nu gekost heeft.

De unit herbeoordelingen kwam bij de herbeoordelingsprocedure tot twee belangrijke bevindingen:

- Het werk dat verzet was door andere afdelingen m.b.t. de herbeoordelingen was volgens de unit herbeoordelingen niet bruikbaar. Er waren wel minuten en voornemens beschikbaar, maar de unit kon deze niet goed gebruiken en moest het gehele werk opnieuw uitvoeren. Zij verklaren dit door de onervarenheid en beperkte begeleiding van de medewerkers op de thema's asiel en/of herbeoordelingen.
- Het viel op dat de zaken in eerste aanleg onder hoge druk waren beslist, waardoor de asieltoets onvoldoende uitgevoerd was. Dit was het team in Leiden ook al opgevallen. Zo kwam het voor dat niet verder getoetst was dan de 15c-grond en geloofwaardige elementen niet uitgewerkt/uitgeschreven waren of dat er eigenlijk op een a-grond ingewilligd had moeten worden, maar dit uiteindelijk niet is gedaan. De minuten behorende bij de inwilligende asielbesluiten in eerste aanleg waren volgens de unit herbeoordelingen daardoor van onvoldoende kwaliteit.

2.2.3 Uitkomst herbeoordelingsprocedures

2.2.3.1 Resultaat

Uit de cijfermatige analyse is gebleken dat van de 99 herbeoordelingsprocedures die zijn gestart naar aanleiding van het gewijzigde landenbeleid er 96 hebben geresulteerd in een niet-intrekking, twee hebben geresulteerd in een intrekking en een zaak staat nog open (zie tabel 4).¹⁹

Tabel 4 Resultaat herbeoordelingszaak

	<i>Aantal</i>	<i>Percentage</i>
<i>Intrekking</i>	2	2%
<i>Niet-intrekking</i>	96	97%
<i>Openstaand</i>	1	1%

De twee intrekkingen hebben uiteindelijk echter niet plaatsgevonden op grond van het gewijzigde beleid, maar op grond van verplaatsing hoofdverblijf.

De meest voorkomende reden (ongeveer 80%) dat er niet werd ingetrokken is dat de statushouder behoort tot een kwetsbare minderheidsgroep. De vreemdeling die behoort tot een kwetsbare minderheidsgroep kan, indien er sprake is van geloofwaardige en individualiseerbare verklaringen, met beperkte indicaties aannemelijk maken dat hij vreest voor ernstige schade. Het individualiseringsvereiste beperkt zich in deze gevallen niet tot wat de vreemdeling persoonlijk heeft ondervonden. De vreemdeling hoeft in dit geval ook niet aannemelijk te maken dat de

mensenrechtenschendingen zijn ingegeven door het behoren tot de kwetsbare minderheidsgroep.²⁰ Bij deze groep ging het veelal om het behoren tot een niet-Arabische bevolkingsgroep. Andere redenen tot niet-intrekking waren dat niet enkel op grond van art. 15 onder c Kwalificatierichtlijn is ingewilligd, maar ook op andere gronden (bv. behoren tot risicogroep). In sommige gevallen werd er door de herbeoordelaars geoordeeld dat zowel ex-tunc als ex-nunc ingewilligd had moeten worden op een a-grond (art. 29 lid 1 sub a Vw). In die gevallen is in het dossier opgemerkt dat deze zaken in de toekomst als een a-vergunning moeten worden behandeld.

In enkele gevallen werd de herbeoordelingszaak op grond van art. 15 onder c Kwalificatierichtlijn wel ingetrokken, maar werd een nieuwe herbeoordelingszaak opgestart vanwege andere intrekkingsgrond(en), bijvoorbeeld verplaatsing hoofdverblijf of openbare orde.

2.2.3.2 Doorlooptijd

Herbeoordelingszaken kennen geen wettelijke termijnen, wel wordt gestreefd om zo snel mogelijk duidelijkheid te geven aan de betrokkene.

In januari 2020 werd in een Tweede Kamer-brief aangekondigd dat de IND zou overgaan tot herbeoordeling van deze zaken. In mei 2020 heeft ACTA brieven verstuurd, met daarin de mededeling dat binnen zes maanden een beslissing genomen zou worden. Eind juni 2020 heeft team Leiden de zaken opgepakt. In oktober 2020 werden de zaken overgedragen aan unit herbeoordelingen en vanaf december 2020 heeft de unit herbeoordelingen inhoudelijk gekeken naar de zaken. Dit betekent dat voor de grootste groep er ongeveer een jaar zat tussen de beslissing tot het overgaan tot herbeoordeling en de uitkomst van de herbeoordelingsprocedure.

De tijd tussen de startdatum van de herbeoordelingszaak²¹ en de afronding van het onderzoek bedroeg gemiddeld 6.3 maanden (SD: 3.3; zie tabel 5). Ongeveer 11% van de zaken had een doorlooptijd die korter was dan een maand. Dit zijn de zaken waarin op basis van een korte check werd geconstateerd dat de status niet enkel op grond van het 15c-beleid verleend was. De meeste zaken (57%) hadden een doorlooptijd van 7-8 maanden.

In totaal hebben 70 mensen een brief ontvangen met de mededeling dat hun vergunning opnieuw beoordeeld wordt. In deze brief werd vermeld dat de statushouders binnen zes maanden na de brief duidelijkheid zouden krijgen. De doorlooptijd van deze groep was langer dan van de gehele groep: gemiddeld ruim 7 maanden (SD: 1.6). Het is dus niet gelukt om de meeste statushouders binnen de streeftermijn van zes maanden duidelijkheid te geven.

Tabel 5 Doorlooptijd herbeoordelingsprocedure

		<i>Gemiddelde</i>	<i>SD</i>	<i>Min</i>	<i>Max</i>
<i>Doorlooptijd</i>	<i>juridische</i>	6.3	3.3	0	15
<i>startdatum t/m</i>					
<i>einde zaak (N=96)²²</i>					
<i>Doorlooptijd verzending brief t/m</i>		7.2	1.6	3	15
<i>einde zaak (N=70)</i>					

²⁰ Zie verder paragraaf C2/3.3 Vc.

²¹ De startdatum van een herbeoordelingszaak is de juridische startdatum in de INDiGO. De meeste zaken zijn gestart rond het moment dat ACTA de brieven stuurde (begin mei).

²² Vanwege datakwaliteit zijn twee zaken niet meegenomen. Het betroffen intrekkingszaken met een in 2018 in INDiGO geregistreerde startdatum. Uit het dossieronderzoek blijkt echter dat de herbeoordeling is uitgevoerd op grond van het gewijzigde landenbeleid. Het is onduidelijk waarom deze zaken een startdatum in 2018 hebben.

2.3 Financiën

Bij de verschillende afdelingen is gevraagd om een inschatting van de ingezette FTE per schaal. Aan de hand van de Handleiding Overheidstarieven 2020 en 2021 zijn de gemaakte kosten geschat (zie tabel 6). Omdat ACTA vanwege andere werkzaamheden niet kon meewerken aan dit onderzoek, kunnen de totale kosten niet worden weergegeven. Wel is duidelijk dat dit project de IND minimaal € 440.000,- euro heeft gekost. Deze kosten hadden voor het herbeoordelingsproject Soedan lager kunnen zijn indien het project niet bij verschillende afdelingen was belegd.

Tabel 6 Schatting van de gemaakte kosten per processtap

Processtappen	Gemaakte kosten (schatting)
Eerste screening door unit verlengingen Den Bosch	€ 11.232
Tweede screening en bijkomende (coördinerende taken) door SUA	€ 4.140
Selectie en versturen brieven door ACTA	Onbekend
Herbeoordelingen door team Leiden	€ 281.200
Herbeoordelingen door unit herbeoordelingen	€ 100.175
Totaal	€ 439.047

2.4 Effect herbeoordeling op statushouders

2.4.1 Evaluatie vooraankondigingsbrieven

In het herbeoordelingstraject van Soedanezen is bewust gekozen om een vooraankondigingsbrief naar de statushouders te sturen. Het doel van de aankondigingsbrief aan de statushouders was het geven van duidelijkheid aan de betrokken statushouders dat hun vergunning zou worden herbeoordeeld. Soedanese statushouder die dus geen brief ontvingen, zouden daarom weten dat hun vergunning niet herbeoordeeld zou worden.

Een subsidiair doel van de brief was het vroegtijdig verkrijgen van aanvullende informatie. Met vroegtijdig wordt bedoeld dat informatie nog voor een eventueel voornemen tot intrekking kon worden aangeleverd. In het dossieronderzoek is geconstateerd dat enkele statushouders (middels hun advocaat) vroegtijdig extra informatie hebben ingediend die is gebruikt bij de herbeoordeling. Dit subsidiaire doel was mede ingegeven door de corona-maatregelen. De verwachting was dat het horen in deze zaken vanwege corona misschien niet (direct) mogelijk was.

VWN heeft aangegeven dat ongeveer 25 statushouders contact met hen hebben opgenomen (soms op advies van een advocaat). Deze statushouders hebben VWN om vertaling/verduidelijking van de brief gevraagd, uitleg van de procedure gevraagd en gevraagd welke actie zij moesten ondernemen. Volgens VWN was onduidelijk wat de juridische waarde was van de gevraagde reactie. Er waren twijfels of de informatie uit de reactie ook tegen de statushouders kon worden gebruikt. In combinatie met het feit dat de statushouders geen toevoeging van een advocaat kregen, heeft VWN de statushouders geadviseerd om niet (zelfstandig) te reageren op deze brief of enkel met ondersteuning van een advocaat. De IND heeft in dit evaluatieonderzoek aangegeven dat, net als bij alle gehoren of informatie die de IND van een vreemdeling ontvangt, de IND de vreemdelingen bij inconsistenties hierover kan bevragen.

Het streven was om binnen zes maanden na de wijziging van het landenbeleid de betrokkenen te informeren of zij behoorden tot de groep die zou worden herbeoordeeld. Op basis van dossieronderzoek blijkt dat dit in elk geval in 74% van de gevallen is gelukt. In elk geval in 10% van de gevallen is dit niet gelukt: de brief is te laat verzonden of de brief is onterecht niet verstuurd. In 16% van de gevallen viel uit het dossieronderzoek niet op te maken of/wanneer de brief verstuurd was. Bij minder dan tien personen is terecht geen brief gestuurd (na de eerste check bleek dat niet

enkel op grond van art. 15 onder c Kwalificatierichtlijn was ingewilligd). Bij minder dan tien personen is op basis van het dossieronderzoek niet vast te stellen of de betrokkenen helemaal geen brief hebben ontvangen (terecht dan wel onterecht) of wanneer een eventuele brief verstuurd is.

Uit het interview met VWN en schriftelijke input van een advocaat is gebleken dat de brief waarin de herbeoordelingsprocedure werd aangekondigd tot veel stress, onzekerheid en onbegrip heeft geleid. De stress werd veroorzaakt door de angst van het verlies van de vergunning en mogelijke terugkeer. Het onbegrip en de onzekerheid hadden in elk geval te maken met de taal: het taalniveau in de brief sloot niet aan bij het taalniveau van de gemiddelde statushouder. De IND heeft geprobeerd om de brief zo helder mogelijk op te stellen en aan te sluiten op het B1-taalniveau. Volgens VWN was het taalniveau echter te hoog. Bovendien was het voor de statushouders onduidelijk wat er van hen verwacht werd in deze procedure en wat de impact van de herbeoordeling op andere processen was, bijvoorbeeld wel/niet doorgaan met inburgering en het moeten/kunnen verlengen of aanvragen van een vergunning voor onbepaalde tijd. De onduidelijkheid brengt dus mee dat statushouders mogelijk onbedoeld geen of niet tijdig een aanvraag voor verlenging of onbepaalde tijd indienen. Er werd in de verstuurd brief niet duidelijk aangegeven dat er geen wettelijke beslistermijn is, wel werd de streeftermijn genoemd. Daarnaast werd verzocht om aanvullende informatie “zo snel mogelijk” naar de IND te sturen, zonder dat hier een reactietermijn aan gekoppeld werd.

De onduidelijkheid en de daarmee gepaard gaande onzekerheid en stress hield lang aan omdat er tot aan december niet actief vanuit de IND gecommuniceerd werd met de statushouders, hun advocaten en/of VWN.

VWN kon de statushouders naar eigen gevoel onvoldoende bijstaan omdat ook zij onvoldoende informatie ontvingen vanuit de IND. Voor VWN was eveneens veel onduidelijk. Het was niet bekend wat de juridische waarde van een reactie op de brief was. Bovendien werd voor de reactie op een dergelijke vooraankondigingsbrief geen gesubsidieerde rechtsbijstand verleend; er is immers geen voornemen. Er wordt in de brief wel een reactiemogelijkheid gegeven, maar doordat er geen gesubsidieerde rechtsbijstand wordt verleend, dient de statushouder juridische ondersteuning zelf te betalen. In combinatie met de twijfels van VWN of de informatie uit de reactie ook tégen de statushouders kon worden gebruikt, heeft een deel van de statushouders een advocaat ingeschakeld en betaald om een zorgvuldige reactie op te stellen.

VWN heeft aangegeven dat een deel van de statushouders eerder te horen kreeg dat hun verlening/onbepaalde tijd was ingewilligd dan dat zij te horen kregen dat de herbeoordeling tot niets had geleid. Dit bracht wederom onduidelijkheid en onzekerheid met zich mee voor de statushouders. IND/SUA heeft aangegeven dat deze twee mededelingen in dezelfde brief zouden hebben moeten staan.

2.4.2 Eerder onderzoek

In 2019 heeft het Noorse *Institute for Social Research* een onderzoek gedaan naar het effect van een herbeoordelingsprocedure op de statushouder.²³ Dit onderzoek gaat over herbeoordelingsprocedures naar aanleiding van verschillende intrekkingsgronden, niet enkel een wijziging in de veiligheidssituatie in het land van herkomst.

Gebleken is dat de doorlooptijd tussen aankondiging en duidelijkheid (uitkomst herbeoordelingsproces) van groot belang voor de statushouder: hoe langer de onduidelijkheid over de situatie, des te meer stress en onzekerheid de statushouders (en familieleden met afhankelijke statussen) ervoeren.

²³ Brekke, J., Birkvad, S.R. & Erdal, M.B. (2019). Losing the Right to Stay Revocation of immigrant residence permits and citizenship in Norway—Experiences and consequences. Oslo: Institute for Social Research.

De statushouders ervoeren daarnaast veel onduidelijkheid over de reden van de herbeoordeling, over het verloop van het herbeoordelingsproces en over wanneer een besluit kon worden verwacht. Dit had ook impact op hun familie, vrienden en gemeenschap.

Door de statushouders werd een aantal desintegrerende effecten van de herbeoordeling genoemd: sociale uitsluiting, stigmatisering, sociale terugtrekking, verminderd gebruik van Facebook vanwege (vermeende) monitoring en verminderd gevoel van “erbij horen”.

De statushouders hanteerden verschillende strategieën:

- Coping: doorgaan met het alledaagse leven, maar wel angst voor intrekking vergunning en mogelijke terugkeer;
- Voorbereiding: lange-termijn plannen laten vallen en concentreren op korte termijn doelen (investments);
- Duale oriëntatie: zoeken naar mogelijkheden in zowel Noorwegen als daarbuiten;
- Stuurloos: apathisch afwachten; het laten vallen van alle activiteiten (zoals scholing en stages); en
- Emigratie en heroriëntatie: uit angst voor terugkeer naar land van herkomst, (permanent) vertrekken uit Noorwegen.

Verder bleek dat een herbeoordeling effect heeft op een groot deel van de gemeenschap van de nationaliteit die herbeoordeeld wordt, ook als een deel niet herbeoordeeld wordt. Er bestaat het risico dat het de houding van die gemeenschap ten opzichte van de overheid negatief wordt beïnvloed.

Het Noorse onderzoek concludeert dat er in eerste instantie een kosten-batenafweging gemaakt moet worden door het verantwoordelijke ministerie. Daarbij moeten zowel financiële, individuele en gemeenschapskosten mee worden gewogen. Indien er wel tot herbeoordeling wordt overgegaan, moet de procedure duidelijk gecommuniceerd en snel uitgevoerd worden.

3 Vergelijking met andere Europese landen

3.1.1 *Herbeoordelingsprocedures in het algemeen*

EASO²⁴ heeft in een poging tot harmonisatie voor de toepassing van het 15c-beleid een glijdende schaal opgesteld waarbij vijf categorieën te onderscheiden zijn:

1. gebieden waar de enkele aanwezigheid (mere presence) al leidt tot een situatie dat er een reëel risico op ernstige schade bestaat;
2. gebieden waar het willekeurig geweld een zodanig niveau heeft dat geringe indicaties (a lower level of individual element) voldoende zijn om reëel risico op ernstige schade als bedoeld in art. 15 onder c Kwalificatierichtlijn aannemelijk te maken;
3. gebieden waar willekeurig geweld plaatsvindt, maar niet op een zodanig niveau, dat meer indicaties (higher level of individual elements) nodig zijn om een risico op ernstige schade als bedoeld in art. 15 onder c Kwalificatierichtlijn aan te nemen;
4. gebieden waar willekeurig geweld plaatsvindt op een zodanig laag niveau, dat er in zijn algemeenheid geen redenen zijn om aan te nemen dat er sprake is van een reëel risico op ernstige schade als bedoeld in art. 15 onder c Kwalificatierichtlijn;
5. gebieden waarin geen sprake is van een gewapend conflict als bedoeld in art. 15 onder c Kwalificatierichtlijn.

Nederland kent enkel categorie 1 (en 5) voor de toepassing van het 15c-beleid. De categorieën 2 tot en met 4 vallen in Nederland niet onder de toepassing van het 15c-beleid, maar worden betrokken bij de individuele toetsing van de asielaanvraag. Bij iedere beoordeling of individuele feiten en omstandigheden aanleiding vormen voor verblijf, speelt de veiligheidssituatie een rol. Hoe slechter de veiligheidssituatie, hoe sneller er sprake is van vervolging of een risico op ernstige schade of een schending van artikel 3 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Daarnaast kan de algemene situatie en met name de slechte situatie waarin bepaalde groepen zich kunnen bevinden, aanleiding vormen om risicogroepen en kwetsbare minderheidsgroepen aan te wijzen in het landgebonden asielbeleid. De vreemdelingen die daaronder vallen kunnen reeds met geringe indicaties hun vrees voor vervolging of ernstige schade/schending zoals bedoeld in artikel 3 EVRM aannemelijk maken.

Begin 2019 heeft EASO een vragenlijst uitgestuurd over het uitvoeren van herbeoordelingsprocedures tussen 2016 en begin 2019. In deze vragenlijst zijn geen vragen gesteld over het aantal herbeoordelingen per EU+ land, de vragenlijst ging over het uitvoeren van herbeoordelingsprocedures in het algemeen; niet (specifiek) over Soedan. Uit de vragenlijst blijkt dat een aantal EU+ landen in de genoemde periode herbeoordelingsprocedures heeft opgestart gebaseerd op de gewijzigde situatie in het land van herkomst of het profiel van de statushouders. Bij vrijwel al deze EU+ landen gaat het om herbeoordelingsprocedures van zowel de vluchtelingenstatus als de subsidiaire beschermingsstatus. De aanleiding voor de herbeoordeling ligt grotendeels in het profiel van de statushouders (gevaar voor de maatschappij/nationale veiligheid, terugkeer naar land van herkomst, fraude, geen contact met vreemdeling over verlenging van documenten). Andere aanleidingen voor herbeoordelingen zijn een algemene opdracht vanuit het Ministerie om te gaan herbeoordelen en een wettelijke verplichting tot herbeoordeling na een bepaalde periode. Een herbeoordeling uitsluitend naar aanleiding van fundamentele veranderingen in het land van herkomst komt zelden als primaire reden voor. Wel wordt dit gecombineerd met andere redenen (bv. terugkeer naar land van herkomst). EU+ landen hebben aangegeven dat of de herbeoordelingsprocedure ook tot een intrekking leidt sterk afhankelijk is van de omstandigheden van het geval. Daarbij speelt de aanleiding van de herbeoordelingsprocedure een belangrijke rol.

De EU+ landen geven aan dat zij bij de herbeoordelingsprocedures te maken krijgen met complicerende factoren. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de bewijslast, het spanningsveld tussen de risico's bij terugkeer en het gevaar dat de betrokkene vormt voor de maatschappij en het aantonen dat er sprake is van een 'ingrijpende en niet-voorbijgaande wijziging van de veiligheidssituatie' in het land van herkomst waardoor de grond voor vergunningverlening komt te vervallen.

3.1.2

Gewijzigde veiligheidssituatie Soedan

Of en hoe art. 15 onder c Kwalificatierichtlijn wordt toegepast voor Soedanezen, verschilt per lidstaat. Enkele lidstaten hanteren categorie 1 van de glijdende schaal van EASO, andere lidstaten vereisen een bepaalde mate van persoonlijke en individuele omstandigheden. Uit de query's over de gewijzigde (verbeterde) veiligheidssituatie in Soedan, blijkt dat enkele lidstaten hun beleid recentelijk hebben gewijzigd of voornemens zijn dit te doen. Vrijwel alle lidstaten die een wijziging hebben doorgevoerd of voornemens waren dit te doen, stellen strengere eisen aan de bewijslast voor Soedanese statushouders. Het gaat in al deze gevallen echter om nieuwe aanvragen. Uit de bestudeerde query's en gehouden interviews is gebleken dat geen enkele lidstaat na wijziging van het landenbeleid is overgegaan tot herbeoordeling van de eerder verleende statussen. Dit komt ook doordat enkele lidstaten art. 15 onder c Kwalificatierichtlijn in de praktijk niet meer toepasten op Soedanezen omdat de aanvragers eveneens behoorden tot een kwetsbare minderheidsgroep.

4 Lessons learned

In dit hoofdstuk worden de geleerde lessen en ideeën voor toekomstige herbeoordelingen toegelicht. De geleerde lessen en ideeën voor toekomstige herbeoordelingen hebben in enkele gevallen betrekking op wets- en beleidskeuzes. Bij de ideeën voor toekomstige herbeoordelingen is aandacht besteed aan de bedoeling van de wet en de menselijke maat. De geleerde lessen en hieraan gekoppelde aanbevelingen zijn met name gebaseerd op interviews met IND-medewerkers en het dossieronderzoek. Deze zijn aangevuld met informatie uit interviews met andere partijen (VWN, advocaat en EU-lidstaten) en literatuuronderzoek. Of de voorgestelde ideeën uitvoerbaar en/of wenselijk zijn, wordt na dit onderzoek bekeken door IND/SUA/AAEB en DMB.

De IND-medewerkers hebben in dit evaluatieonderzoek aangegeven dat zij in de toekomst bij ingrijpende processen als herbeoordelingen meer ruimte wensen te krijgen om zich uit te spreken en mee te denken over de haalbaarheid, wenselijkheid en (neven)effecten van bepaalde beleidskeuzes en de inrichting van het project.

4.1 Verschil in interpretatie art. 16 jo. 19 lid 1 Kwalificatierichtlijn

Art. 16 jo. 19 lid 1 van de Kwalificatierichtlijn verplicht de lidstaten tot het intrekken van de vergunning wanneer de grond voor bescherming is komen te vervallen en er geen andere gronden voor bescherming aanwezig zijn. De precieze reikwijdte van deze artikelen is echter niet volledig uitgekristalliseerd en biedt ruimte voor interpretatie. Uit de internationale vergelijking blijkt dat geen van de Europese lidstaten is overgegaan tot actieve (groepsgewijze) herbeoordeling van de eerder verleende statussen, enkel naar aanleiding van fundamentele veranderingen in het land van herkomst. Het lijkt er daarom op dat de andere lidstaten de wettekst minder stringent uitleggen dan dat tot nu in Nederland is gedaan. Dit kan komen doordat de verplichting tot intrekking alleen lijkt de gelden in het geval er geen (andere) grond voor bescherming meer wordt aangenomen. Om te toetsen of er een grond voor bescherming is, zal in beginsel een herbeoordelingsprocedure moeten worden uitgevoerd, tenzij duidelijk is dat er andere gronden voor bescherming zijn. Mogelijk dat andere lidstaten van tevoren hebben aangenomen dat de statushouders op andere gronden hun vergunning kunnen behouden en daarom niet zijn overgegaan tot herbeoordeling.

Het is dan ook raadzaam om verschillende (internationale) juristen te betrekken om te bezien in hoeverre de in art. 16 jo. 19 lid 1 Kwalificatierichtlijn neergelegde verplichting tot intrekking, ook betekent dat lidstaten verplicht zijn tot een actieve (groepsgewijze) herbeoordeling.

4.2 Kosten-batenafweging

Indien de verwachting is dat het overgrote deel op een andere grond nog in aanmerking komt voor een status, lijkt een herbeoordeling niet zinvol. Ook lijkt Nederland in dat geval op grond van art. 16 jo. 19 lid 1 Kwalificatierichtlijn niet gehouden te zijn om over te gaan tot herbeoordeling. In dergelijke gevallen is het dan ook raadzaam om een kosten-batenafweging te maken. Hierbij moeten naast financiële kosten, ook sociaal-emotionele en gemeenschapskosten worden meegenomen (zie tabel 7).

Tabel 7 Kosten-batenafweging herbeoordelingsprocedure

Kosten	Baten
Emotionele kosten herbeoordeelde statushouders: stress, onzekerheid en onrust	Statushouders worden in de juiste rechtspositie gebracht
Effect dat deze onzekerheid heeft op de houding van de bredere gemeenschap waarvan de vergunning herbeoordeeld wordt ten opzichte van de Nederlandse overheid/samenleving (desintegrerende factoren)	
Andere (herbeoordelings)zaken komen (mogelijk) tijdelijk stil te liggen door beperkte capaciteit IND	
Mogelijke terugkeerrisico's die ertoe leiden dat (gedwongen) terugkeer niet mogelijk is	

4.2.1 Alternatieven voor herbeoordelen

Indien geconcludeerd wordt dat de wetgeving lidstaten niet verplicht om over te gaan tot herbeoordelen en lidstaten de keuze hebben hoe om te gaan met een gewijzigde veiligheidssituatie in het land van herkomst, is het goed om te bekijken wat de alternatieven zijn.

Wanneer ruimer gekeken wordt, namelijk naar de bedoeling van de regels, heeft een herbeoordelingsprocedure grofweg twee doelen. Allereerst moet de betrokkene in de juiste rechtspositie worden gebracht. Indien de juiste rechtspositie betekent dat het verblijfsrecht van de betrokkene komt te vervallen, is het doel dat de betrokkene terugkeert naar het land van herkomst. Uit dit onderzoek blijkt dat de herbeoordelingsprocedures van asielvergunningen niet hebben geleid tot intrekkingen op grond van art. 15 onder c Kwalificatierichtlijn. Ook op basis van eerdere onderzoeken blijkt dat het intrekken van een asielvergunning maar beperkt mogelijk is (zie voor de onderliggende redenen 4.5). De unit herbeoordelingen ervaart vanuit de politiek een nadrukkelijke wens om te proberen vreemdelingen terug te laten keren en op dit moment wordt dit vormgegeven door projectmatig vergunningen te herbeoordelen. Op basis van eerdere onderzoeken en dit onderzoek is het de vraag of herbeoordelen het meest voor de hand liggende instrument is om terugkeer te faciliteren en of het idee dat herbeoordelingen terugkeer tot gevolg hebben überhaupt reëel is.

In lijn met de bedoeling van de wet en met oog voor de menselijke maat, wordt door de unit herbeoordelingen voorgesteld om, bij een verbeterde veiligheidssituatie, statushouders te faciliteren bij terugkeer met behoud van vergunning. Dit voorstel is alleen mogelijk indien de intrekkinggrond "verplaatsing hoofdverblijf" aangepast wordt. Wanneer vrijwillige terugkeer, in samenwerking met IOM, wordt gefaciliteerd, bereik je volgens deze afdeling meer daadwerkelijke terugkeer dan wanneer herbeoordelingstrajecten worden uitgevoerd. Het aanmoedigen van terugkeer kan plaatsvinden door statushouders (al dan niet voor een bepaalde periode) hun vergunning te laten behouden, ook al keren ze terug naar hun land van herkomst. Op die manier voelen mensen zich gehoord en beschermd door de Nederlandse overheid. De statushouders die de wens hebben om terug te keren naar het land van herkomst, kunnen dit dan doen zonder het risico dat zij hun status verliezen. Mocht de veiligheidssituatie weer zorgelijk worden, heeft de statushouder (binnen een nader te bepalen periode) de keuze om terug te keren naar Nederland. Indien de situatie voor een langere periode/blijvend verbeterd is, kan de statushouder in zijn land van herkomst weer een bestaan opbouwen en komt op enig moment de vergunning te vervallen. Hoe om te gaan met statushouders waarvan de vergunning bijna verloopt, moet nader worden onderzocht.

Naast het feit dat deze werkwijze mogelijk meer terugkeer bevordert en statushouders de zekerheid en bescherming biedt die zij wensen, levert het ook een financieel voordeel op voor de Nederlandse overheid. In de (mogelijk tijdelijke) periode dat de statushouders in het land van herkomst verblijven, kunnen zij geen beroep doen op de algemene middelen, zullen (sociale huur)woningen beschikbaar

komen (voor nieuwe statushouders) en de doorstroom op COA-locaties kan zo worden vergroot. Bovendien worden er geen grote hoeveelheden tijd en middelen gestoken in herbeoordelingsprocedures met beperkte effectiviteit.

4.3 **Moment van herbeoordelen**

Het is raadzaam om het moment van herbeoordelen goed af te wegen en te beargumenteren. De beslissing tot herbeoordelen en de timing daarvan zal altijd arbitrair zijn, waardoor het zeer belangrijk is dat voor alle partijen inzichtelijk is waarom op het gekozen moment wordt overgegaan tot herbeoordelen.

Bij de afweging moet in elk geval aandacht zijn voor het ingrijpende en niet-voorbijgaande karakter van de gewijzigde veiligheidssituatie. Uit dit onderzoek blijkt dat er tussen de unit herbeoordelingen en SUA enerzijds en DMB anderzijds verschil van mening bestond over het niet-voorbijgaande karakter van de veiligheidssituatie. Aan de ene kant was er al langere tijd (enkele AAB's) een positieve ontwikkeling in de veiligheidssituatie. Aan de andere kant waren er recente politieke ontwikkelingen (afzetting president) waarvan het effect op de veiligheidssituatie nog onduidelijk was. Hierdoor was het volgens de IND beter geweest om de politieke ontwikkelingen eerst nog te volgen en het herbeoordelen uit te stellen. In de interviews wordt voorgesteld om het moment van herbeoordelen van statushouders los te koppelen van de beleidswijziging voor nieuwe asielaanvragers. Dit betekent dat het nieuwe beleid wel wordt toegepast op nieuwe asielaanvragers, maar dat op basis van het nieuwe beleid nog niet wordt overgegaan tot herbeoordeling. Dit loskoppelen van het beleid voor nieuwe aanvragers en statushouders kan gerechtvaardigd worden doordat het herbeoordelen en mogelijk intrekken van een verblijfsvergunning een veel ingrijpender karakter heeft dan het niet-verlenen van een vergunning aan nieuwe aanvragers. De reeds geboden bescherming komt immers te vervallen.

Het is daarom volgens de geïnterviewden van de IND raadzaam om een herbeoordelingstraject pas te starten wanneer in het AAB volgend op (het AAB dat aanleiding was voor) de beleidswijziging voor nieuwe asielaanvragers, sprake is van een vooruitgang of stabilisatie van de veiligheidssituatie ten opzichte van het voorgaande AAB. In het geval van Soedan zou dit hebben betekend dat in december 2019 wél het 15c beleid afgeschaft zou zijn voor de nieuwe asielaanvragers. Een actieve herbeoordeling zou alleen plaats hebben gevonden indien de veiligheidssituatie in Soedan zou zijn gestabiliseerd of verbeterd, blijkend uit het in maart 2021 verschenen AAB.

Daarnaast is het raadzaam om goed te kijken naar het overige nog staande beleid. In het geval van Soedan werden weliswaar bepaalde herkomstgebieden niet meer aangemerkt als een 15c-situatie, maar werden niet-Arabische bevolkingsgroepen afkomstig uit de voormalige 15c-herkomstgebieden wel aangemerkt als kwetsbare minderheidsgroep. Zij konden daardoor met geringe indicaties aannemelijk maken dat zij ernstig gevaar liepen bij terugkeer. DMB had de verwachting uitgesproken dat de groep grotendeels alsnog hun vergunning zou behouden na een herbeoordeling. Behalve het beleid voor de primaire groep, kan ook het beleid dat geldt voor nareizigers relevant zijn. In het geval van Soedan betroffen nareizigers vooral vrouwen en kinderen. Ontheemde (minderjarige) vrouwen uit de voormalige 15c-gebieden worden aangemerkt als kwetsbare minderheidsgroep vanwege het risico op seksueel geweld en verkrachting. Omdat deze (minderjarige) vrouwen met beperkte indicatie aannemelijk kunnen maken dat zij ernstig gevaar lopen bij terugkeer, zullen de (nagereisde) vrouwen en meisjes hun verblijfsrecht behouden, waardoor ook de echtgenoten en/of vaders in beginsel hun verblijfsrecht behouden.

Indien voorafgaand aan het herbeoordelingstraject de verwachting is dat een herbeoordelingstraject geen of nauwelijks een wijziging in de rechtspositie teweeg zal brengen, is het raadzaam om een kosten-baten analyse te maken alvorens over te gaan tot herbeoordeling. Het is immers een zeer ingrijpend proces voor de statushouders, waarbij zij langere tijd in onzekerheid verkeren. Bovendien kost het veel tijd en middelen van de IND, die ook aan andere zaken besteed zouden kunnen worden.

4.4 **Terugkeerrisico's inzichtelijk communiceren**

Voor de afweging of moet worden herbeoordeeld is het relevant dat terugkeerrisico's goed worden onderzocht en beargumenteerd. In het AAB werd beschreven dat sommige personen die terugkeerden last hadden van onregelmatigheden, waaronder intimidatie, detentie en mishandeling terwijl anderen na een ondervraging op de luchthaven Soedan in konden reizen. Volgens het AAB lijkt er sprake van willekeur in de handelingen van de veiligheidsdiensten. In de brief aan de TK en WBV is geen inzicht gegeven in de manier waarop de in het AAB beschreven terugkeerrisico's zijn meegewogen bij de beslissing tot herbeoordeling. Het is raadzaam om voor eventuele toekomstige herbeoordelingstrajecten duidelijker inzicht in te geven in de wijze waarop de in het AAB beschreven terugkeerrisico's in zijn algemeenheid zijn meegewogen in de beslissing tot herbeoordeling. Uiteraard wordt bij elke individuele herbeoordelingen de terugkeerrisico's op individuele basis meegewogen.

4.5 **Kanttekeningen herbeoordelingsprocedures**

Er moeten enkele belangrijke kanttekeningen worden gemaakt over de herbeoordelingsprocedure. De ervaring leert dat een herbeoordelingsprocedure van asielvergunningen tot een beperkt aantal intrekkingen leidt. Er zijn meerdere redenen waarom het intrekken van asielvergunningen niet altijd lukt en/of veel tijd kost.

Ten eerste ligt de bewijslast bij de IND. Dit komt doordat het intrekken van een asielvergunning een zeer ingrijpende maatregel is: de geboden bescherming komt immers te vervallen.

Ten tweede moet zowel ex-tunc²⁵ als ex-nunc²⁶ getoetst worden en is de beoordelaar verplicht om te toetsen of er een reëel risico op ernstige schade bestaat bij terugkeer naar het land van herkomst. Het is de unit herbeoordelingen opgevallen dat in situaties waarin onder hoge druk beslist is (bv. ten tijde van de hoge instroom), de asieltoets onvoldoende uitgevoerd of uitgeschreven is. Veel van de minuten behorend bij de inwilligende asielbesluiten in eerste aanleg waren volgens de unit herbeoordelingen daardoor van onvoldoende kwaliteit. De beperkte bruikbaarheid van de minuten, leidt ertoe dat de verplichte toetsen (ex-tunc, ex-nunc en reëel risico op ernstige schade) in de herbeoordelingszaken lastiger zijn uit te voeren. In combinatie met de bewijslast die bij de IND ligt, is het lastiger om tot een goed onderbouwde intrekkingszaak te komen. De gebreken aan de voorkant (argumentatie/documentatie asielbeslissing), door bijvoorbeeld hoge productiedruk of onvoldoende opgeleid personeel, kunnen volgens de unit herbeoordeling niet (eenvoudig) aan de achterkant (herbeoordelingen/intrekkingen) worden hersteld. Het is dus niet mogelijk om op een later moment een herbeoordeling te doen om een eerdere beslissing te "herstellen". Het is dan ook belangrijk dat eerste aanlegzaken zorgvuldiger worden afgehandeld.

Ten derde moet er ambtshalve worden getoetst aan art. 8 EVRM. Dit is, vergeleken met dezelfde toets in eerste aanleg, een relatief zware toets aangezien de statushouder (al enige tijd) rechtmatig verblijf geniet in Nederland, geïnvesteerd heeft in zijn leven in Nederland en hier relaties is aangegaan. Hierdoor is er ook meer kans dat de statushouder in aanmerking komt voor een status op grond van art. 8 EVRM.

4.6 **Communicatie met statushouders**

Tijdens het herbeoordelingsproject van Soedanezen is een brief gestuurd naar de statushouders. Het doel van de vooraankondigingsbrief was het geven van duidelijkheid wiens status zou worden herbeoordeeld. Het is raadzaam om op basis van onderstaande overwegingen een bewuste keuze te maken voor de manier waarop gecommuniceerd wordt met vreemdelingen voorafgaand aan en tijdens de herbeoordelingsprocedure.

Een Noors onderzoek stelt dat het belangrijk is om een plan op te stellen voor de wijze van communicatie, waarbij aandacht moet zijn voor de reden tot herbeoordeling en de manier waarop de

²⁵ Volgens het beleid dat gold ten tijde van de aanvraag. Was er destijds wellicht ook een aanleiding om asielbescherming te verlenen op een andere grond.

²⁶ Volgens het geldende beleid ten tijde van de herbeoordeling. De vraag die hierbij beantwoord moet worden is of de vreemdeling nu nog in aanmerking komt voor asielbescherming.

betrokkenen op de hoogte worden gehouden van de voortgang. Indien er niet of onvoldoende gecommuniceerd wordt, leidt dit volgens de onderzoekers tot meer onzekerheid bij de statushouders.²⁷

Bij het herbeoordelingstraject van Soedanezen is echter gebleken dat het primair beoogde doel van de vooraankondigingsbrief (minder onzekerheid en onrust) niet bereikt is: de brieven met de aankondiging van de herbeoordeling gaven onrust, onzekerheid en stress. Zowel de unit herbeoordelingen als VWN zijn daarom geen voorstander van een aankondigingsbrief.

Uit dossieronderzoek is overigens gebleken dat een deel van de mensen onterecht geen brief heeft ontvangen. Omdat deze zaken door de IND uiteindelijk toch als een niet-intrekking werden gekwalificeerd, had dit uiteindelijk geen gevolgen voor de statushouders. Het laat echter wel zien dat, in het geval gekozen wordt voor een vooraankondigingsbrief, het sturen van de brieven zéér zorgvuldig moet plaatsvinden. Het is in het geval van het sturen van een vooraankondigingsbrief daarom ook belangrijk dat in het dossier wordt vermeld waarom er wel of geen brief naar de betrokkene is verzonden.

Het subsidiaire doel is wel deels bereikt. Een deel van de statushouders heeft vroegtijdig informatie gestuurd aan de IND.

Daarnaast hebben zowel IND/SUA als VWN aangegeven dat als er in de toekomst gekozen wordt voor een vooraankondigingsbrief, meer informatie vermeld zou moeten worden in die brief.

VWN heeft aangegeven dat ook moet worden aangegeven wat de juridische waarde van deze aanvullende informatie is, bijvoorbeeld ook dat de informatie tegen de statushouder kan worden gebruikt. Mocht er gekozen worden voor het sturen van een aankondigingsbrief, raadt VWN aan dat ook een brief wordt gestuurd naar de groep die niet herbeoordeeld wordt.

Omdat het sturen van een brief niet het beoogde effect heeft gehad en mogelijk ook bij toekomstige herbeoordelingen niet zal hebben, is het goed om te kijken naar de alternatieven.

Vooropgesteld moet worden dat een vooraankondigingsbrief niet verplicht is. De publicatie van de WBV kan worden gezien als een wijze van communicatie naar de statushouders, eventueel via de advocaat: daarin wordt immers vermeld dat er wordt overgegaan tot herbeoordeling. Bovendien, als de IND van mening is dat een vergunning moet worden ingetrokken, krijgt de statushouder een voornemen tot intrekking. Vervolgens heeft de statushouder de kans om zijn zienswijzen in te dienen. Zowel de unit herbeoordelingen als VWN hebben de voorkeur uitgesproken om deze gewone voornemenprocedure te volgen.

De huidige voornemenprocedure heeft als voordeel dat alleen gecommuniceerd wordt naar de statushouders waarbij de IND voornemens is de vergunning in te trekken. Dit voornemen tot intrekking is na uitgebreid onderzoek goed onderbouwd en beargumenteert. De statushouders die geen voornemen ontvangen, weten dat zij hun verblijfsrecht behouden. Om statushouders duidelijkheid te geven, is het volgens VWN nodig dat er voor hen een duidelijk eindpunt is. Dit eindpunt kan volgens VWN bijvoorbeeld aangegeven worden door het sturen van een brief binnen een bepaalde periode. Op die manier hebben alle statushouders óf een brief met het bericht dat zij hun vergunning mogen behouden of een voornemen tot intrekking.

Parallel hieraan raadt VWN aan om goede communicatie via de IND-website, een online portaal en/of IND-informatieloket in te richten. Via deze weg kan dan aangegeven worden welke groep wordt herbeoordeeld (bv. op chronologische volgorde datum vergunningverlening) binnen welk tijdsvak en wat de stand van zaken is.

Ongeacht welke manier van communicatie wordt gekozen, het is in alle gevallen belangrijk om aan te sluiten bij het taalniveau van de statushouders en/of de inhoud van de communicatie te vertalen naar de taal van de afgebakende groep.

27 Brekke, J., Birkvad, S.R. & Erdal, M.B. (2019). Losing the Right to Stay Revocation of immigrant residence permits and citizenship in Norway—Experiences and consequences. Oslo: Institute for Social Research.

Daarnaast adviseert VWN om de communicatie ook te richten aan de laatst bekende advocaat of de Raad voor Rechtsbijstand indien geen advocaat bekend is. Volgens IND/SUA is dit echter op grond van de AVG-wetgeving niet mogelijk omdat de advocaat uit de voorgaande procedure niet altijd de huidige advocaat zal zijn.

Ook is het raadzaam om maatschappelijke organisaties zoals VWN en/of UNHCR te betrekken bij de informatievoorziening, omdat zij de doelgroep goed kunnen bereiken. Dit betekent dat er gedurende het gehele traject regelmatig contact moet zijn tussen de IND en de maatschappelijke organisaties over de chronologie en voortgang van de zaken.

4.7 Draaiboek

Op basis van dit onderzoek kan worden geconcludeerd dat het maken van een IND-draaiboek voor herbeoordelingen aan te bevelen is. De eerste stappen voor het maken van een draaiboek zijn al gezet door IND/SUA. DRM zal, samen met DMB, dit conceptdraaiboek verder uitwerken. Bij het uitwerken van dit draaiboek is aan te bevelen om aandacht te hebben voor de volgende punten:

- Het aanstellen van een projectleider/-coördinator: in dit herbeoordelingstraject was de sturing onvoldoende; het aanstellen van een projectleider is daarom aan te bevelen. In de praktijk heeft IND/SUA gedurende het traject coördinerende taken op zich genomen. Dit was echter niet vooraf afgesproken en de werkzaamheden moesten naast de overige werkzaamheden worden uitgevoerd. Bij (grote) toekomstige herbeoordelingstrajecten is het noodzakelijk dat binnen Directie A&B één persoon wordt aangewezen en deels wordt vrijgesteld zodat de coördinatie van het project goed kan verlopen.
- Het aanwijzen van één afdeling die verantwoordelijk is voor het gehele herbeoordelingstraject. Dat moet een team zijn dat ervaring heeft met de asiel beslispraktijk en herbeoordelingen. De unit herbeoordelingen is dus de aangewezen afdeling om herbeoordelingen uit te voeren. Om de herbeoordelingen zorgvuldig en efficiënt uit te kunnen voeren, is het raadzaam om een deel van dit team gedurende het herbeoordelingstraject geen andere werkzaamheden te laten verrichten.

In het herbeoordelingstraject Soedanezen is vaak gewisseld van afdeling: voor de selectie van zaken zijn de verlengingenunit Den Bosch en SUA betrokken geweest, voor de herbeoordelingen zijn achtereenvolgens de herbeoordelingsunit, ACTA, asielteam in Leiden en opnieuw de herbeoordelingsunit betrokken geweest.

- In het draaiboek duidelijke procesafspraken maken voorafgaand aan het herbeoordelingsproject:
 - i. Proces op hoofdlijnen uitschrijven, bepalen wie verantwoordelijk is voor welk deel waarbij oog moet zijn voor korte lijnen. Bij het uitschrijven van het proces moet aandacht zijn voor een snelle en duidelijke procedure;
 - ii. Wijze van communicatie met statushouders uitschrijven. Contactpersoon aanwijzen voor maatschappelijke organisaties;
 - iii. Criteria opstellen voor (voor)selectie van zaken;
 - iv. Bouwstenen/concept minuut opstellen zodat duidelijk is aan welke elementen in welke volgorde getoetst moet worden;
 - v. Goede begeleiding door ervaren senior medewerkers en/of specialisten.

5 Conclusie

Uit dit evaluatieonderzoek kunnen belangrijke lessen getrokken worden. De groep Soedanezen die herbeoordeeld is, was weliswaar klein en niet representatief voor andere groepen statushouders, maar de geleerde lessen zien met name op beleidskeuzes en de inrichting van het proces. Deze lessen kunnen daarom goed worden toegepast voor eventuele toekomstige (grotere) herbeoordelingsprojecten.

Het is raadzaam om verschillende (internationale) juristen te betrekken om te bezien in hoeverre de in art. 16 jo. 19 lid 1 Kwalificatierichtlijn neergelegde verplichting tot intrekking, ook betekent dat lidstaten verplicht zijn tot een actieve (groepswijze) herbeoordeling. Dit onderzoek heeft laten zien dat enkel Nederland over is gegaan tot actieve herbeoordeling uitsluitend op grond van het niet langer toepassen van art. 15 onder c Kwalificatierichtlijn. Indien de verwachting is dat het overgrote deel op een andere grond nog in aanmerking komt voor een status, lijkt een herbeoordeling niet zinvol. Ook lijkt Nederland in dat geval op grond van art. 16 jo. 19 lid 1 Kwalificatierichtlijn niet gehouden te zijn om over te gaan tot herbeoordeling; er is immers een andere grond voor bescherming. In dergelijke gevallen is het raadzaam om een kosten-batenafweging te maken alvorens wordt besloten tot een herbeoordelingstraject. Hierbij moeten naast financiële kosten, ook sociaal-emotionele en gemeenschapskosten worden meegenomen (zie tabel 8). Het herbeoordelingsproject Soedan heeft de IND minimaal €440.000 gekost.

Tabel 8 Kosten-batenafweging herbeoordelingsprocedure

Kosten	Baten
Emotionele kosten herbeoordeelde statushouders: stress, onzekerheid en onrust	Statushouders worden in de juiste rechtspositie gebracht
Effect dat deze onzekerheid heeft op de houding van de bredere gemeenschap waarvan de vergunning herbeoordeeld wordt ten opzichte van de Nederlandse overheid/samenleving (desintegrerende factoren)	
Andere (herbeoordelings)zaken komen (mogelijk) tijdelijk stil te liggen door beperkte capaciteit IND	
Mogelijke terugkeerrisico's die ertoe leiden dat (gedwongen) terugkeer niet mogelijk is	

Ook is het raadzaam om inzichtelijk te maken welke termijn wordt gehanteerd alvorens gesproken kan worden van een wijziging in de veiligheidssituatie die van niet-voorbijgaande aard is. Deze termijn voor de "niet-voorbijgaande aard" kan losgekoppeld worden van de termijn/het beleid voor nieuwe asielaanvragers. Omdat bij een intrekking de reeds geboden bescherming komt te vervallen, is dit een veel ingrijpender proces dan het niet-verlenen van een vergunning aan nieuwe aanvragers.

Indien er wordt overgegaan tot herbeoordeling is het raadzaam om het herbeoordelingstraject projectmatig in te steken, zoals de IND dat bijvoorbeeld succesvol heeft gedaan bij de Brexit. Daarbij kan dan in elk geval een projectleider en –coördinator worden aangesteld, een draaiboek worden opgesteld en een vast team worden aangewezen voor het afhandelen van de zaken. Ook de wijze van communicatie naar de statushouder kan in een dergelijk draaiboek worden vastgelegd.

Bijlage I



