Immigratie- en Naturalisatiedienst
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Evaluatie wijzigingen asielprocedure

Datum Maart - 2023
Status Definitief

Colofon

Titel	Evaluatie wijzigingen asielprocedure
Status	Definitief

Auteurs	Titia Maasland Wetenschappelijk medewerker Laura Buimer Wetenschappelijk medewerker
Contact	INDOA@ind.nl Ministerie van Justitie en Veiligheid Immigratie- en Naturalisatiedienst Directie Strategie en Uitvoeringsadvies Afdeling Onderzoek en Analyse Rijnstraat 8 | 2515 XP | Den Haag Postbus 16275 | 2500 BG | Den Haag

Inhoudsopgave

1 Inleiding 5
1.1 Toelichting op de wijzigingen 5
1.2 Doelstelling (waarom) 6
1.3 Vraagstelling (wat) 7
1.4 Reikwijdte 8
1.5 Onderzoeksmethoden (hoe) 10
1.6 Begeleidingscommissie 12
1.7 Opbouw van het rapport 12
2 Werking van de wijzigingen in de praktijk 14
2.1 Randvoorwaarden voor de uitvoering 14
2.2 Ervaringen betrokkenen met het samenvoegen van de gehoren en de geformaliseerde aanmeldfase 20
2.3 Gebruik van de AA+ 24
2.4 Ervaringen van betrokkenen met de AA+ 26
3 Menselijke maat 30
3.1 Positieve gevolgen voor de aanvrager 30
3.2 Negatieve gevolgen voor de aanvrager 31
4 Effectiviteit van de wijzigingen 34
4.1 Effectiviteit samenvoegen aanmeldgehoor en eerste gehoor 34
4.2 Effectiviteit geformaliseerde aanmeldfase 34
4.3 Effectiviteit AA+ 35
4.4 Kwaliteit van de asielprocedure 38
5 Conclusie en aanbevelingen 41
5.1 Wijzigingen in de praktijk 41
5.2 Effectiviteit 44
5.3 Conclusie 45
Bijlage 1. Nadere toelichting op de wijzigingen 46
Bijlage 2. Demografische gegevens van de onderzoekspopulatie 48
Bijlage 3. Criteria toepassing AA+ 50
Bijlage 4. Financiële berekening 51
Besparing IND 51

Afkortingenlijst

AA	Algemene Asielprocedure
AA+	Verlengingsmogelijkheid Algemene Asielprocedure
A&B	Directie Asiel en Bescherming (IND)
AA&B	Afdeling Advies Asiel en Bescherming (IND)
AC	Aanmeldcentrum
Amv	Alleenstaande minderjarige vreemdelingen
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
AVIM	Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (Nationale Politie)
Azc	Asielzoekerscentrum
Bdoc	Team Bureau Documenten (IND)
BIC	Team Business Informatie Centrum (IND)
C&A	Correcties en Aanvullingen
COA	Centraal orgaan Opvang Asielzoekers
COL	Centrale ontvangstlocatie
DIK	Documenten Inname Kamer (IND)
DMB	Directie Migratiebeleid (J&V)
DRM	Directie Regie Migratieketen (J&V)
DT&V	Dienst Terugkeer en Vertrek
DV	Directie Dienstverlenen (IND)
EAUT	Ex-ante uitvoeringstoets
FBI	Afdeling Financiën en Business Informatie (IND)
GZA	Gezondheidszorg Asielzoekers
HIS	Herkomst Informatie Systeem
IB	Informatiebericht
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
INDiGO	IND Informatie Systeem
I&R	Identificatie en Registratie
J&V	Ministerie van Justitie en Veiligheid
JZ	Directie Juridische Zaken (IND)
LHBTI	Lesbische vrouwen, homoseksuele mannen, biseksuelen, transgender- en intersekse personen
KMar	Koninklijke Marechaussee
Nidos	Voogdij-instelling
NOvA	Nederlandse orde van Advocaten
O&A	Afdeling Onderzoek en Analyse (IND)
POL	Procesopvanglocatie
RIC	Regionaal Informatiecentrum (IND)
RvR	Raad voor Rechtsbijstand
RVT	Rust- en voorbereidingstermijn
SUA	Directie Strategie- en Uitvoeringsadvies (IND)
TBC	Tuberculose
TK	Tweede Kamer
TOELT	Team Onderzoek en Expertise Land en Taal (IND)
VA	Verlengde asielprocedure
Vb	Vreemdelingenbesluit
Vc	Vreemdelingencirculaire
Vw	Vreemdelingenwet
VWN	VluchtelingenWerk Nederland
WBV	Besluit wijziging Vreemdelingcirculaire
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

1 Inleiding

In 2021 is een aantal wijzigingen doorgevoerd in de asielprocedure. Om inzicht te krijgen in de uitvoering na implementatie en de opbrengsten van deze wijzigingen, heeft de toenmalige waarnemend directeur-generaal Migratie in augustus 2022 om een evaluatie gevraagd. De evaluatie (invoeringstoets) is ook toegezegd aan de Tweede Kamer.[1] Inmiddels is de evaluatie uitgevoerd door de afdeling Onderzoek en Analyse (O&A) van de IND. In deze evaluatie is aandacht voor de ervaringen van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en de ketenpartners het Centraal orgaan Opvang Asielzoekers (COA), VluchtelingenWerk Nederland (VWN), de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), de Raad voor Rechtsbijstand (RvR) en Stichting Nidos. Ook identificeren de onderzoekers eventuele verbeterpunten.

Op 10 september 2020 heeft de toenmalige Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (J&V) de Tweede Kamer geïnformeerd over het voornemen om een aantal wijzigingen door te voeren in de asielprocedure.[2] Op 25 juni 2021 zijn de wijzigingen in werking getreden. Deze wijzigingen zijn neergelegd in het Vreemdelingenbesluit (Vb) en de Vreemdelingencirculaire (Vc).[3]

Naar aanleiding van de beoogde wijzigingen heeft de afdeling O&A van de IND in 2020 een ex-ante uitvoeringstoets (EAUT) uitgevoerd naar de uitvoerbaarheid van de aspecten van het concept wijzigingsvoorstel.[4] In die EAUT zijn de verwachte uitvoeringsgevolgen van de beoogde wijzigingen in kaart gebracht voor de IND en het COA.

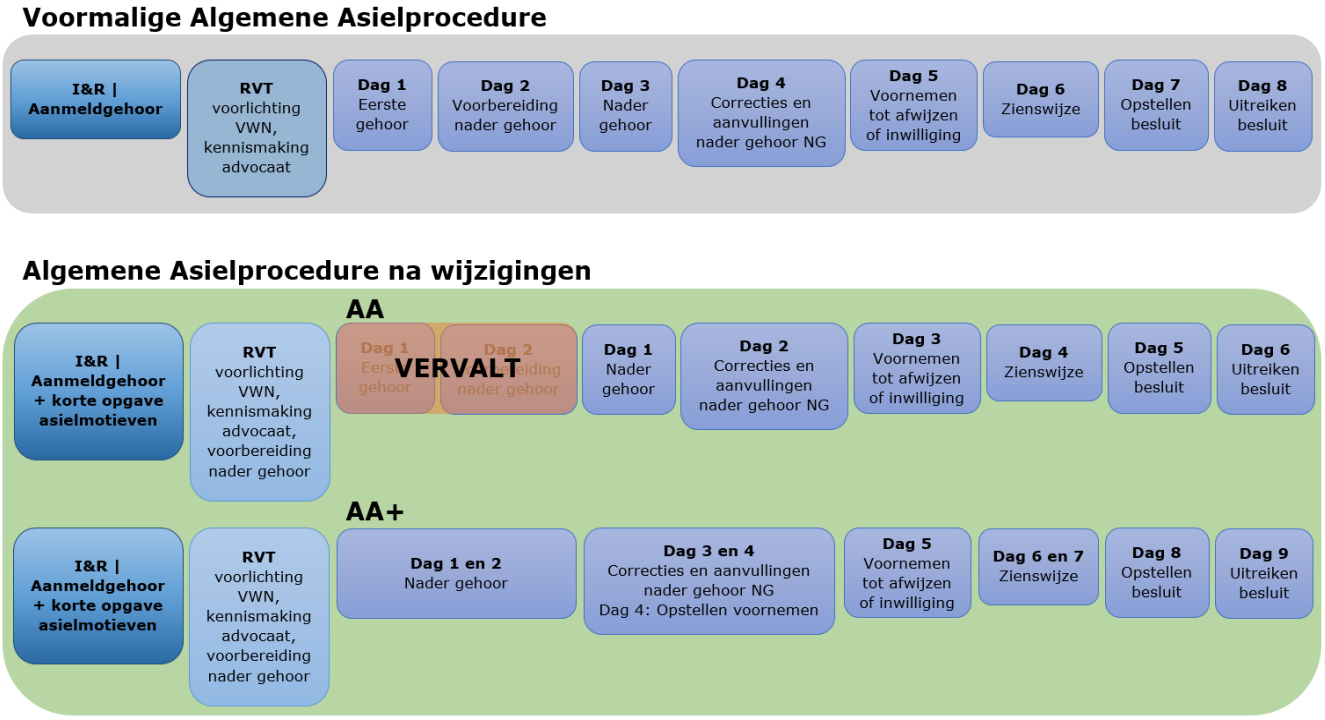
De toenmalige waarnemend directeur-generaal Migratie heeft gevraagd om in deze evaluatie te focussen op de drie belangrijkste wijzigingen. Kortgezegd gaat het om de samenvoeging van het aanmeldgehoor en het eerste gehoor, het vragen naar asielmotieven in het aanmeldgehoor en de mogelijkheid om de Algemene Asielprocedure (AA) in bepaalde gevallen op voorhand te verlengen.

1.1 Toelichting op de wijzigingen

Een schematische weergave van de AA voor en na de wijzigingen is weergegeven in figuur 1.1.[5] Voorheen werden zowel in het aanmeldgehoor als in het eerste gehoor vragen gesteld over de identiteit, nationaliteit en reisroute. Dit was een dubbeling in het proces. Om de dubbeling in het proces weg te nemen, zijn het aanmeldgehoor en het eerste gehoor samengevoegd (wijziging 1). Het eerste gehoor komt hiermee te vervallen. Sinds het invoeren van het aanmeldgehoor in 2014 is het aanmeldgehoor steeds uitgebreider geworden, opdat de IND aanvragers vroegtijdig in beeld had ten behoeve van nationale veiligheid en het efficiënt afhandelen van procedures. In 2021 is de aanmeldfase geformaliseerd, waarbij de inhoud van het aanmeldgehoor werd vastgelegd en twee vragen over het asielmotief zijn toegevoegd (wijziging 2). Over het asielmotief worden geen verdiepende vragen gesteld. Als op basis van het asielmotief wordt verwacht dat er meer tijd nodig is voor het behandelen van de aanvraag, kan worden gekozen voor de AA+ (wijziging 3). De AA+ duurt drie dagen langer en biedt meer tijd voor het nader gehoor, het opstellen van het voornemen en de zienswijze (zie figuur 1.1).

1 Kamervragen (Aanhangsel) 2021-2022, nr. 2535 I
2 TK 2019-2020, 19637 nr. 2652.
3 Besluit van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 21 mei 2021, nummer WBV 2021/7, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000.
4 Digijust kenmerk: 2798310. EAUT aanpassingen asielprocedure. Maart 2020. Voor een toelichting op de zeven wijzigingen zie hoofdstuk 2. (p. 21).
5 I&R staat in de figuur voor het Identificatie en Registratieproces (I&R-proces).

Figuur 1.1 Schematische weergave van de AA vóór en na de wijzigingen



Het beoogde doel van de wijzigingen was vergroting van de effectiviteit en flexibiliteit van het asielsysteem. Het samenvoegen van het aanmeldgehoor en het eerste gehoor zou een efficiëntieslag moeten opleveren, omdat de capaciteit die voorheen werd ingezet voor het eerste gehoor bespaard zou worden. Het uitvragen van de asielmotieven beoogt bij te dragen aan de planbaarheid van de werkzaamheden evenals de voorbereiding op het nader gehoor voor de hoormedewerker. Op basis van deze informatie kunnen zaken die naar verwachting bewerkelijk zijn en extra tijd vergen, vroegtijdig worden geïdentificeerd. Bewerkelijke zaken kunnen vervolgens in een AA+ procedure worden behandeld, opdat de zaak met een beperkte hoeveelheid extra tijd toch afgedaan kan worden in de AA. Ook kan een doelgroep gerichte benadering worden ingezet. Het doel was het voorkomen dat een zaak doorstroomt naar de Verlengde Asielprocedure (VA). Als er minder zaken naar de VA doorstromen, heeft dat een positief effect op de werkvoorraad van de IND. Daarnaast draagt dit bij aan doorlooptijden en de menselijke maat, omdat aanvragers niet langer dan noodzakelijk moeten wachten op een besluit en bovendien eerder helderheid krijgen over wanneer dit besluit zal komen.

Inmiddels zijn de wijzigingen ruim een jaar van kracht. Aangezien de wijzigingen in de asielprocedure een aanzienlijke impact hadden op de uitvoering van de asielprocedure, is een jaar na inwerkingtreding gestart met deze evaluatie van de implementatie en effectiviteit van de wijzigingen.

1.2 Doelstelling (waarom)

Het doel van deze evaluatie is om in kaart te brengen hoe de uitvoering van de drie wijzigingen (zie paragraaf 1.1) in de praktijk verloopt. Ook kijken we of de wijzigingen na implementatie de gewenste effecten hadden. Er is hierbij ook aandacht voor de menselijke maat: welke effecten hebben de wijzigingen op de belangen van aanvragers en wordt er rekening gehouden met diens persoonlijke

situatie? Ten slotte brengen we in kaart op welke punten de werkwijze volgens de bij deze evaluatie betrokken partijen eventueel verbeterd kan worden.

Het perspectief van zowel de IND als ketenpartners staat in dit onderzoek centraal. Voorafgaand aan de invoering van de wijzigingen in het Vb heeft een internetconsultatie plaatsgevonden. In de reacties op de internetconsultatie uitten verschillende ketenpartners (onder andere advocaten, VWN, Nidos, UNHCR) zorgen over of de kwaliteit van de asielprocedure voldoende gewaarborgd zou blijven[6]. Deze zorgen waren met name gericht op de procedurele waarborgen, een goede voorbereiding bij het nieuwe aanmeldgehoor en de omstandigheid dat het aanmeldgehoor plaatsvindt voordat rechtsbijstand is toegewezen. Ook waren er zorgen over de bijzondere waarborgen die gelden voor minderjarigen. Om deze reden stellen we in dit onderzoek ook vragen over de kwaliteit van de asielprocedure na invoering van de wijzigingen.

1.3 Vraagstelling (wat)

Dit onderzoek kent een hoofdvraag en deelvragen. De deelvragen zijn opgesplitst in drie onderdelen: werking van de wijzigingen in de praktijk, effectiviteit en menselijke maat[7].

Hoofdvraag: *Hoe verloopt de uitvoering van de wijzigingen in de asielprocedure voor de IND en ketenpartners, hadden de wijzigingen de beoogde effecten en zien betrokkenen eventueel punten waarop de werkwijze verbeterd kan worden?*

Deelvragen[8]:

Werking van de wijzigingen in de praktijk

1) Hoe ervaren de verschillende ketenpartners (IND, VWN, RvR, NOvA, Nidos en COA) de werking van de wijzigingen in de praktijk?
2) In hoeverre wordt voldaan aan randvoorwaarden[9] om de wijziging van de Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) te laten slagen?
3) Welke verschillen zijn er tussen de vragen die eerst in het aanmeldgehoor en eerste gehoor gesteld werden, en de vragen die nu in het 'nieuwe' aanmeldgehoor gesteld worden?
4) In hoeveel zaken is overgegaan tot de AA+?
    a) Wat zijn de redenen voor AA+ en zijn deze redenen in lijn met de criteria zoals opgenomen in het wijzigingsvoorstel?[10]
    b) Zijn er verschillen per locatie?
5) Zijn er na de invoering van de wijzigingen minder zaken VA gezonden?
    a) In hoeveel zaken is de zaak VA gegaan nadat deze in de AA+ is geweest?

6 Overheid.nl | Consultatie Wijziging Vreemdelingenbesluit i.v.m. regelen aanmeldfase (internetconsultatie.nl).

7 Onder de menselijke maat verstaan we in hoeverre door de IND recht wordt gedaan aan de belangen van de aanvrager en of er oog is voor de persoonlijke situatie van de aanvrager (waaronder diens doenvermogen).

8 Drie deelvragen uit het onderzoeksvoorstel hebben we niet kunnen beantwoorden, omdat gegevens hierover niet verkrijgbaar. Het gaat om:
- Hoe vaak worden Correcties en aanvullingen (C&A) op het aanmeldgehoor en nader gehoor ingediend?
- Hoe vaak worden de ingediende beroepen gegrond geacht?
- Wat zijn de doorlooptijden van de aanmeldfase, RVT en VA en hoe verhouden deze zich tot de situatie vóór de wijziging?

9 De randvoorwaarden voor succesvolle implementatie zoals uiteengezet in de EAUT aanpassingen asielprocedure van maart 2020.

10 De IND kan de termijn van de algemene asielprocedure in ieder geval verlengen als:
- Er sprake is van meerdere, los van elkaar staande en/of complexe asielmotieven waardoor het nader gehoor vermoedelijk niet in één dag kan worden afgerond;
- Uit het medisch advies dan wel andere informatie volgt dat de aanvrager dusdanige procedurele waarborgden behoeft dat het gehoor vermoedelijk niet in één dag kan worden afgerond.

b) Wat zijn de redenen voor VA zending en hoe vaak komen redenen voor die juist in lijn zijn met de criteria voor de AA+ zoals opgenomen in het wijzigingsvoorstel?

Effectiviteit

6) In welke mate zijn de verwachtingen en doelstellingen van de wijzigingen in de asielprocedure voor de uitvoeringspraktijk bereikt?
   a) Welke effecten hebben de maatregelen op de planbaarheid van de asielprocedure?
   b) Welke effecten hebben de maatregelen op de capaciteit bij de IND?
   c) Dragen de wijzigingen bij aan het flexibel(er) functioneren van het asielsysteem onder druk?
   d) Hoe kijken de betrokkenen aan tegen de effectiviteit (doeltreffendheid en doelmatigheid) van de doorgevoerde wijzigingen?
7) Welke effecten hebben de wijzigingen op de kwaliteit[11] van de asielprocedure?[12]
   a) In hoeverre ervaren betrokkenen dat er ruimte is voor de juiste diepgang is in het aanmeldgehoor?
   b) In hoeverre ervaren betrokken IND-afdelingen dat er voldoende ruimte is in het nader gehoor om alle onderdelen uit te vragen die relevant zijn voor de aanvraag?
   c) Komt het vaak voor dat de AA+ uitkomst kan bieden voor zaken die nu nog niet in de AA+ zijn ingepland?
8) Worden er knelpunten ondervonden in de uitvoering? Zo ja, welke?
   a) Welke oplossingen kunnen betrokkenen formuleren om eventuele knelpunten op te lossen?

Menselijke maat

9) Hoe pakt de nieuwe wet- en regelgeving uit voor aanvragers in het algemeen en in het bijzonder kwetsbare aanvragers?
   a) Worden met de wijzigingen de procedurele waarborgen voldoende gehandhaafd wat betreft:
      - Juridische bijstand;
      - Persoonlijke begeleiding;
      - Bijzondere waarborgen voor minderjarigen?
   b) Zijn er mogelijk (indirect) discriminerende aspecten opgetreden naar aanleiding van de ingevoerde wijzigingen?
   c) Hoe ervaren de betrokken IND-afdelingen en externe organisaties eventuele positieve en negatieve gevolgen voor de aanvrager (de menselijke maat) na de wijzigingen?

1.4 Reikwijdte

De reikwijdte van dit onderzoek beschrijven we aan de hand van het onderzoeksobject, de asielzaken, betrokken partijen en de context.

1.4.1 Onderzoeksobject

De evaluatie is specifiek gericht op de uitvoering van de drie eerder genoemde wijzigingen in de asielprocedure: de samenvoeging van het aanmeldgehoor en het eerste gehoor, het formaliseren van de aanmeldfase en vragen naar asielmotieven in het aanmeldgehoor en de mogelijkheid om de AA in bepaalde gevallen op voorhand te verlengen naar de AA+ (zie paragraaf 1.1). De overige ingevoerde

11 Kwaliteit in deze context slaat op de mate van diepgang die geboden kan worden in de asielprocedure; krijgt de aanvrager voldoende ruimte om zijn/haar asielverzoek toe te lichten?

12 De in het onderzoeksvoorstel benoemde deelvragen c) *Hoe vaak worden klachten ingediend?*, d) *Hoe vaak worden beroepen ingediend?* en e) *Hoe vaak worden beroepen ingediend en hoe vaak zijn deze gegrond?* zijn verwijderd, aangezien deze vragen volgens de experts geen goede indicatoren zijn voor de kwaliteit, omdat het aantal klachten en beroepen van veel verschillende factoren afhankelijk zijn.

wijzigingen vallen dan ook buiten de scope van dit onderzoek. Enkel wanneer een onderdeel van deze wijzigingen effect heeft op een van de drie wijzigingen die meegenomen worden in dit onderzoek zal dat specifieke deel meegenomen worden in het onderzoek.

1.4.2 Zaken

In dit onderzoek ligt de focus op asielaanvragen die in spoor 4 worden behandeld. Ook aanvragers in de grensprocedure worden meegenomen, evenals aanvragers die op grond van artikel 59b van de Vreemdelingenwet (Vw) in bewaring zijn gesteld of op een niet-vreemdelingrechtelijke titel gedetineerd zijn. Zaken die op de peildatum 1 oktober 2022 in de aanmeldfase verkeerden, namen we niet mee in de analyse. Voor deze zaken was namelijk nog geen procedure (AA, AA+, VA) bepaald. De onderzoeksperiode loopt van 1 april 2020 tot 1 oktober 2022, 15 maanden voor en 15 maanden na de invoering van de wijzigingen. Op deze manier kunnen, wanneer relevant, de situatie voor en na de invoering van de wijzigingen met elkaar vergeleken worden. Dit leidt tot een selectie van 40.272 zaken die zijn ingestroomd in de onderzoeksperiode die voorbij de aanmeldfase waren op het moment van de peildatum. Voor enkele figuren maken we een selectie op de zaken die zijn uitgestroomd in de gehele onderzoeksperiode (24.148). Daarnaast gaan enkele figuren alleen over de periode na de wijzigingen, dus selecteren we zaken die na de implementatie van de wijzigingen zijn uitgestroomd (18.452) of nog in behandeling zijn (16.124); samen 34.576 zaken.

1.4.3 Betrokken partijen

Dit onderzoek richt zich op de afdelingen die binnen de IND verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de asielprocedure, alsmede de ketenpartners COA, VWN, RvR, NOvA en Nidos. Het perspectief van de aanvrager brengen we in kaart door dit te vragen aan partijen die direct contact hebben met de aanvragers: IND hoormedewerkers, VWN, Nidos en advocaten. Aanvragers worden in dit onderzoek niet direct door de IND bevraagd, omdat het gaat om wijzigingen die recent hebben plaatsgevonden. Dit maakt dat de betreffende aanvragers mogelijk nog in procedure zitten of een tijdelijke verblijfsvergunning bezitten, waardoor zij een afhankelijke relatie met de IND hebben. Vanwege deze afhankelijke relatie is het niet opportuun om de aanvragers rechtstreeks te benaderen. Bovendien hebben voornoemde organisaties beter zicht op het verschil tussen de gang van zaken voor en na de wijzigingen.

1.4.4 Context

Tijdens de onderzoeksperiode is er sprake van een groot aantal asielaanvragen, terwijl er een groot tekort aan opvangplekken voor aanvragers is[13]. Er zijn noodopvanglocaties geopend en de staatssecretaris deed een dringend verzoek aan gemeenten om extra opvangplaatsen beschikbaar te stellen. In augustus en september 2022 waren er verscheidene nachten waarop aanvragers voor aanmeldcentrum Ter Apel in de buitenlucht overnachtten. Ondertussen kampte de IND met grote werkvoorraden en beschikte over onvoldoende capaciteit om de instroom bij te benen. Ook eerder genoemde ketenpartners stonden onder hoge druk. Daarnaast moesten aanvragers vaak lange tijd wachten op hun aanmeldgehoor en op de start van hun asielprocedure. Ten slotte was er tijdens een deel van de onderzoeksperiode sprake van een coronapandemie, waardoor sommige activiteiten niet of alleen in aangepaste vorm konden plaatsvinden.

In dit onderzoek hebben we zo goed als mogelijk geprobeerd om de effectiviteit van de wijzigingen te beoordelen in de context waarin deze zijn geïmplementeerd. Enkele contextfactoren zijn echter niet los van de wijzigingen te zien, dus bij deze

13 Migratieradar T2 2022 mei-augustus 2022. Ontwikkeling en verwachting van asiel gerelateerde migratie.

factoren lichten we toe hoe die zich tot de wijzigingen verhouden. De keten stond tijdens de onderzoeksperiode namelijk dermate onder druk, dat deze vele malen meer invloed had op zaken als capaciteit, werkvoorraad en doorlooptijden dan de onderzochte wijzigingen. Ook had de context invloed op de implementatie van de wijzigingen. Een goed voorbeeld hiervan is de regietafel, die niet volledig functioneerde wegens gebrek aan capaciteit bij de IND, COA en de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) van de Nationale Politie en het grote aantal zaken ter bespreking. In interviews met betrokkenen hebben we daarom zowel gevraagd naar de effectiviteit in de huidige situatie, als naar de potentie van de wijziging in een situatie waarin de asielketen minder onder druk staat. In het laatste geval gaat het om een hypothetische situatie, een inschatting op basis van de ervaringen van betrokkenen. Al met al leidt dit tot een indicatief beeld van de effectiviteit van de wijzigingen.

1.5 Onderzoeksmethoden (hoe)

In dit onderzoek is een combinatie van verschillende kwantitatieve en kwalitatieve methoden toegepast. Het gaat om desk research, data analyse, interviews en een financiële analyse. We lichten de methoden hieronder verder toe.

1.5.1 Desk research

Aan het begin van het onderzoek is een desk study uitgevoerd naar beleidsrapporten, nieuwsberichten en wetsteksten die relevant zijn voor de wijzigingen in de asielprocedure. Een belangrijk uitgangspunt voor dit rapport is de EAUT die de IND heeft uitgevoerd bij de invoering van de wijzigingen. Aan dit rapport ontlenen we onder andere de randvoorwaarden voor succesvolle implementatie. Daarnaast zijn de reacties bestudeerd op de internetconsultatie die voorafging aan de invoering van de wijzigingen, wat een goed beeld gaf van de knelpunten die verschillende ketenpartners voorzagen. De informatie uit de desk study is niet direct gebruikt voor het beantwoorden van onderzoeksvragen, maar dient als basis voor de vragenlijsten van de interviews en wordt gebruikt om de context van de AA tijdens de onderzoeksperiode te schetsen.

1.5.2 Data analyse

Voor het beantwoorden van onderzoeksvragen 4, 5 en 7c is een kwantitatieve analyse gedaan. Hiervoor zijn databestanden afkomstig uit het datawarehouse van de IND opgevraagd bij het Business Informatie Centrum (BIC) van de IND. De kwantitatieve analyse is gebaseerd op zaken die zijn ingestroomd in de onderzoeksperiode. Enkele vragen hebben betrekking op het afdoen van zaken, dus voor deze vragen wordt een subselectie gemaakt op zaken die ook zijn uitgestroomd in de onderzoeksperiode. In andere gevallen is alleen gekeken naar zaken die na de wijziging zijn uitgestroomd of nog in procedure zijn. In die gevallen geven we dit aan als we de data presenteren.

In het databestand zijn alleen zaken opgenomen waarvan op peildatum 1 oktober 2022 een procedure in Spoor 4[14] bekend is als laatste traject. Dit betekent dat de volgende zaken zijn uitgesloten van analyse[15]:

- Zaken in de Dublinprocedure (Spoor 1);
- Zaken van personen afkomstig uit een als veilig aangemerkt land en of van personen die recht hebben op asiel in een ander Europees land (Spoor 2);

14 In 2016 is het sporenbeleid ingevoerd, waarin aanvragers direct bij aanmelding in een spoor worden geplaatst met een eigen procedure. In spoor 1 vallen zaken van aanvragers wiens verzoek in een ander Europees lidstaat moet worden behandeld overeenkomstig met de Dublinverordening. Spoor 2 heeft betrekking op personen uit een veilig land van herkomst en personen die een verblijfsstatus hebben in een ander EU-land. Spoor 4 is de Algemene Asielprocedure, waarin alle asielaanvragen worden behandeld die niet in een ander spoor terecht kunnen. De overige sporen zijn momenteel niet in gebruik. Amv's worden altijd inhoudelijk behandeld, waardoor alle nationaliteiten automatisch in spoor 4 vallen.

15 Er is tevens 1 zaak uitgesloten omdat er een foutief traject was geregistreerd.

- Zaken met een voorzienbare of mogelijke inwilliging (voornamelijk Afghaanse tolken);
- Eendagstoetsen.

Ten slotte hebben we zaken uitgesloten die in de aanmeldfase verkeerden. Gezien de lange wachttijden in het aanmeldproces tijdens de onderzoeksperiode ging het om een groot aantal zaken die nog in de aanmeldfase zaten, namelijk 6.652 zaken. Zaken van aanvragers in aanvragers-/strafrechtdetentie zijn wel meegenomen in de analyses. Dit leidt tot een selectie van 40.272 zaken die zijn ingestroomd in de periode van 1 april 2020 tot 1 oktober 2022 die voorbij de aanmeldfase zijn en worden afgedaan in Spoor 4. In kader 1.1 is een beschrijving van de onderzoekspopulatie weergegeven (zie ook bijlage 2). Van deze zaken zijn 24.148 zaken ook uitgestroomd in de onderzoeksperiode. 34.576 zaken zijn uitgestroomd na de wijzigingen of verkeren nog in procedure.

Kader 1.1. Onderzoekspopulatie

De dataset bevat 40.272 zaken. Ter achtergrond schetsen we hier kort enkele kenmerken van deze zaken. Bij driekwart van de zaken (76,9%) is de aanvrager een man en bij een kwart een vrouw (23,1%). Met 145 verschillende nationaliteiten is de diversiteit binnen de groep groot. De grootste groep bestaat uit Syriërs (38,1%), gevolgd door Turken (11,3%) en Jemenieten (7,0%). Dit zijn nationaliteiten met een relatief hoog inwilligingspercentage. De leeftijden lopen van 0 tot en met 89 jaar, met een gemiddelde leeftijd van 27 jaar. De meest voorkomende leeftijdsgroepen zijn 26 tot en met 35 jaar (29,6%), onder de 18 jaar (23,1%) en 19 tot en met 25 jaar (22,8%). Een uitgebreider overzicht van de demografische gegevens van de onderzoekspopulatie is weergegeven in Bijlage 2.

Voor een deel betreft het gegevens die met een query rechtstreeks op de database van het systeem INDiGO zijn verkregen. Het gaat bij een query om gegevens die op een complexe manier afgeleid moeten worden, waarbij rekening gehouden moet worden met de ingewikkelde opbouw van de INDiGO-database. Toekomstige cijferleveringen met betrekking tot deze gegevens kunnen, indien deze in het datawarehouse van de IND worden ontsloten, derhalve afwijken van wat door middel van een query is aangeleverd. Bovendien levert een query op INDIGO gegevens op die niet per definitie reproduceerbaar zijn, omdat deze afhankelijk zijn van het peilmoment. Gegevens die met een query zijn gegenereerd zijn minder betrouwbaar dan standaard geleverde gegevens uit het datawarehouse van de IND.

1.5.3 Interviews

Om inzicht te krijgen in de ervaringen van betrokkenen met de wijzigingen in de praktijk (vraag 1, 2 en 3), hun bevindingen wat betreft de effectiviteit van de wijzigingen (vraag 6, 7 (a,b), 8) en de menselijke maat (vraag 9) zijn interviews gevoerd. We hebben gesproken met verschillende IND afdelingen en locaties en met ketenpartners (zie tabel 1.1 voor een overzicht van de interviews). Met elke partij is per locatie is één gesprek gehouden. Afhankelijk van de wensen van de geïnterviewde partijen vonden de interviews plaats op locatie of via videobellen. In de meeste gevallen waren het groepsgesprekken met meerdere medewerkers van de betreffende afdeling, in enkele gevallen ging het om een individueel gesprek. De geïnterviewde personen hebben na het gesprek allen de kans gekregen om het gespreksverslag aan te vullen of te corrigeren.

De DT&V is gevraagd om schriftelijk input te leveren op de definitieve versie van het rapport.

Tabel 1.1. Overzicht van de interviews

IND	Ketenpartners
Aanmeldcentrum Ter Appel - Gehoormedewerkers aanmeldfase - Hoor- en beslismedewerkers (AA en VA) - Planners - Regietafel	Ministerie van Justitie en Veiligheid - Directie Migratiebeleid (DMB) - Directie Regie Migratieketen (DRM)
Aanmeldcentrum Budel - Hoor- en beslismedewerkers (AA en VA) - Regietafel	Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA)
Aanmeldcentrum Den Bosch - Hoor- en beslismedewerkers (AA, VA en amv-team) - Planners	VluchtelingenWerk Nederland (VWN)
Aanmeldcentrum Schiphol - Hoor- en beslismedewerkers (AA en VA) - Planners	4 advocaten (via de Nederlande Orde van Advocaten)
Directie Strategie en Uitvoeringsadvies (SUA) - Advies Asiel en Bescherming (AAEB)	Raad voor Rechtsbijstand
Directie Juridische Zaken (JZ)	Nidos - Team asielzoekerscentrum (azc) Den Bosch - Juridische afdeling
Directie Dienstverlenen (DV) - Afdeling Expertise, Team Bureau Documenten (Bdoc)	
Coördinatie regietafel - Directie Regie Migratiebeleid (DRM), programma Flexibilisering Migratieketen - Trekkerstafel Regietafel	

1.5.4 Financiële analyse

Om het effect van de maatregelen op de capaciteit van de IND (vraag 6b) cijfermatig te onderbouwen, is de afdeling Financiën en Business Informatie (FBI) van de IND gevraagd om een berekening te maken van de winst in capaciteit.

1.6 Begeleidingscommissie

Er is een klankbordgroep voor dit onderzoek waarin vertegenwoordigers plaatsnamen van de organisaties DRM, DMB, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), het COA, VWN, NOvA en de RvR. Daarnaast namen vanuit de IND vertegenwoordigers plaats van de directies en afdelingen SUA/AA&B, directie Asiel en Bescherming (A&B), FBI en JZ.

Deelnemers van de klankbordgroep waren inhoudelijk het eerste aanspreekpunt voor hun organisatie/directie. Zij hebben namens hun organisatie, directie of afdeling input geleverd, hun management geïnformeerd en stukken intern afgestemd. De deelnemers dachten mee met de onderzoeksopzet en lazen mee met de verschillende conceptversies van het rapport. Ook zijn zij gevraagd om relevante informatie of data aan te leveren. Het WODC dacht specifiek mee over de methoden van het onderzoek. De klankbordgroep is tweemaal digitaal bijeen gekomen om respectievelijk het onderzoeksvoorstel en het conceptrapport te bespreken.

1.7 Opbouw van het rapport

Dit rapport is opgebouwd naar de drie thema's van de onderzoeksvragen. De werking van **de wijzigingen in de praktijk** komt aan bod in **hoofdstuk 2**. We gaan in dit hoofdstuk in op de randvoorwaarden voor implementatie en uitvoering; ervaringen van betrokkenen met het samenvoegen van de gehoren en de geformaliseerde aanmeldfase zonder eerste gehoor; het gebruik van de AA+; en ervaringen van betrokkenen met de AA+. Vervolgens wordt aandacht besteed aan **de menselijke maat** in **hoofdstuk 3**. In dit hoofdstuk staat de aanvrager centraal en bespreken we de positieve en negatieve gevolgen van de wijzigingen voor aanvragers. De **effectiviteit van de wijzigingen** komt aan bod in **hoofdstuk 4**. We bespreken hier de effectiviteit per wijziging en sluiten af met effecten op de kwaliteit van de asielprocedure. Vervolgens beschrijven we de **conclusies en**

aanbevelingen in **hoofdstuk 5**. Hierbij vatten we de bevindingen wat betreft de werking in de praktijk en de effectiviteit samen en koppelen we deze aan aanbevelingen. We sluiten af met een korte conclusie.

Voor meer verdieping zijn bijlagen beschikbaar met nadere toelichting op de wijzigingen (bijlage 1), een overzicht van de demografische gegevens van de onderzoekspopulatie (bijlage 2), de teksten over de criteria voor de AA+ (bijlage 3) en een toelichting op de financiële analyse (bijlage 4).

2 Werking van de wijzigingen in de praktijk

In dit hoofdstuk gaan we in op de wijzigingen in de praktijk. Hierbij is aandacht voor de implementatie en de uitvoering van de wijzigingen daarna. We presenteren eerst de randvoorwaarden voor implementatie en uitvoering (paragraaf 2.1). Daarna beschrijvingen we de ervaringen van betrokkenen binnen de IND en ketenpartners met het samenvoegen van de gehoren en de geformaliseerde aanmeldfase (paragraaf 2.2). Vervolgens gaan we in op de AA+. Eerst presenteren we registratiedata over het gebruik van de AA+ (paragraaf 2.3). We sluiten vervolgens het hoofdstuk af met ervaringen van betrokkenen met de AA+ (paragraaf 2.4).

2.1 Randvoorwaarden voor de uitvoering

Voorafgaand aan de invoering van de onderzochte wijzigingen heeft de IND een EAUT uitgevoerd, waarin de voorziene effecten van dit voorstel op de uitvoeringspraktijk van de IND zijn onderzocht. Hieruit kwamen enkele randvoorwaarden voor het volledige implementeren en uitvoeren van deze wijzigingen naar voren. Aangezien de randvoorwaarden de werking en de implementatie van de wijzigingen in de praktijk kunnen beïnvloeden, bespreken we hieronder in hoeverre voldaan is aan de randvoorwaarden. We bespreken deze randvoorwaarden per wijziging. De randvoorwaarden uit de EAUT zijn in sommige gevallen aangepast of aangevuld op basis van de interviews voor deze evaluatie. Aan het einde van het hoofdstuk is een samenvattende tabel te vinden, waarin de cursieve randvoorwaarden zijn toegevoegd naar aanleiding van de interviews.

2.1.1 Randvoorwaarden samenvoegen aanmeldgehoor en eerste gehoor

Voor het samenvoegen van het eerste gehoor met het aanmeldgehoor benoemen we vijf randvoorwaarden voor goede uitvoering.

<u>Randvoorwaarde 1: Afstemming met de RvR over een langer contactmoment in de RVT</u>

Waar de advocaat en aanvrager eerst twee contactmomenten hadden (voor het eerste gehoor en tussen het eerste gehoor en het nader gehoor), valt nu dit eerste contactmoment weg. Het contactmoment voorafgaand aan het nader gehoor, de zogenaamde dag -1, dient daarom nu voor het nabespreken van het aanmeldgehoor en het voorbespreken van het nader gehoor plaats te vinden. Voorafgaand aan de wijziging werd verwacht dat advocaten gedurende het contactmoment meer tijd nodig zouden hebben dan voorheen, waardoor de RvR in beginsel een langer contactmoment zou moeten inplannen in de Rust- en voorbereidingstermijn (RVT).

De RvR en advocaten geven aan dat bovenstaande in de praktijk geen knelpunt vormt. Uit de interviews blijkt wel dat er na de wijzigingen in sommige gevallen alsnog twee contactmomenten worden ingepland. Dit komt niet omdat er meer te bespreken valt, maar omdat er vanwege de lange RVT steeds meer tijd is gekomen tussen het aanmeldgehoor en dag -1. Vanwege de lange wachttijden gingen aanvragers steeds vaker zelf op zoek naar een advocaat. Dit leidde ertoe dat bepaalde advocaten veel verzoeken kregen en het voor de RvR moeilijker werd om een goede verdeling over alle advocaten te maken. In reactie hierop probeert de RvR momenteel aanvragers al vroeger aan advocaten te koppelen, zodat zij al op een eerder moment contact kunnen hebben met een advocaat en de planning evenredig wordt verdeeld over de advocaten. [16]

16 Voor een extra contactmoment voorafgaand aan dag -1 is geen extra vergoeding beschikbaar. De vergoeding is slechts 11 euro lager geworden na het wegvallen van het contactmoment voor het eerste gehoor.

Randvoorwaarde 2: De voorbereiding met de advocaat vindt vlak voor de start van de AA plaats

Met het wegvallen van het contactmoment tussen aanvrager en advocaat voor het eerste gehoor, is het van belang dat het contactmoment voor het nader gehoor niet te lang daarvoor plaatsvindt. Dan is het besprokene nog vers in het geheugen bij de aanvrager als de AA start. Volgens de IND, advocaten en de RvR vindt er altijd een contactmoment plaats tussen de advocaat en de aanvrager kort voor de start van de AA. Advocaten en VWN zijn echter van mening dat er eigenlijk al contact met de advocaat moet zijn voorafgaand aan het aanmeldgehoor. De IND daarentegen acht dit niet noodzakelijk. Deze discussie (zie kader 2.1) speelde al voor de invoering van de wijzigingen. Het argument van de advocaten is dat een gehoor met juridische bijstand (het eerste gehoor) nu is weggevallen, terwijl de inhoud hiervan is verschoven naar een gehoor zonder juridische bijstand (het aanmeldgehoor). Deze verschuiving was al praktijk voor de invoering van de wijziging, maar met de formalisering van het aanmeldgehoor werd deze praktijk officieel vastgelegd en is ook de uitvraag van het asielmotief toegevoegd aan het gehoor. Met de invoering van de wijzigingen is overigens wel in de Vc vastgelegd dat de advocaat correcties en aanvullingen mag indienen op het aanmeldgehoor, conform praktijk.

Kader 2.1 Discussie over juridische bijstand tijdens aanmeldfase

Standpunt advocatuur en VWN

De advocatuur en VWN zijn van mening dat aanvragers juridische bijstand en/of voorlichting van VWN dienen te ontvangen in de aanmeldfase, omdat de hier gegeven antwoorden van invloed kunnen zijn op de beoordeling van hun aanvraag. Geïnterviewde advocaten stellen dat aanvragers op het moment van het aanmeldgehoor nog onvoldoende inzien dat het voor hun procedure cruciaal is om de vragen van de IND nauwkeurig, volledig en correct te beantwoorden. Zonder voorbereiding kan het, volgens de advocaten, gebeuren dat aanvragers sommige vragen onvoldoende begrijpen en daardoor verkeerd beantwoorden. Het risico op het maken van fouten is bij het aanmeldgehoor bovendien groter dan bij het eerste gehoor, aangezien de aanvrager idealiter[17] op het moment van het aanmeldgehoor net is aangekomen op de locatie en hij/zij weinig rust of voorbereidingstijd heeft gehad. Daarnaast komt het voor dat er verhalen de rondte gaan op azc's dat bepaalde getuigenissen wel of niet tot een vergunning leiden. Deze verhalen kunnen aanvragers ertoe aanzetten om niet kloppende verklaringen af te leggen, die later in hun nadeel werken. Ook kunnen aanvragers volgens advocaten het idee hebben dat zij niet vrijuit kunnen vertellen over hun medische klachten, omdat ze denken dat zij dan minder kans op een vergunning hebben. Het indienen van correcties en aanvullingen zien advocaten niet als een geschikt alternatief voor de juridische begeleiding die zij voorheen konden bieden bij het eerste gehoor.

Momenteel probeert de RvR aanvragers al op een vroeger moment aan advocaten te koppelen, zodat zij al op een eerder moment contact kunnen hebben met een advocaat. Ook vindt op het aanmeldcentrum (AC) Schiphol wel al voorbereiding van de advocaat plaats voorafgaand aan het aanmeldgehoor. Dit levert vooralsnog geen problemen op.

Standpunt IND

De IND kijkt hier anders naar en stelt dat in de Procedurerichtlijn alleen kosteloze juridische bijstand verplicht is in de beroepsfase. De juridische bijstand in de

17 Inmiddels is er sprake van een wachttijd van enkele maanden tot het aanmeldgehoor plaatsvindt, vanwege het grote aantal asielaanvragen en de beperkte capaciteit van de IND en ketenpartners.

aanvraagfase is volgens de IND dus al een tegemoetkoming. Bijstand in de aanmeldfase acht zij bovendien niet noodzakelijk omdat het basale vragen over de aanvrager betreft. De IND ziet niet in waarom de aanvrager deze vragen niet zonder rechtsbijstand zou kunnen beantwoorden of waarom zorgvuldigheid van de procedure hiermee in het gedrang komt. De IND wijst aanvragers er bij aanvang van ieder gehoor op dat zij naar waarheid moeten verklaren en dat als zij dat niet doen, dat negatieve gevolgen kan hebben. De IND medewerker geeft toelichting op de bedoeling van het gehoor, en bij aankomst in Ter Apel ontvangt de asielzoeker al een folder met informatie hierover. Bovendien is er ruimte voor het corrigeren van informatie uit het aanmeldgehoor middels de correcties en aanvullingen die nadien ingediend kunnen worden. Het eventueel verplichten van juridische bijstand in de aanmeldfase kan voor vertraging in het proces zorgen. Ook VWN heeft aangegeven dat het logistiek een uitdaging zal zijn om een contactmoment te organiseren voor het aanmeldgehoor. Juridische bijstand bij het aanmeldgehoor op eigen initiatief is mogelijk en de IND heeft hier ook geen bezwaar tegen.

Randvoorwaarde 3: Goede kwaliteit van het aanmeldgehoor

Het eerste gehoor diende voor de wijzigingen hoofdzakelijk als verificatie van het aanmeldgehoor, waarbij ook ruimte was om ontbrekende informatie aan te vullen. Nu die verificatie is weggevallen, is het nog meer van belang dat de kwaliteit van het aanmeldgehoor goed is. Dit is van belang voor het verdere proces van de IND, maar ook voor het eventuele terugkeerproces.[18] Over het algemeen zijn medewerkers van de IND tevreden over de kwaliteit van het aanmeldgehoor. Hoormedewerkers die het nader gehoor afnemen geven echter wel aan dat de kwaliteit af en toe minder is. Zij wijten dit vooral aan het feit dat er erg veel nieuwe medewerkers zijn bij de aanmeldbalie. Ook ontbreekt er soms informatie omdat er onvoldoende tijd was tijdens het aanmeldgehoor. Medewerkers van de aanmeldbalie staan standaard ingepland voor twee aanmeldgehoren per dag, terwijl volgens het kostprijsonderzoek van de IND de gemiddelde tijd van een aanmeldgehoor in 2021 4,5 uur is.[19] Het komt dus vaker voor dat er net te weinig tijd is voor twee gehoren op één dag. Specifiek voor het horen van alleenstaande minderjarigen vreemdelingen (amv) is door hoormedewerkers aangegeven dat zij er soms tegenaan lopen dat taalindicaties[20] niet zijn afgenomen in het aanmeldgehoor terwijl dit wel nodig was. Dit is moeilijk alsnog te bewerkstelligen binnen het nader gehoor, waardoor dit snel tot VA zending of verlenging leidt. Advocaten geven ook aan dat er soms informatie over de context ontbreekt in het verslag van het aanmeldgehoor (bijvoorbeeld of het een regulier of videogehoor was, of hoe is gecommuniceerd met iemand met een beperking).

Randvoorwaarde 4: Vroegtijdig aanleveren documenten ten behoeve van documentonderzoek door BDoc

Uit de interviews blijkt dat het voor documentonderzoek een knelpunt is dat het eerste gehoor is weggevallen. Aanvragers overleggen hun documenten nu namelijk

18 De kwaliteit van het aanmeldgehoor is zeer belangrijk voor DT&V in het terugkeerproces. Aangezien de vreemdeling later – bij afwijzing van de aanvraag – vaak niet geneigd is om informatie aan de DT&V te verstrekken, zijn de verklaringen in het aanmeldgehoor (en voorheen eerste gehoor) over diens nationaliteit en herkomst het enige aanknopingspunt voor het invullen van de gegevens van de Laissez-Passer aanvraag bij de ambassade.

19 Bron: FBI.

20 Als er twijfel is over de herkomst van een vreemdeling kan bij bepaalde landen een taalindicatie afgenomen worden. Een hoormedewerker maakt dan een geluidopname van de taal of talen die de betrokkene spreekt. Deze opname wordt beluisterd door een externe taalanalist in opdracht van TOELT – een team binnen de IND - die beoordeelt of de taal of talen overeenkomt/overeenkomen met het opgegeven herkomstgebied. Als de taal of talen niet aansluit/aansluiten bij het gestelde herkomstgebied dient een volledig taalanalysegesprek afgenomen te worden.

vaak pas bij de start van het nader gehoor, ook gezien ze deze vaak pas later in de RVT later binnenkrijgen. Hierdoor heeft BDoc alleen tijdens de duur van het nader gehoor de tijd om de documenten te onderzoeken, wat veelal te weinig tijd is. Uit de interviews komen enkele oplossingen naar voren. Ten eerste kunnen aanvragers worden gestimuleerd om hun documenten voor de start van de AA aan te leveren. Een fysiek inleverpunt voor documenten en een check op volledigheid van het dossier voorafgaand aan de AA kunnen hieraan bijdragen (zie kader 2.2). Ook kan gekeken worden of er een proces kan worden ingericht waarbij het dossier later in de RVT gecontroleerd wordt op compleetheid. Dit kan bijvoorbeeld middels het lokale bedrijfsbureau (zie kader 2.2). Echter, kan niet altijd worden voorzien door de IND dat de aanvrager in het bezit is van meer relevante documenten. Als laatste kan het enigszins helpen als de capaciteit bij BDoc worden uitgebreid en efficiënter ingezet. Medewerkers van BDoc geven aan dat de afdeling onderbezet is. Extra capaciteit zou echter slechts deels helpen, aangezien het grootste probleem is dat het logistiek gezien vaak niet haalbaar is om het documentonderzoek binnen de beperkte tijd van de AA af te ronden. Nadat de documenten in ontvangst genomen zijn moeten de documenten geregistreerd worden, een bewijs van ontvangst worden opgemaakt en vervolgens moeten de documenten getransporteerd worden naar BDoc, alvorens het documentonderzoek uitgevoerd kan worden.
Daarnaast is BDoc momenteel veel tijd kwijt aan het beantwoorden van mails van hoor- en beslismedewerkers. Betere voorlichting voor de hoor- en beslismedewerkers over documenten zou hen ruimte geven. Daarnaast zou het hen helpen als er vanuit de directie A&B centrale sturing kwam op de prioriteiten van werkzaamheden (documentonderzoek of beantwoorden van vragen) en zaken (AA of VA zaken).

Kader 2.2 Aanleveren documenten

Documenten Inname Kamer
Verschillende betrokkenen (IND, VWN, Nidos) geven aan dat aanvragers documenten die relevant zijn voor hun procedure niet willen versturen per aangetekende post. Ze zijn bang dat documenten kwijt raken of vinden deze zendwijze ingewikkeld en/of duur. Hun voorkeur gaat dan ook uit naar het overhandigen van de documenten in persoon. BDoc heeft samen met A&B een *Documenten Inname Kamer (DIK)* opgezet, waar aanvragers hun documenten persoonlijk kunnen overhandigen aan de IND. Hier kwamen echter weinig documenten binnen, vermoedelijk omdat aanvragers onvoldoende waren geïnformeerd over het bestaan van de DIK. De DIK kan echter wel uitkomst bieden als deze voldoende in beeld is bij aanvragers.

Lokaal bedrijfsbureau
In Den Bosch loopt momenteel een proeftuin van het *lokale bedrijfsbureau*, waarin een dossier vlak voor het inplannen op volledigheid gecontroleerd wordt om te voorkomen dat zaken de AA instromen terwijl een document of andere informatie ontbreekt. Op deze manier kan VA zending worden voorkomen. Ook op de andere locaties zal dit jaar een lokaal bedrijfsbureau worden geïmplementeerd.

<u>Randvoorwaarde 5: Vroegtijdig aanleveren benodigde informatie aan RIC ten behoeve van het herkomstonderzoek</u>
Met het wegvallen van het eerste gehoor, moet de check in het Herkomst Informatie Systeem (HIS)[21] tijdens het aanmeldgehoor worden uitgevoerd. Het Regionaal

21 De HIS-check bestaat uit een aantal vragen over de geboorteplaats en/of woonplaats van de migrant. Op basis van de HIS-check kan worden gesteld of het aannemelijk is of de persoon daadwerkelijk uit het gebied komt waar hij/zij beweert vandaan te komen. De HIS-check wordt standaard uitgevoerd bij aanvragers zonder geldige documenten en bij bepaalde nationaliteiten. De medewerker van het RIC stelt op basis van het aanmeldformulier een informatiepakket op, die de hoormedewerker tijdens het

Informatiecentrum (RIC) van de IND krijgt nu bij de start van het aanmeldgehoor het verzoek voor de informatie voor de HIS check binnen en dient deze voor het einde van het gehoor aan de medewerker die het aanmeldgehoor voert te leveren. Omdat de aanmeldgehoren ongeveer tegelijkertijd starten, zorgt dit voor grote pieken in de werkdruk bij het RIC en lukt het niet altijd de informatie binnen de duur van het gehoor te leveren. Gezien het eerste gehoor is komen te vervallen moet, indien de deadline van het aanmeldgehoor niet gehaald wordt, worden uitgeweken naar het nader gehoor. Er is dan minder tijd voor het asielrelaas, waardoor het kan voorkomen dat zaken de VA instromen. Een oplossing hiervoor zou de invoering van het aanmeldformulier zijn. Voorheen werd de benodigde informatie al voorafgaand aan het aanmeldgehoor aan het RIC gestuurd door middel van het aanmeldformulier, maar dit is vanwege de coronapandemie afgeschaft. Het RIC geeft aan dat zij hun werkzaamheden beter zouden kunnen spreiden, als het aanmeldformulier weer in gebruik genomen wordt.

2.1.2 Randvoorwaarden geformaliseerde aanmeldfase

Voor het formaliseren van het aanmeldgehoor en het toevoegen van de uitvraag van het asielmotief in het aanmeldgehoor onderscheiden we drie randvoorwaarden voor de uitvoering.

<u>Randvoorwaarde 6: Goed verloop aanmeldfase: voldoende capaciteit voor aanmeldproces en voorlichting</u>

In de EAUT werd gesteld dat de aanmeldfase goed moet verlopen, alvorens deze geformaliseerd kan worden. Momenteel verloopt de aanmeldfase niet optimaal. Om dit concreter te maken benoemen we twee specifieke elementen die betrekking hebben op deze randvoorwaarde en die uit de interviews naar voren kwamen. Ten eerste werden er tijdens de onderzoeksperiode dagelijks veel asielaanvragen ingediend en was er onvoldoende capaciteit bij de AVIM en de IND om deze aanmeldingen tijdig af te handelen.[22] Door de aanmeldfase te formaliseren, wordt een gehoor vastgelegd waarvan er maximaal twee per dag kunnen worden afgenomen. Voorheen kon ervoor worden gekozen om aanmeldgehoren in te korten en vragen door te schuiven naar het eerste gehoor, waardoor meer aanmeldgehoren per dag konden worden afgedaan. Hiermee kon het zwaartepunt van de gehoren ook naar andere locaties worden verschoven. Deze flexibiliteit in de inhoud van het gehoor is er nu niet meer. Wel is er enige flexibiliteit in de tijd ingebouwd in de geformaliseerde aanmeldfase doordat het moment van het aanmeldgehoor niet is vastgelegd. Als er sprake is van een groot aantal aanvragen per dag, legt dit echter zware druk op Ter Apel en Budel, omdat dit de enige locaties zijn waar de aanmeldgehoren kunnen worden afgenomen.

Ten tweede is in de onderzoeksperiode volgens verschillende betrokkenen de voorlichting over de procedure niet altijd op orde. VWN geeft aan dat het onduidelijk is wie welke folder uitdeelt, waardoor aanvragers soms folders niet ontvangen. VWN zou graag een formele rol in de aanmeldfase krijgen, zodat zij aanvragers kunnen informeren over de procedure. Ook BDoc gaf aan dat hun folders over de DIK niet worden uitgereikt bij de aanmeldbalie. Hierdoor ontstaan mogelijke knelpunten zoals het niet tijdig aanleveren van documenten (zie randvoorwaarde 4). Andere IND medewerkers hebben overigens wel het idee dat de voorlichting op orde is.

aanmeldgehoor kan gebruiken om de HIS-check uit te voeren. Indien er geen aanmeldformulier is ingevuld, dienen er in het aanmeldgehoor eerst positionerende vragen gesteld te worden en dienen de vragen en antwoorden naar het RIC gestuurd te worden. De medewerker dient aan de hand van de informatie van het RIC vervolgens alsnog HIS-vragen te stellen.

22 Alle aanmeldingen moeten worden gedaan in Ter Apel. In Budel kon in de onderzoeksperiode ook de aanmeldfase doorlopen worden, maar de officiële eerste aanmelding moest dan alsnog in Ter Apel gebeuren. Na de aanmelding kan de asielaanvraag vervolgens worden behandeld in andere locaties in het land.

Randvoorwaarde 7: Toezien op enkel een korte kernachtige uitvraag van het asielmotief tijdens het aanmeldgehoor
Het is de bedoeling dat de uitvraag van het asielmotief in het aanmeldgehoor kort en kernachtig is en zowel de IND-medewerker als de aanvrager hier niet te veel over uitweiden. Zowel medewerkers van de IND als van VWN en advocaten geven aan dat dit prima verloopt. De IND-medewerkers vragen niet door. Aanvragers willen nog weleens uitweiden, maar worden dan uitgelegd dat zij later meer mogen vertellen maar het nu slechts om een korte uitleg gaat.

Randvoorwaarde 8: Goede opleiding en begeleiding van medewerkers en ruimte om kennis op peil te houden
Om medewerkers van de aanmeldbalie toe te rusten op hun gewijzigde werkzaamheden is het belangrijk dat zij goed begeleid worden en nieuwe medewerkers goed opgeleid worden. Medewerkers geven aan dat de instructies voor het uitvragen van het asielmotief duidelijk zijn en dat zij voldoende begeleid zijn bij de invoering van de wijzigingen. Wel geven IND medewerkers aan dat het werk bij de aanmeldbalie over de tijd steeds ingewikkelder is geworden; hoormedewerkers zijn dan ook een schaal hoger ingeschaald na de wijzigingen. Waar het eerst vooral administratieve taken betrof, is het steeds vaker handig om achtergrondkennis te hebben over de situatie in landen van herkomst om de juiste informatie te kunnen uitvragen. Dit vergt een ander type medewerker met andere beroepsmatige interesses. Deze verzwaring was al praktijk voor de invoering van de wijziging, maar met de formalisering van het aanmeldgehoor werden de vragen over het asielmotief toegevoegd en is deze praktijk officieel vastgelegd. Er zijn over de afgelopen jaren dan ook veel medewerkers vertrokken bij de aanmeldbalie. IND medewerkers geven daarom aan dat het belangrijk is dat de medewerkers van de aanmeldbalie meer tijd krijgen om kennis op peil te houden. Nu is er voor de medewerkers weinig ruimte hiervoor. De IND is momenteel wel bezig een opleiding voor de aanmeldgehoor medewerkers te ontwikkelen.

2.1.3 Randvoorwaarden mogelijkheid tot verlenging naar AA+

De laatste drie randvoorwaarden hebben betrekking op de uitvoering van de AA+.

Randvoorwaarde 9: De AA+ moet niet de standaard procedure worden
Ten tijde van de EAUT speelde de zorg dat de AA+ zo vaak ingezet zou worden dat dit de standaardprocedure werd. De AA+ is echter erg weinig ingezet, dus aan deze randvoorwaarde is ruimschoots voldaan.

Randvoorwaarde 10: Selectie van AA+ zaken door regietafel verloopt goed
In de EAUT werd voor een goed selectieproces voor de AA+ als randvoorwaarde gesteld dat ervaren IND medewerkers deze selectie zouden doen. In eerste instantie was er onvoldoende capaciteit voor de regietafel, maar inmiddels wordt deze bemenst door zeer ervaren IND-medewerkers. Er is echter nog wel onvoldoende capaciteit om alle zaken te bespreken en in de regietafel op Ter Apel sluiten de AVIM en het COA vaak niet aan vanwege capaciteitsproblemen bij hun organisaties. Het knelpunt wat betreft het functioneren van de regietafel zit dus niet zozeer in de ervaring van de betrokken medewerkers, maar meer in de tijd die zij hiervoor beschikbaar hebben. DT&V onderschrijft overigens de behoefte aan ketenbrede bemensing om de regietafel optimaal te benutten.

Randvoorwaarde 11: Teams decentrale planning vernemen vroegtijdig welke procedure (AA of AA+) zal worden ingezet
Om de planning van de AA+ procedure mogelijk te maken, is het van belang dat de planners van de IND op tijd weten dat er is gekozen voor een AA+ procedure. Uit de

interviews blijkt dat de regietafel korte lijnen heeft met de planners en hen tijdig op de hoogte brengt van hun keuze voor AA+. In eerste instantie was er nog geen plek in het systeem om dit aan te geven, waardoor het soms niet voor iedereen duidelijk was. Kort na implementatie werd hier echter een procedure voor klaargezet.

Een overzicht van de randvoorwaarden is weergegeven in kader 2.3. Hier is te zien dat aan de meeste randvoorwaarden voldaan of deels voldaan wordt.

Kader 2.3 Randvoorwaarden voor de uitvoering van de wijzigingen[23]

Samenvoegen aanmeld- en eerste gehoor		
1	Afstemming met de RvR over een langer contactmoment in de RVT.	✓
2	De voorbereiding met de advocaat vindt vlak voor de start van de AA plaats, zodat de informatie bij de aanvrager nog niet is weggezakt als diens procedure begint.	✓
3	Goede kwaliteit van het aanmeldgehoor.	✓/✗
4	*Vroegtijdig aanleveren documenten ten behoeve van documentonderzoek door BDoc.*	✗
5	Vroegtijdig aanleveren benodigde informatie aan RIC ten behoeve van het herkomstonderzoek (voorheen middels aanmeldformulier).	✗
Formaliseren aanmeldfase en uitvragen asielmotief in het aanmeldgehoor		
6	Goed verloop aanmeldfase: *a. Er is voldoende capaciteit om de aanmeldingen tijdig te verwerken.* *b. Aanvragers zijn vooraf voldoende geïnformeerd over de asielprocedure.*	✗ ✓/✗
7	Toezien op enkel een korte kernachtige uitvraag van het asielmotief tijdens het aanmeldgehoor.	✓
8	Goede opleiding en begeleiding van medewerkers.	✓/✗
Mogelijkheid tot verlenging naar AA+		
9	De AA+ moet niet de standaard procedure worden, maar een uitzondering zijn op de standaard AA.	✓
10	*Selectie van AA+ zaken door regietafel verloopt goed.*	✓/✗
11	*Teams decentrale planning vernemen vroegtijdig welke procedure (AA of AA+) zal worden ingezet.*	✓

Noot. De cursieve randvoorwaarden zijn toegevoegd naar aanleiding van de interviews voor deze evaluatie; de overige randvoorwaarden zijn gebaseerd op Rapport EAUT aanpassingen asielprocedure (IND, 2020).

2.2 Ervaringen betrokkenen met het samenvoegen van de gehoren en de geformaliseerde aanmeldfase

In deze paragraaf behandelen we de geformaliseerde aanmeldfase, waarin het asielmotief wordt uitgevraagd en waarmee het eerste gehoor komt te vervallen.

2.2.1 Uitvoering van de geformaliseerde aanmeldfase

Inhoud aanmeldgehoor

In de loop der jaren zijn, mede met het oog op veiligheidsaspecten, steeds meer vragen toegevoegd aan het aanmeldgehoor. Het doel hiervan is om vroeg in het proces de identiteit en herkomst van de aanvrager duidelijk te hebben en de screening en eventuele onderzoeken tijdig op te starten. Tijdens het aanmeldgehoor worden onder meer vragen gesteld over de identiteit, nationaliteit, etniciteit, religie, herkomst, reisroute, documenten, eventueel verblijf in derde landen, de personalia en verblijfplaats van familieleden. In het eerste gehoor kwamen voorheen al deze

23 Bron: IND (maart 2020). Rapport EAUT aanpassingen asielprocedure.

vragen nogmaals aan bod. Hierdoor werd het eerste gehoor vervolgens slechts een verificatie van wat al was uitgevraagd in het aanmeldgehoor en een check op de compleetheid van het dossier. Het eerste gehoor had daardoor weinig toegevoegde waarde meer. Deze dubbeling in gehoren vergde capaciteitsinzet van de IND en was ook belastend voor de aanvrager; die werd immers aan twee op elkaar gelijkende gehoren onderworpen. Alle betrokkenen geven dan ook aan dat het positief is dat er geen twee gehoren meer zijn waarin hetzelfde wordt uitgevraagd. Ook voor de planning van de IND scheelt het dat er een gehoor minder gepland hoeft te worden. Het is volgens betrokkenen zinvol dat gekozen is voor het moment van het aanmeldgehoor (en niet van het eerste gehoor), want zo kan vroegtijdig worden ingespeeld op de informatie uit het aanmeldgehoor door zaken beter in te plannen.

Met het vervallen van het eerste gehoor is het aanmeldgehoor ongewijzigd gebleven, op de uitvraag van het asielmotief na. Op het AC Schiphol was er vanwege het bijzondere proces (grensprocedure, zie kader 2.4) voor de wijzigingen geen aanmeldgehoor, met de wijzigingen is het aanmeldgehoor ook op deze locatie ingevoerd. Dit aanmeldgehoor is qua inhoud gelijk aan het eerste gehoor dat voorheen gehouden werd op het AC Schiphol, op de toevoeging van de uitvraag van het asielmotief na. Verschil met voorheen is wel dat er geen RVT aan het gehoor vooraf gaat, waardoor het gehoor directer op de instroom gepland moet worden en er minder planningsruimte is.

Kader 2.4 Grensprocedure

De grensprocedure is een maximaal vier weken durende asielprocedure aan de grens voor aanvragers die geen toegang tot Nederland hebben gekregen. Om te voorkomen dat de aanvrager zichzelf toegang tot Nederland verschaft, zit de aanvrager gedurende de grensprocedure in detentie. In de grensprocedure kunnen niet alle afdoeningswijzen van een aanvraag worden toegepast. In de grensprocedure kan alleen op aanvragen worden beslist die niet in behandeling kunnen worden genomen (artikel 30 Vw), niet-ontvankelijk kunnen worden verklaard (artikel 30a Vw) of kennelijk ongegrond kunnen worden verklaard (artikel 30b Vw).

Effect op inhoud nader gehoor

Ook het nader gehoor is inhoudelijk niet gewijzigd. Wel kan het gebeuren dat bepaalde zaken die onvoldoende zijn afgerond in het aanmeldgehoor nu alsnog moeten worden afgehandeld in het nader gehoor. Voor de wijziging konden deze zaken worden afgehandeld in het eerste gehoor. Dit komt in het bijzonder naar voren bij onderdelen van de procedure die (ook voor de invoering van de wijziging) al een knelpunt vormden: documentonderzoek, de HIS-check en, voor amv's, de taalindicaties (zie paragraaf 2.1). Wanneer deze zaken moeten worden afgerond in het nader gehoor is er minder tijd beschikbaar in het nader gehoor voor het asielrelaas zelf en kan het voorkomen dat het niet lukt een zaak af te handelen in de AA(+) en dus een zaak afgehandeld moet worden in de VA.

Het komt daarnaast voor dat Dublinzaken doorstromen naar de AA, doordat zij niet (meer) kunnen worden overgedragen. In dat geval hebben zij enkel een kort aanmeldgehoor gehad in het kader van Dublin en is dus niet alle overige informatie uitgevraagd. In de eerste periode na implementatie was het beleid dat ex-Dublinclaimanten niet alsnog een uitgebreid aanmeldgehoor kregen, maar later is besloten om deze groep toch eerst aan een uitgebreider aanmeldgehoor te onderwerpen.

Effect doorstroom ten tijden van hoge instroom

Waar voorheen de mogelijkheid bestond om het aanmeldgehoor omwille van de

doorstroom in te korten en vragen door te schuiven naar het eerste gehoor, kan met het vervallen van het eerste gehoor niet meer worden uitgeweken naar het eerste gehoor. Er kan nog wel worden uitgeweken naar het nader gehoor, maar dit is niet wenselijk omdat het risico dan ontstaat dat er minder tijd is voor het asielrelaas waardoor er een grotere kans is dat een zaak in de VA moet worden afgedaan. Er is wel ook enige flexibiliteit in de tijd ingebouwd in de geformaliseerde aanmeldfase doordat het moment van het aanmeldgehoor niet is vastgelegd. Als er sprake is van een groot aantal aanvragen per dag, legt dit echter zware druk op Ter Apel en Budel, omdat dit de enige locaties zijn waar de aanmeldgehoren kunnen worden afgenomen.

Uitvraag asielmotief
Nieuw ten opzichte van de aanmeldfase zoals die vóór de wijziging van de regelgeving werd toegepast, is dat voortaan tijdens het aanmeldgehoor wordt gevraagd om een korte opgave van de beweegredenen van de asielaanvraag. Het gaat daarbij niet om de vraag welke specifieke problemen een aanvrager heeft ondervonden (het asielrelaas), maar om de meer algemene vraag waarvoor de aanvrager meent bescherming nodig te hebben (het asielmotief). Met de opgave van de beweegredenen van de asielaanvraag kan de IND beter een inschatting maken van de complexiteit en bewerkelijkheid van de asielaanvraag. Het idee hierachter is dat deze informatie vervolgens gebruikt kan worden om te bepalen of een AA of AA+ traject geschikt is voor de zaak. De informatie kan daarnaast in potentie ook nuttig zijn voor andere planbeslissingen dan de AA+ (bijv. versnelde procedure of schriftelijk horen) of voor een doelgroep gerichte benadering. Daarnaast kan het asielmotief aanleiding bieden voor bijzondere procedurele waarborgen, bijvoorbeeld voor de plaatsing in een bepaalde COA locatie.

De vraag naar een korte opgave van de beweegredenen behelst niet meer dan een eerste uitvraag door het stellen van twee vragen.[24] Tijdens het aanmeldgehoor wordt volgens de betrokkenen niet doorgevraagd, hiertoe dient immers het nader gehoor. Aanvragers houden hun antwoorden kort en mochten zij toch willen uitweiden dan grijpt de medewerker in en legt deze uit dat hiervoor ruimte zal zijn in het nader gehoor.

De motieven mogen volgens de wettelijke kaders alleen gebruikt worden om de zaak te plannen. De motieven worden omgezet naar een code die staat voor de ingeschatte tijd die met een zaak gemoeid is, zodat de asielmotieven zelf niet in het systeem gezet hoeven te worden. De door de aanvrager tijdens het aanmeldgehoor opgegeven beweegredenen van de aanvraag mogen in principe niet worden betrokken bij deze beoordeling. Alleen als deze verklaringen betrekking hebben op daden als bedoeld in artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag, andere zware strafbare feiten of indien de bescherming van de openbare orde of nationale veiligheid dit vereisen mag dit worden meegenomen in de beoordeling. Echter, sluiten IND medewerkers de mogelijkheid niet uit dat zij wel enigszins beïnvloed kunnen worden in hun oordeel. Ook al zullen zij het niet tegenwerpen, het kan wel bijdragen aan de beeldvorming van de geloofwaardigheid, vooral op het moment dat daar twijfels over zijn. Betrokkenen hebben aangegeven dat sommige medewerkers, ondanks dat zij het niet tegenwerpen, wel vragen naar de reden voor de verschillen tussen verklaringen in het aanmeldgehoor en verklaringen in het nader gehoor (als deze er zijn). In veel gevallen blijkt dit namelijk wel verklaarbaar. Het is niet in strijd met de wettelijke kaders om dit te doen. Het komt daarbij volgens betrokkenen niet vaak voor dat de motieven essentieel gewijzigd zijn ten opzichte van het eerdere gehoor.

24 De vraagstelling is als volgt. 1. Wat is de reden of zijn de redenen dat u *(land van herkomst) hebt verlaten? 2. Zijn er nog andere redenen waarom u niet terug kunt naar *(land van herkomst)?

Voorbereiding advocaat
Het voorbereiden op het nader gehoor vindt plaats tegelijk met de kennismaking met de rechtsbijstandverlener in de RVT. Vanuit de advocatuur en de RvR is aangegeven dat dit geen problemen voor hen oplevert qua planning. De voorbereiding op het nader gehoor is ongewijzigd en vindt alleen op een ander moment in de procedure plaats. Het contactmoment vindt vaak vlak voor de start van de AA plaats (de zogeheten dag -1). Zo wordt geborgd dat de informatie die verstrekt wordt tijdens het contactmoment bij de aanvrager vers in het geheugen zit bij de start van de AA. Op het AC Schiphol vindt voor het aanmeldgehoor voorbereiding van de advocaat plaats, ondanks dat dit niet formeel is ingeregeld.[25]

Wel is door advocaten en VWN aangegeven dat zij het vastleggen van een aanmeldgehoor zonder juridische bijstand vooraf problematisch vinden. De IND ziet hier geen probleem in. De discussie over de noodzaak van juridische bijstand bij het aanmeldgehoor speelde al voor de invoering van de wijzigingen. Deze discussie wordt echter weer op scherp gesteld nu een gehoor met juridische bijstand (het eerste gehoor) is weggevallen, terwijl de inhoud hiervan is verschoven naar een gehoor zonder juridische bijstand (het aanmeldgehoor). Deze verschuiving was al praktijk voor de invoering van de wijziging, maar met de formalisering van het aanmeldgehoor werd deze praktijk officieel vastgelegd en is ook de uitvraag van het asielmotief toegevoegd aan het gehoor. De argumenten voor beide standpunten zijn terug te vinden in kader 2.1.

Medische check
Na aankomst in Nederland gaan de aanvragers langs de AVIM of de Koninklijke Marechaussee (KMar). Op het aanmeldcentrum Ter Apel worden ze door het COA geplaatst in de opvang. Gezondheidszorg Asielzoekers (GZA) ziet de aanvragers voorafgaand aan het aanmeldgehoor en voert een TBC screening uit. Deze screening is hoofdzakelijk bedoeld om te kijken of iemand in de opvang van het COA geplaatst kan worden. Een volledige gezondheidscheck vindt pas plaats na het aanmeldgehoor. Uit dit onderzoek, dat wordt uitgevoerd door MediFirst, volgt een oordeel of iemand fysiek en geestelijk in staat is om deel te nemen aan de gehoren van de IND. De advocatuur en VWN hebben aangegeven dat zij vinden dat deze medische check moet plaatsvinden voorafgaand aan het aanmeldgehoor, nu er vragen worden gesteld over het asielmotief. De IND ziet hier geen noodzaak in. De argumenten voor beide standpunten zijn terug te vinden in hoofdstuk 3.2.

2.2.2 *Succesfactoren en knelpunten van het samenvoegen van de gehoren en de geformaliseerde aanmeldfase*

Samenvattend kunnen we op basis van de vorige paragraaf de hieronder benoemde succesfactoren en knelpunten van het samenvoegen van de gehoren en het formaliseren van de aanmeldfase onderscheiden.

De volgende succesfactoren zijn door de betrokkenen naar voren gebracht:
- De ontdubbeling van de gehoren levert capaciteit op en ontlast aanvragers.
- Het uitvragen van het asielmotief in het aanmeldgehoor biedt de mogelijkheid om efficiënter te plannen.
- De uitvraag van het asielmotief is kort en bruikbaar, en de uitvraag wordt niet als belastend voor de aanvrager gezien.

De volgende knelpunten zijn door de betrokkenen naar voren gebracht:

25 Voor een extra contactmoment voorafgaand aan dag -1 is geen extra vergoeding beschikbaar. De vergoeding is slechts 11 euro lager geworden na het wegvallen van het contactmoment voor het eerste gehoor.

- Het eerste gehoor wordt soms gemist als vangnet voor ontbrekende onderdelen uit het aanmeldgehoor.
- Een mogelijkheid is weggenomen om flexibel om te gaan met de inhoud van het aanmeldgehoor ten tijden van een hoge instroom.
- Advocaten en VWN zijn het oneens met het beleid omtrent juridische bijstand in de aanmeldfase.
- Voorafgaand aan het aanmeldgehoor is geen medische check waarbij gekeken wordt of de aanvrager geschikt is om een gehoor te voeren.

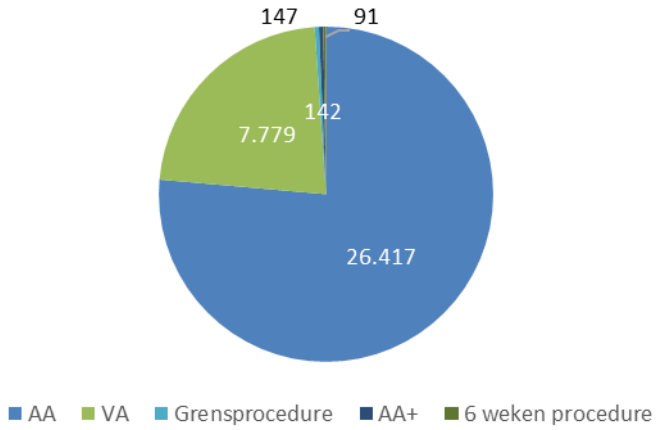
2.3 Gebruik van de AA+

In de volgende twee paragraven gaan we in op de AA+. In deze paragraaf presenteren we enkele figuren op basis van registratiedata over het gebruik van de AA+. In de volgende paragraaf komen de ervaringen van betrokkenen aan bod.

2.3.1 Gebruik van de AA+

De AA+ is weinig ingezet in de onderzoeksperiode (zie figuur 2.1). Veruit de meeste zaken die zijn ingestroomd in de onderzoeksperiode of die nog in behandeling zijn, hebben als laatste behandeltraject een AA procedure (76,4%). Daarna komen VA procedures relatief vaak voor (22,5%). Grensprocedures (0,4%), AA+ procedures (0,4%) en 6-weken procedures[26] (0,3%) komen relatief weinig voor.

Figuur 2.1 Asielprocedures naar soort procedure (AA, AA+, VA, grensprocedure, 6-weken procedure*) (N=34.576)**



Bron: Indigo, query door BIC, peilmoment 1 oktober 2022
*Dit is een 6-weekse procedure voor aanvragers die in zijn gedetineerd op grond van artikel 59b van de Vreemdelingenwet 2000.
**In de figuur zijn alleen de zaken weergegeven die zijn uitgestroomd vanaf het moment van implementatie van de wijzigingen (25 juni 2021) en zaken die nog niet zijn uitgestroomd, aangezien voor deze zaken de AA+ ingezet had kunnen worden.

Het kan echter ook voorkomen dat zaken waarvoor in eerste instantie een AA+ procedure was ingezet op het peilmoment in een ander traject zijn behandeld. We hebben daarom gekeken of er zaken bij zijn waarvoor in het verleden een AA+ procedure is ingezet. We vonden 59 zaken die in de AA+ zijn geweest, maar uiteindelijk in een andere procedure zijn behandeld (zie hoofdstuk 4.3.2 voor de afdoening van deze zaken). In totaal is de AA+ procedure dus voor 201 zaken ingezet. Dit is 0,6% van alle zaken in de onderzoekspopulatie die na de implementatie op 25 juni 2021 zijn uitgestroomd of op het peilmoment nog in behandeling zijn. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat er in de onderzoeksperiode veel aanvragen van personen met een kansrijke nationaliteit

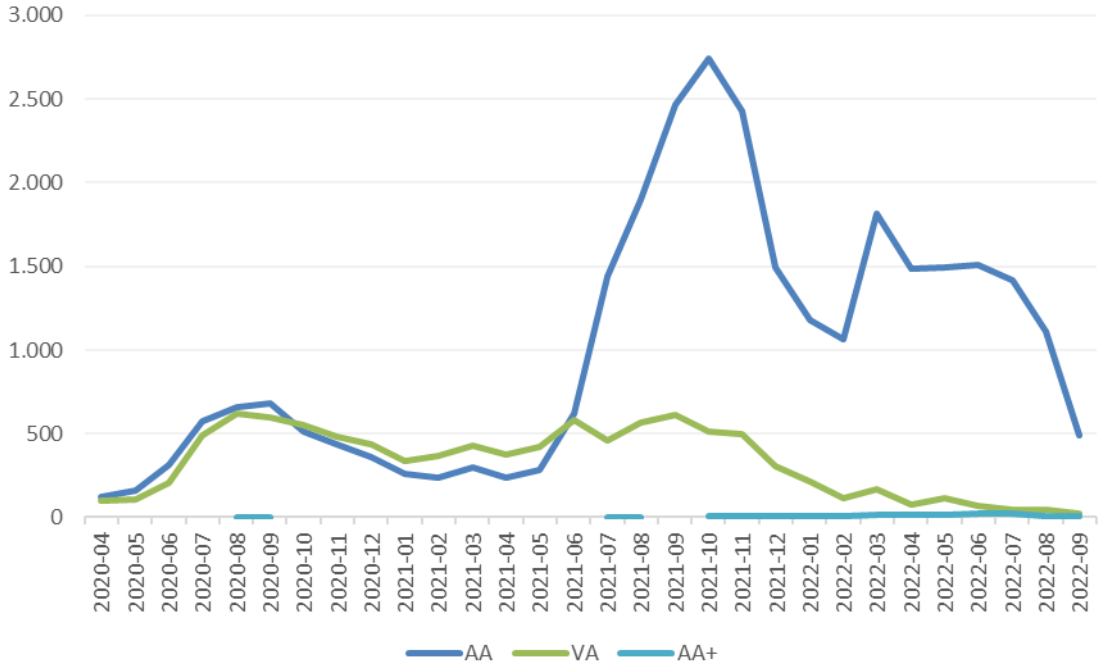
26 Dit is een 6-weekse procedure voor aanvragers die in zijn gedetineerd op grond van artikel 59b van de Vreemdelingenwet 2000.

waren (zie bijlage 2, tabel B2.3). Personen met kansrijke nationaliteiten dragen minder vaak persoonlijke motieven aan omdat zij weten dat ze al ingewilligd worden op basis van de situatie in hun land, en vallen daardoor doorgaans niet binnen de doelgroep van de AA+.

2.3.2 *Trends in gebruik van de AA+*

Vanaf juli 2021 is de AA+ af en toe ingezet, maar dit is zeer beperkt gebleven (zie figuur 2.2). In enkele gevallen is de AA+ ook ingezet voor zaken die al voor de implementatie ingestroomd waren. In de figuur is te zien dat het aantal VA procedures sinds begin 2022 sterk is afgenomen, maar dit komt voornamelijk doordat de zaken uit de onderzoekspopulatie net zijn ingestroomd en dus nog aan het begin van de procedure zitten. De gemiddelde duur van de aanmeldfase en RVT is samen zo'n vijfeneenhalve maand in de onderzoeksperiode. Daarna begint de AA(+) en vaak wordt pas daarna (zo'n half jaar na instroom) een zaak VA gezonden worden.

Figuur 2.2 Trends in de inzet van soorten asielprocedures* (AA, AA+, VA) naar instroomdatum (N= 39.876)

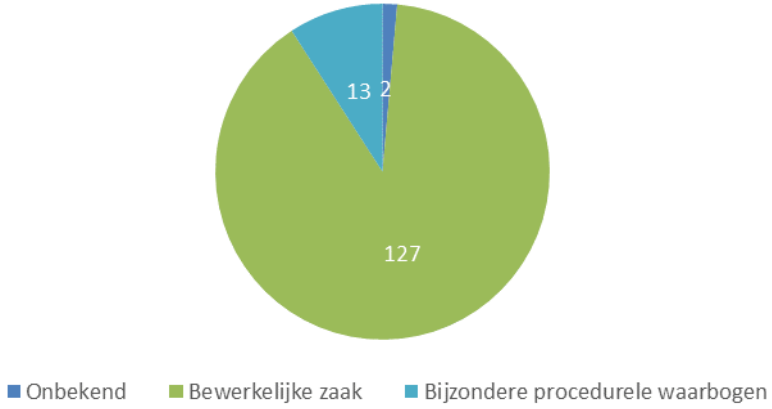


Bron: Indigo, query door BIC, peilmoment 1 oktober 2022
*De grensprocedure en 6 wekenprocedure zijn niet weergegeven in deze grafiek omwille van de leesbaarheid en omdat deze nauwelijks fluctueren gedurende de onderzoeksperiode.

2.3.3 *Criteria voor gebruik van de AA+*

Uit de registratiedata blijkt dat bij de meeste zaken die op het peilmoment in de AA+ worden behandeld, als criterium is opgegeven dat het een bewerkelijke zaak is (89,4%; zie figuur 2.3). Bij een klein deel is er sprake van behandeling in de AA+ vanwege bijzondere procedurele waarborgen (9,2%).

Figuur 2.3 Redenen voor AA+ zending (N=142)



Bron: Indigo, query door BIC, peilmoment 1 oktober 2022

2.4 Ervaringen van betrokkenen met de AA+

In deze paragraaf gaan we in op de ervaringen van betrokken IND afdelingen en ketenpartners met de AA+.

2.4.1 Uitvoering van de AA+

Beslissing AA+

De keuze voor de AA+ wordt gemaakt door de IND medewerker aan *de regietafel* (zie kader 2.5). De insteek is dat direct na het aanmeldgehoor elke spoor 4 zaak aan de regietafel besproken wordt. Momenteel gaan echter vanwege capaciteitsproblemen in combinatie met de hoge instroom, niet alle zaken langs de regietafel. Op basis van selectiecriteria wordt bepaald welke zaken langs de regietafel gaan. Met name zaken met individuele motieven zoals LHBTI worden besproken, evenals zaken waarbij indicaties zijn voor overlast, zaken met Dublin indicaties en zaken van amv's. Vervolgens is het aan de IND medewerker aan de regietafel om het AA+ besluit in het overleg in te brengen en ook om na de bespreking de uiteindelijke beslissing hierover te nemen. Betrokkenen denken dat de regietafel meerwaarde kan hebben voor de flexibiliteit en planmatigheid als deze beter geborgd wordt in het asielproces en de capaciteit krijgt om alle zaken te bekijken. Effectievere inzet van de AA+ kan ook het werk van andere ketenpartners vergemakkelijken. Als hierdoor VA zending kan worden voorkomen, dan kan DT&V bij een afwijzing bijvoorbeeld ook sneller aan de slag met terugkeer. Naast de AA+ kan de regietafel ook bijdragen aan andere planningsbeslissingen zoals het toepassen van doelgroep gerichte benaderingen, telehoren of schriftelijk horen en procedurele waarborgen. Ook een goed functionerende regietafel kan bijdragen aan de processen van andere ketenpartners, bijvoorbeeld aan een sneller terugkeerproces (indien van toepassing).

De regietafel kijkt in de aanmeldfase naar de zaak, het kan echter gebeuren, vooral met de huidige lange wachttijden, dat er tijdens de RVT informatie beschikbaar komt op basis waarvan het beeld van de situatie van de aanvrager verandert. Doordat er bij de IND geen eigenaarschap van een zaak is gedurende de RVT wordt deze aanvullende informatie niet meer meegenomen voor de keuze of een AA+ procedure passend is. Betrokkenen geven aan dat het goed zou zijn als vlak voor een zaak ingepland wordt nogmaals bekeken wordt of een zaak zich leent voor de AA of AA+. In Den Bosch loopt momenteel een proeftuin van *het lokale bedrijfsbureau* (zie ook kader 2.2), waarin een dossier vlak voor het inplannen op volledigheid gecontroleerd wordt. Eventueel kan bekeken worden of het lokale bedrijfsbureau ook nogmaals kan kijken naar de keuze voor de AA of AA+.

Kader 2.5 Regietafel

De regietafel is een fysiek overleg van ketenpartners AVIM, IND, COA en DT&V dat op verschillende (Identificatie en Registratie (I&R)) locaties plaatsvindt, waarbij informatie vanuit de eigen bestaande systemen wordt uitgewisseld. Met de regietafel is een ketenbreed concentratiepunt aan het begin en aan het eind van de aanmeldfase vormgegeven. Na afronding van de I&R wordt bekeken of het dossier voldoende compleet is voor wat er in de aanmeldfase wenselijk en haalbaar is. Na het aanmeldgehoor wordt een doelgroep- en planningsbeslissing ten behoeve van het asielproces genomen. Tijdens dit tweede moment kan ook de keuze voor AA of AA+ besproken worden. Dit moment ziet naast de keuze voor AA of AA+ ook toe op andere planningsbeslissingen zoals aandachtspunten voor de opvang of versnelde procedures voor overlastgevers. De inhoudsdeskundigen vanuit de verschillende organisaties kunnen tijdens de bespreking van een zaak aan de regietafel punten inbrengen vanuit hun expertise. De keuze voor al dan niet de AA+ wordt niet standaard besproken. Het is aan de IND medewerker om de keuze voor AA of AA+ in te brengen. Het kan voorkomen dat er geen bespreekpunten worden ingebracht.

Op het AC Schiphol is vanwege het bijzondere proces (grensprocedure, zie kader 2.4) geen regietafel aanwezig. Daar bepaalt de gehoormedewerker in overleg met een senior medewerker of een zaak in de AA+ afgehandeld wordt. Dit verloopt volgens betrokkenen goed. Ook op de andere locaties in het land zijn de betrokkenen tevreden over het proces, al is dat daar anders ingericht. Op het AC Schiphol worden de aanmeldgehoren gevoerd door beslismedewerkers. Op de ander locaties in het land voeren aanmeldbalie medewerkers de aanmeldgehoren. Aangezien de medewerkers van de aanmeldbalie op locaties in het land geen besliservaring hebben kunnen zij lastiger inschatten of een zaak complex is. Op de aanmeldcentra in het land is de keuze voor de AA of AA+ daarom bij de regietafel belegd. Deze keuze is procesmatig: een ervaren beslismedewerker van de IND dient de beslissing te nemen. Een zaak wordt pas toegewezen aan een beslismedewerker als deze wordt ingepland in de AA, doorgaans zo'n vier weken voor de start van de AA. Op dat moment is het te laat om, als de beslismedewerker daar aanleiding voor zou zien, alsnog de AA+ in te plannen. Het enige moment dat een beslismedewerker vroeg in de RVT naar een zaak kijkt is aan de regietafel.

Criteria AA+

Uit de registratiedata blijkt dat de AA+ nauwelijks is toegepast (zie figuur 2.1). Uit de interviews met hoor- en beslismedewerkers van de IND, onder wie leden van de regietafel, blijkt dat dit twee oorzaken heeft. Ten eerste is bij de implementatie van de AA+ sterk benadrukt dat er terughoudend omgegaan dient te worden met de inzet van de AA+. Dit stond in het informatiebericht van SUA en werd nog extra onderstreept door managers binnen de directie A&B. Zij vreesden namelijk dat de AA+ de nieuwe standaardprocedure zou worden en dat deze wijziging daarom juist tijd zou kosten in plaats van die te besparen.

Ten tweede zijn de criteria zoals SUA die heeft willen overbrengen (zie kader 2.6), niet volledig doorgevoerd in het primair proces. In de praktijk wordt bij de regietafel de werkwijze gehanteerd dat er sprake moet zijn van *meerdere* asielmotieven. [27] Medewerkers zijn van mening dat hierdoor veel zaken worden gemist die bewerkelijk zijn en waarvoor de AA+ uitkomst zou bieden, maar waar geen sprake is van meerdere motieven. Bovendien geven sommige beslismedewerkers aan dat in

27 Gedurende de loop van dit onderzoek is in januari 2023 de werkinstructie aangepast waarin specifiek staat dat ook bij één enkel motief overgegaan kan worden op de AA+. In Ter Apel wordt bovendien binnenkort een pilot gestart van standaard toepassing van de AA+ voor LHBTI zaken, en ook op Schiphol past de IND deze werkwijze inmiddels toe.

geval van meerdere complexe motieven een zaak en de van toepassing zijnde jurisprudentie zo ingewikkeld kan zijn dat de negen dagen van de AA+ ook niet volstaan en de zaak alsnog VA moet gaan. Daarnaast werd de eerste maanden na implementatie in het aanmeldgehoor slechts eenmaal naar het motief gevraagd, waardoor meerdere motieven gemist konden worden en toepassing van de AA+ volgens deze definitie zeer beperkt was. In juni 2022 is de vraagstelling voor het uitvragen van het asielmotief in het aanmeldgehoor aangepast, zodat na de eerste uitvraag vervolgens wordt gevraagd of er nog *andere* motieven een rol spelen.

Ook het tweede criterium dat is gericht op procedurele waarborgen kent een belemmering in de praktijk. Voor de procedurele waarborgen wordt vooral gekeken naar medische gronden, hoewel de instructie ook hier bredere toepassing toelaat. Het medisch onderzoek is echter vaak nog niet uitgevoerd op het moment dat een zaak wordt besproken aan de regietafel, waardoor niet door een bevoegde professional is vastgesteld of er sprake is van medische problemen die de gehoren beïnvloeden. Op dat moment kunnen alleen signalen van de ketenpartners met betrekking tot evidente medische problematiek worden besproken. Vooraf waren procesafspraken met de directie A&B gemaakt dat de planning voor de start van de AA zou kijken of alle medische adviezen in de zaak staan en of deze aanleiding geven voor een AA+. Indien de planning acht dat een AA+ noodzakelijk is, vragen zij een senior medewerker of medisch coördinator dit oordeel te bevestigen. De gesproken planningsafdelingen hebben niet aangegeven dat zij deze werkwijze hanteren. In de praktijk komt AA+ wegens procedurele waarborgen nu nauwelijks voor (zie figuur 2.3).

Kader 2.6 Toepassingscriteria AA+

De criteria voor de toepassing van de AA+ procedure zijn vastgelegd in de Vc en het Vb. Daarnaast is er een informatiebericht (IB) waarmee SUA de afdeling A&B instrueert hoe deze wijzigingen doorgevoerd dienen te worden. De precieze tekst uit de Vc, het Vb en het IB zijn te vinden in bijlage 3.

Er zijn twee criteria voor AA+, waarvan één al voldoende is voor toepassing van de AA+ procedure. Het eerste criterium ziet op indicaties dat er meer tijd nodig zal zijn voor onderzoek. Hiermee wordt met name gedoeld op het asielmotief, waarbij persoonlijke motieven zoals LHBTI, bekeerling of relationele motieven[28] over het algemeen uitgebreider onderzoek vergen dan meer algemene motieven zoals oorlog of veiligheid. Het tweede criterium ziet op bijzondere procedurele waarborgen, bijvoorbeeld extra gehoortijd voor personen met trauma's zodat er tijdens het gehoor meer pauzes genomen kunnen worden of het gehoor kan worden verdeeld over twee dagen.

Planning AA+

Voor de introductie van de AA+ was het al mogelijk om de AA te verlengen *nádat* de AA gestart was in situaties omschreven in artikel 3.115 Vb. In de praktijk boden deze verlengingsmogelijkheden onvoldoende soelaas omdat binnen deze relatief korte verlengingstijd een medewerker, tolk, advocaat en hoorkamer geregeld moesten worden. De AA+ is geïntroduceerd omdat er behoefte was aan een extra mogelijkheid tot verlenging van de termijn in de AA, *voorafgaand* aan de start van de AA. Hiermee wordt het voor de IND mogelijk al in een veel vroeger stadium te anticiperen op enkele specifieke omstandigheden die maken dat voorkomen kan worden dat een zaak nodeloos VA gezonden wordt. Zowel de aanvrager als de IND en de advocatuur hebben hier baat bij omdat duidelijker is hoe lang de procedure gaat duren en de aanvrager sneller duidelijkheid heeft omtrent de beslissing op zijn asielaanvraag. Ook voor het eventuele terugkeerproces is dit gunstig: hoe langer de doorlooptijd hoe meer personen zich zullen wortelen in Nederland en hoe minder groot de kans is om het vertrek te effectueren. Of de AA+ daadwerkelijk makkelijker

28 Bijvoorbeeld eerwraak of een gedwongen huwelijk.

te plannen is, is lastig te zeggen aangezien het inplannen van AA+ weinig voorkomt. Een specifiek probleem voor het AC Schiphol, is dat gezien de korte doorlooptijd van de grensprocedure de AA+ lastiger te plannen is dan op de andere locaties en zij bovendien de gehoren moeilijk gepland krijgen in de weekenden.

Advocaten hebben niet altijd door dat hun cliënt in de AA+ is ingestroomd, doordat het niet duidelijk zichtbaar in de brief vermeld wordt. Bovendien plannen advocaten de gehoren vaak maanden van tevoren in, zonder dat zij weten welke zaak eraan gekoppeld is. Zij worden meestal pas vier weken voorafgaand aan de AA(+) gekoppeld aan een zaak. Advocaten kunnen vaak niet op het laatste moment het bijwonen van een extra gehoordag inplannen. Voor hen is het daarom noodzaak dat zij vroeg gekoppeld worden en zo vroeg weten of een zaak een AA procedure of AA+ procedure krijgt, zodat zij tijdig hun planning hierop kunnen aanpassen. De RvR en VWN geven aan dat zij de keuze voor een AA+ helemaal niet doorkrijgen van de IND; pas op het moment dat zij de planning van de gehoren doorkrijgen komen zij erachter.

2.4.2 Succesfactoren en knelpunten van de AA+

Samenvattend kunnen we basis van de vorige paragraaf de hieronder benoemde succesfactoren en knelpunten van het samenvoegen van de gehoren en het formaliseren van de aanmeldfase onderscheiden.

+ Alle betrokkenen geven aan dat zij denken dat de AA+ veel potentie heeft, maar dit nu niet tot zijn recht komt omdat de AA+ nauwelijks toegepast wordt.

− De volgende knelpunten zijn door de betrokkenen naar voren gebracht:

- De selectiecriteria voor het toepassen van de AA+ zijn te beperkt toegepast.
- Niet alle zaken worden momenteel bekeken door de regietafel.
- Het medische advies komt vaak pas na de keuze voor AA/AA+, waardoor zaken nauwelijks naar de AA+ gezonden worden vanwege deze reden.
- De AA+ is op het AC Schiphol lastiger te plannen dan op de andere locaties vanwege de korte doorlooptijd in de grensprocedure.
- Er is onvoldoende afstemming met de advocaten over de keuze voor de AA+ ten behoeve van hun planning.
- De timing voor de keuze van de AA+ is niet optimaal wanneer tijdens de RVT extra informatie binnenkomt op basis waarvan het beeld van de situatie van de aanvrager verandert.

3 Menselijke maat

In dit hoofdstuk besteden we aandacht aan de menselijke maat. Onder de menselijke maat verstaan we in hoeverre door de IND recht wordt gedaan aan de belangen van de aanvrager en of er oog is voor de persoonlijke situatie van de aanvrager (waaronder diens doenvermogen). Hierbij gaat het niet om de effecten van de wijzigingen op de organisatie van de betrokken ketenpartners, maar staat de aanvrager zelf centraal. Omdat we niet met aanvragers gesproken hebben, baseren we ons op de bevindingen van medewerkers die nauw contact hebben met de aanvrager (IND, VWN, Nidos, advocatuur). Betrokkenen geven hierbij aan wat zij denken dat het perspectief van de aanvrager is, wat maakt dat onderstaande punten vaak subjectief van aard zijn; wij hebben niet kunnen toetsen of dit daadwerkelijk is hoe aanvragers het ervaren. Eerst komen de positieve gevolgen van de wijzigingen aan bod en vervolgens de negatieve gevolgen.

3.1 Positieve gevolgen voor de aanvrager

Uit de gesprekken met betrokkenen (IND, VWN, Nidos, advocatuur) komen verschillende positieve gevolgen van de wijzigingen naar voren. We bespreken deze per wijziging.

Positieve gevolgen van samenvoegen aanmeldgehoor en eerste gehoor
De dubbeling in gehoren kon voorheen belastend zijn voor de aanvrager; die werd immers aan twee op elkaar gelijkende gehoren onderworpen en diende hiervoor tweemaal af te reizen naar een hoorlocatie. Aanvragers waren vaak zenuwachtig voor een eerste gehoor en dat zorgde voor onnodige belasting. Alle betrokkenen denken dat het positief voor de aanvrager is dat het eerste gehoor is komen te vervallen.

Positieve gevolgen van de geformaliseerde aanmeldfase
De meeste betrokkenen geven aan dat zij het idee hebben dat de uitvraag van het asielmotief niet (emotioneel) belastend is voor de aanvrager. Het asielmotief wordt vaak ook al benoemd in de gesprekken met de KMar, dus het is niet de eerste keer dat zij het benoemen. Aanvragers zijn niet verplicht om de vraag over het asielmotief te beantwoorden. Betrokkenen hebben het idee dat aanvragers het juist prettig vinden dat zij kunnen vertellen waarom ze hier zijn. Voorheen werden in het aanmeldgehoor veel persoonlijke vragen gesteld, maar mocht de aanvrager niet toelichten waarom hij/zij hier gekomen is. Het kon voor de aanvrager onbevredigend voelen als hij/zij vervolgens tot aan de AA moest wachten om te vertellen waarom hij/zij naar Nederland gevlucht is. Vooral wanneer het maanden duurde voordat deze startte.

Daarnaast zorgt de uitvraag ervoor dat de zaak van de aanvrager beter gepland kan worden. Complexe asielmotieven die meer tijd nodig hebben kunnen op basis van het antwoord behandeld worden in de AA+, waar de aanvrager meer ruimte krijgt voor diens verhaal en waardoor VA zending voorkomen kan worden. De verklaringen die tijdens het aanmeldgehoor over het motief worden afgelegd, mogen vervolgens volgens de regelgeving geen argument tot afwijzing zijn.

Op het AC Schiphol is daarnaast met de invoering van het aanmeldgehoor eerder in het proces duidelijkheid over de procedure. Hierdoor zitten personen wiens zaak niet in de grensprocedure afgedaan kan worden, minder lang in detentie.

Positieve gevolgen van verlengen naar AA+
De AA+ kan in potentie positief zijn voor de aanvrager. Een complex asielmotief betekent in de huidige praktijk vaak VA zending, met lange wachttijden voor de aanvrager. Met de toepassing van de AA+ is er meer kans om zaken af te doen in de AA(+) in plaats van de VA. Bovendien gaat het bij een AA+ zaak vaak om aanvragers met een bewerkelijk asielmotief dan wel een medische aandoening. Dit zijn kwetsbare personen, waarbij het extra van belang is dat zij snel duidelijkheid hebben.

De lange wachttijden van de VA kunnen voor veel frustratie en onduidelijkheid bij de aanvrager zorgen. Het kan hen het gevoel geven dat er wat mis is met hun aanvraag. Zij hebben meestal geen zicht op wanneer hun zaak opgepakt wordt en dat kan een gevoel van uitzichtloosheid creëren. Vooral wanneer zij zien dat zaken van andere personen waarmee zij in de opvang verblijven eerder worden opgepakt, zonder dat voor hen duidelijk is wat de achterliggende reden is, geeft dat een gevoel van onrust. Bovendien kunnen de wachttijden ervoor zorgen dat zaken in de tussentijd complexer worden, doordat omstandigheden kunnen veranderen. Binnen de AA+ is het voor de aanvrager duidelijk wat het behandelpad is en is de doorlooptijd van de behandeling van de asielaanvraag korter.

Daarnaast kan het de aanvrager ook meer rust geven als de aanvrager weet dat hij/zij twee dagen in plaats van één dag heeft om diens verhaal te doen. Hierdoor wordt meer recht gedaan aan het (complexe) verhaal en krijgt de aanvrager het gevoel gehoord te worden. Ook kunnen er meer pauzes genomen worden, wat prettig is als hier een medische noodzaak voor is of als het om een emotioneel asielrelaas gaat.

De AA+ heeft dus in potentie verschillende positieve gevolgen voor de aanvrager. Uit hoofdstuk 2.3.1 bleek echter al dat de AA+ nog weinig wordt toegepast, dus haar potentieel nog niet bereikt heeft. Bovenstaande positieve gevolgen zijn daarom grotendeels theoretisch en moeten nog blijken wanneer de AA+ optimaal benut wordt. Bovendien stroomden in de onderzoeksperiode alsnog veel AA+ zaken door naar de VA (zie hoofdstuk 4.3.2). Voor deze groep gaan bovenstaande voordelen van een kortere doorlooptijd en duidelijkheid over wanneer het besluit komt niet op.

3.2 Negatieve gevolgen voor de aanvrager

Negatieve gevolgen van samenvoegen gehoren
Advocaten en VWN zijn van mening dat het ontbreken van juridische bijstand en/of voorlichting door VWN in de aanmeldfase negatieve gevolgen voor de aanvrager kan hebben. Het ontbreken van voorlichting van VWN en juridische bijstand kan ertoe leiden dat een persoon fouten maakt, die effect kunnen hebben op het verdere verloop van diens procedure. Bovendien kan een gehoor stressvoller zijn voor de aanvrager, doordat er meer onduidelijkheden zijn voor de aanvrager. VWN merkt op dat zij aanmeldgehoren hebben bijgewoond en dat zij bij een groot deel van deze gehoren merkten dat de aanvragers niet leken te begrijpen wat de bedoeling en het doel van dit gehoor was. De IND is van mening dat de vragen zo basaal zijn dat zij niet inzien waarom de vragen niet zonder juridische bijstand beantwoord kunnen worden. Bovendien wordt aan de start van het gehoor door de IND medewerker getracht de bedoeling van het gehoor voldoende duidelijk te maken voor de aanvrager. De discussie over de noodzaak van juridische bijstand bij het aanmeldgehoor speelde al voor de invoering van de wijzigingen (zie kader 2.1). Deze discussie wordt echter weer op scherp gesteld nu een gehoor met juridische bijstand (het eerste gehoor) is weggevallen, terwijl de inhoud hiervan is verschoven naar een gehoor zonder juridische bijstand (het aanmeldgehoor). Deze verschuiving

was al praktijk voor de invoering van de wijziging, maar met de formalisering van het aanmeldgehoor werd deze praktijk officieel vastgelegd en is ook de uitvraag van het asielmotief toegevoegd aan het gehoor.

Negatieve gevolgen van formaliseren aanmeldfase
VWN medewerkers vragen zich af of het onbevredigend kan zijn voor aanvragers dat zij slechts kort de tijd krijgen om in het gehoor hun asielmotief toe te lichten. Dit onbevredigende gevoel kan volgens VWN eventueel voorkómen worden door de aanvrager te laten kiezen uit een categorisering van mogelijke asielmotieven, in plaats van een open vraag te stellen. Volgens hoormedewerkers van de IND valt dit overigens mee, zij hebben het idee goed te kunnen uitleggen waarom ze iemand niet laten uitweiden. Hier is volgens hen begrip vanuit de aanvrager voor. Wel vinden sommige IND medewerkers het uitvragen van het asielmotief middels een gesloten vraag ook een goed idee is, omdat dan zeker is dat de juiste informatie wordt opgehaald.

Volgens de advocatuur, VWN en Nidos kan het ontbreken van juridische bijstand en voorbereiding door VWN ook negatief uitpakken voor de aanvrager als het aankomt op het uitvragen van het asielmotief. Ondanks dat aanvragers het volgens betrokken fijn vinden dat zij het motief kunnen noemen tijdens het aanmeldgehoor, is er een (klein) deel van de aanvragers dat hiertoe niet voldoende in staat is. Bij hen wordt dit mogelijk niet gesignaleerd zonder de procedurele waarborgen van een medische check en juridische bijstand. Zij kunnen volgens de advocatuur, VWN en Nidos zonder voorbereiding van een advocaat of VWN de vraag verkeerd begrijpen en beantwoorden. Alhoewel aanvragers tijdens het nader gehoor terug kunnen komen op wat er gezegd is in het aanmeldgehoor voor wat betreft het motief, kan dit volgens de advocatuur wel een drempel zijn voor de aanvrager. Zij kunnen hierdoor het gevoel krijgen dat ze iets verkeerd hebben gedaan en het daarom lastig vinden om hierop terug te komen. Zie kader 2.1 voor een verdere toelichting op de verschillende standpunten van het ontbreken van juridische bijstand in de aanmeldfase.

Ook over de procedurele waarborgen voor kwetsbare aanvragers hebben advocaten hun zorgen geuit. De advocatuur en VWN hebben aangegeven dat zij vinden dat er een medische check moet plaatsvinden voorafgaand aan het aanmeldgehoor. Zoals beschreven in hoofdstuk 2.2 vindt een volledige gezondheidscheck plaats na het aanmeldgehoor, waaruit een oordeel volgt of iemand fysiek en geestelijk in staat is om deel te nemen aan de gehoren van de IND. Zonder de medische check bestaat het risico dat aanvragers gehoord worden zonder dat zij hiertoe in staat zijn en zij daardoor de vraag verkeerd beantwoorden of schade kunnen oplopen. De medische situatie (bijv. verstandelijke beperking/psychische problematiek/trauma) kan mogelijk van invloed zijn op de manier hoe zij de vraag over het asielmotief kunnen beantwoorden/interpreteren. Aanvragers durven naar volgens de advocatuur en VWN niet altijd toe te geven dat er medische problematiek speelt, omdat zij bang zijn dat dit hun kans op een vergunning beïnvloedt. Vanuit de IND is niet de ervaring dat het ontbreken van een volledige medische check zorgt voor problemen bij het aanmeldgehoor. Medische problematiek wordt volgens de IND in de meeste gevallen tijdig gesignaleerd door COA, IND, AVIM, KMar of GZA. Deze partijen zijn echter geen medische professionals, afgezien van GZA, maar die voeren nog geen uitgebreide test van het vermogen tot gehoord worden uit. Bovendien kunnen aanvragers aan de start van het aanmeldgehoor altijd aangeven of er procedurele waarborgen nodig zijn. Mocht tijdens het gehoor een persoon niet in staat zijn de vragen te beantwoorden, dan kan het gehoor worden gestaakt tot een later moment. Daarnaast wordt tijdens het gehoor nog niet ingegaan op het asielrelaas en zijn de vragen volgens de IND dus weinig ingewikkeld/emotioneel belastend.

Met de invoering van de wijzigingen is ook het aanmeldgehoor voor kinderen vastgelegd. Nidos vindt het voor kinderen, en amv's in het bijzonder, nog zorgwekkender dat zij geen volledige medische check en juridische bijstand krijgen en het gehoor zo vlak na aankomst in Nederland gevoerd wordt. Kinderen alleen op de vlucht zijn extra kwetsbaar. Nidos heeft onvoldoende capaciteit om alle amv's bij te staan tijdens het aanmeldgehoor. Ook hebben amv's op het moment van het gehoor nog geen vertrouwensband kunnen opbouwen met hun voogd en Nidos. Sommige kinderen hebben geen idee van wat de IND is en kunnen niet altijd de gevolgen overzien van wat zij zeggen. Het kan bovendien heftig zijn voor de kinderen om direct te moeten vertellen over personalia, familieleden, herkomst, reisroute en asielmotief, zonder dat ze eerst tot rust gekomen zijn en zijn voorbereid. Nidos merkt dat kinderen veel fouten maken tijdens de aanmeldgehoren. Dit komt doordat er veel druk en spanning op de kinderen staat. Volgens Nidos zijn de vragen soms ook te lastig voor de kinderen om te beantwoorden, maar durven ze vaak niet aan te geven dat ze het antwoord niet weten.

Negatieve gevolgen van verlengen naar AA+
Betrokkenen (IND, VWN, Nidos, advocatuur) zien vooralsnog geen negatieve gevolgen van de invoering van de AA+.

4 Effectiviteit van de wijzigingen

In dit hoofdstuk gaan we in op de effectiviteit van de wijzigingen. We bespreken per wijziging in hoeverre het beoogde doel is gerealiseerd. De effectiviteit van het samenvoegen van het aanmeldgehoor en eerste gehoor bespreken we aan de hand van ervaringen van betrokkenen (paragraaf 4.1); de effectiviteit van de geformaliseerde aanmeldfase met de uitvraag van het asielmotief bespreken we ook aan de hand van ervaringen van betrokkenen (paragraaf 4.2); en de effectiviteit van de AA+ bespreken we aan de hand van ervaringen van betrokkenen en registratiedata over de afdoening van AA+ zaken (paragraaf 4.3). Vervolgens benoemen we knelpunten voor de effectiviteit (paragraaf 4.4). We sluiten af met de effecten van de wijzigingen op de kwaliteit van de asielprocedure (paragraaf 4.5). De bevindingen over kwaliteit zijn gebaseerd op interviews met betrokkenen en kwaliteitsmetingen van de IND.

4.1 Effectiviteit samenvoegen aanmeldgehoor en eerste gehoor

Het voornaamste doel van het samenvoegen van het aanmeldgehoor en het eerste gehoor is het voorkomen van dubbelingen in de procedure en het vrijspelen van capaciteit.

4.1.1 Financiële analyse

Het wegvallen van het eerste gehoor heeft een besparing van capaciteit opgeleverd. Het eerste gehoor vergde 2 uur tijd van een IND medewerker schaal 10/11 en een tolk. De kostprijs van een schaal 10/11 medewerker is 90 euro per uur en tolkenkosten zijn 100 euro per uur (inclusief reiskosten). Als het eerste gehoor nu nog wel gehouden zou worden, waren de kosten voor de IND dus 380 euro hoger per zaak. Deze kosten zien enkel op de personeelskosten van medewerkers van de directie A&B (bv. ook de planners); overige kosten (bv. de kosten voor huisvesting en ICT middelen) zijn hierin niet meegenomen.

4.1.2 Ervaringen van betrokkenen

IND-medewerkers en ketenpartners geven aan dat de capaciteitswinst in de praktijk voor hen niet voelbaar is: ze hebben het niet minder druk en de productiviteit is naar hun gevoel niet gestegen. Dit betekent echter niet dat er geen winst is; individuele medewerkers merken dit alleen nog niet, wat waarschijnlijk komt door de hoge werkdruk gedurende de onderzoeksperiode.

4.2 Effectiviteit geformaliseerde aanmeldfase

De uitvraag van het asielmotief in de geformaliseerde aanmeldfase had als doel om potentieel bewerkelijke zaken vroegtijdig te identificeren en te laten instromen in de AA+. Dit ter bevordering van een efficiënte behandeling van de asielaanvraag.

4.2.1 Financiële analyse

Voor de IND en het COA is het op dit moment niet mogelijk om de besparing van de AA+ te berekenen. Zie bijlage 4 voor een toelichting hierop.

4.2.2 Ervaringen van betrokkenen

IND-medewerkers zien veel potentie in de uitvraag van het asielmotief in het aanmeldgehoor om de planbaarheid van de IND werkzaamheden te verbeteren. Naast de keuze voor de AA+, kan het volgens hen ook worden ingezet voor een doelgroep gerichte benadering of om te kiezen voor schriftelijk horen of telehoren. In de onderzoeksperiode werd echter nog weinig gebruikt gemaakt van deze

mogelijkheden. Het motief werd alleen gebruikt om de keuze voor de AA+ te bepalen en leidde bovendien tot weinig AA+ procedures. Verdere toepassing van het asielmotief als basis voor het inplannen van bewerkelijke zaken, kan een positief effect hebben op de capaciteit. Als bewerkelijke zaken vroegtijdig worden geïdentificeerd, kunnen zij meteen in de AA worden afgedaan. Hiermee wordt voorkomen dat zij naar de VA gezonden worden en een andere medewerker de zaak moet oppakken. Deze nieuwe medewerker moet zich dan weer inlezen in het dossier, waardoor minder efficiënt wordt omgegaan met capaciteit.

Doordat de AA+ in de onderzoeksperiode nog zo weinig is toegepast, heeft deze wijziging nog niet het effect gehad wat het volgens IND medewerkers kan hebben. Ook is het nog niet ingezet voor een doelgroep gerichte benadering, zoals hoor- en beslismedewerkers voorstelden. Zij zouden graag zien dat dit verder benut wordt en het asielmotief in de toekomst meer wordt ingezet voor AA+ procedures en de koppeling aan specifieke expertise. Voorheen is wel al geprobeerd om meer te plannen op basis van expertise, maar bleek dit planning technisch te complex. Mocht hier weer naar gekeken worden, dan is het van belang om een geschikt implementatiemoment te kiezen waarbij de planning niet al dermate onder druk staat dat dit voor hen onhaalbaar is.

4.3 Effectiviteit AA+

De AA+ procedure was bedoeld voor zaken die van tevoren als potentieel bewerkelijk geïdentificeerd konden worden. Het doel was om deze zaken met een kleine verlenging van drie dagen alsnog binnen de AA procedure af te kunnen doen en daarmee VA zending te voorkomen. Dit moest leiden tot een efficiëntere afdoening van de zaak. De IND is hierbij gebaat omdat dit minder capaciteit kost en toename van de werkvoorraad voorkomt. Ook heeft een kortere doorlooptijd een gunstig effect op het eventuele terugkeerproces. Daarnaast is bij de AA+, in tegenstelling tot een reguliere verlenging, vooraf bekend dat er extra tijd ingepland moet worden. Dit draagt bij aan de planbaarheid van de werkzaamheden.

4.3.1 Ervaringen van betrokkenen

Zowel IND-medewerkers als ketenpartners onderschrijven de doelen van de AA+ en zien potentie in deze wijziging. Door de beperkte inzet van de AA+ blijft dit echter vooral hypothetisch en hebben de beoogde effecten volgens hen nog niet opgetreden. Knelpunten voor effectiviteit liggen volgens betrokkenen met name bij de uitvoering. Zoals in hoofdstuk 2.4.1 is beschreven wordt de AA+ nog nauwelijks toegepast omdat er (te) strikte criteria worden gehanteerd. Omdat de meeste geïnterviewden geen of nauwelijks ervaring hadden met AA+ zaken, gebruiken we in de volgende paragrafen registratiedata om in beeld te brengen in hoeverre de beoogde doelen behaald werden bij deze zaken.

4.3.2 Afdoening AA+ zaken

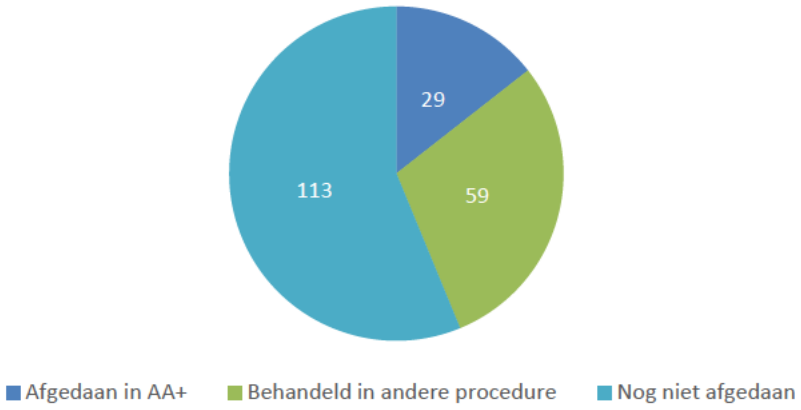
In figuur 4.1 zijn alle 201 zaken weergegeven die in het heden of verleden in de AA+ procedure zijn behandeld. De meeste AA+ zaken zijn nog niet afgedaan (56,2%), daarbij moet dus nog blijken of de AA+ voldoende tijd biedt. Voor de overige zaken valt op dat er meer zaken zijn doorgestroomd naar de VA (29,4%)[29] dan er zijn afgedaan in de AA+ (14,4%).

Als we de zaken die nog niet zijn afgedaan buiten beschouwing laten, blijkt dat een derde (33,0%) van de afgeronde zaken is afgedaan in de AA+ en dat tweederde (67,0%) naar de VA is gezonden. Voor de meeste zaken heeft de AA+ VA-zending dus niet kunnen voorkomen. Hierbij dient opgemerkt te worden dat de AA+ zeer

29 Drie zaken zijn na de VA weer in een andere procedure ingestroomd.

beperkt is ingezet, namelijk voor zaken die zeer complex leken. Het is mogelijk dat bij bredere inzet van de AA+ een kleiner deel van de zaken naar de VA gezonden was.

Figuur 4.1 Afdoening huidige en voormalige AA+ zaken (AA+ vs. andere procedure) (N=201)



Bron: Indigo, query door BIC, peilmoment 1 oktober 2022

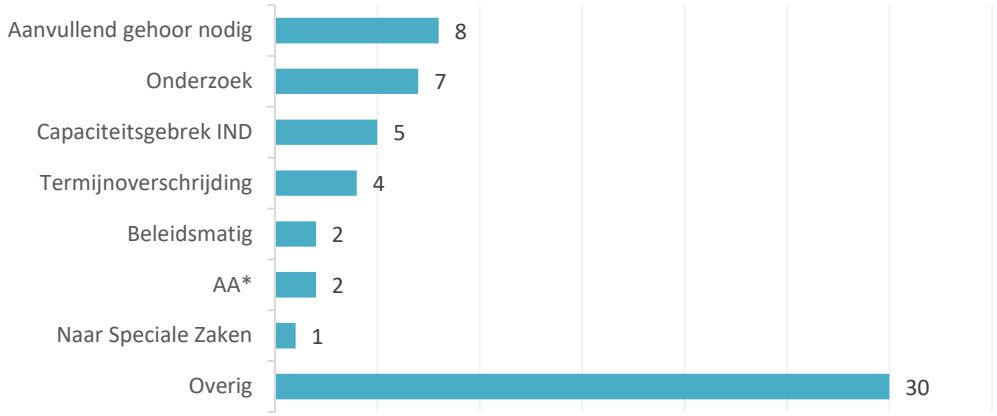
4.3.3 *Redenen voor VA zending*

Om meer inzicht te bieden in de vraag waarom VA-zending niet voorkomen kon worden, bekijken we de redenen van VA-zending. We kijken eerst naar de redenen voor VA-zending van de voormalige AA+ zaken en vervolgens vergelijken we die met de redenen voor VA-zending van de overige zaken.

Voor de meeste (50,8%) van de AA+ zaken die naar de VA gaan is een 'overige' reden opgegeven[30] (zie figuur 4.2). Daarna zijn de meest voorkomende redenen voor VA-zending dat er nog aanvullend gehoor nodig is (13,6%); de zaak nader onderzoek vergt (11,9%); de IND met capaciteitsgebrek kampt (8,5%); of er termijnoverschrijding plaatsvindt (6,8%). Opvallend is dat de AA+ juist voor de twee meest voorkomende redenen (afgezien van 'overig') uitkomst moest bieden, namelijk door meer gehoortijd te bieden en meer tijd voor onderzoek. Uit de interviews komt naar voren dat het lastig kan zijn om de twee opeenvolgende dagen voor gehoren in de AA+ te plannen als een medewerker niet die twee dagen achter elkaar beschikbaar is, waardoor de extra gehoortijd mogelijk niet optimaal benut wordt.

30 Het grote aandeel 'Overig' komt doordat dit een verplicht veld is bij het opstarten van de VA-procedure. Als beslismedewerkers weinig tijd hebben of niet goed weten welk antwoord het beste past, zullen zij snel kiezen voor overig. Om verder inzicht te krijgen in de redenen van VA-zending in deze dossiers is dossieronderzoek nodig.

Figuur 4.2 Redenen voor VA zending van voormalig AA+ zaken (N=59)



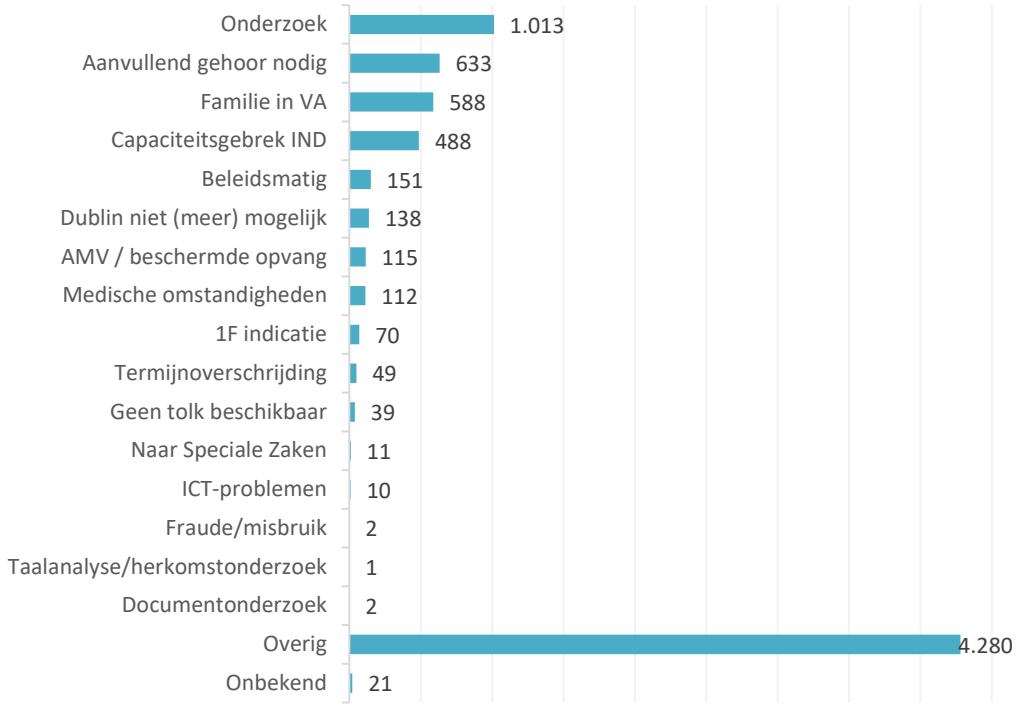
Bron: Indigo, query door BIC, peilmoment 1 oktober 2022
*AA is een indicatie vanuit de grensprocedure dat de zaak niet binnen de grensprocedure afgedaan kan worden en dus moet doorstromen naar de reguliere AA.

Naast de 59 zaken uit de AA+, zijn nog 7.723 zaken uit de onderzoekspopulatie VA gezonden[31]. Ter vergelijking zijn de redenen voor VA zending van deze zaken weergeven in figuur 4.3. Ook hier zijn de meeste voorkomend redenen van VA-zending nader onderzoek (13,1%) en aanvullend gehoor nodig (8,2%). Daarna volgen familie in de VA[32] (7,6%) en capaciteitsgebrek bij de IND (6,3%). Bij de meeste VA zendingen is wederom als reden 'overig' opgegeven (56,3%).

Voor de zaken waar aanvullend gehoor nodig is, had de AA+ wellicht uitkomst kunnen bieden omdat in die procedure een extra dag beschikbaar is om te horen. Ook bij nader onderzoek kan de AA+ mogelijk helpend zijn door de extra tijd die beschikbaar is, hoewel dit sterk afhankelijk is van het type onderzoek dat nodig is en de tijd die dit kost. In deze gevallen zijn mogelijk kansen gemist door niet de AA+ in te zetten, maar voor een VA zending te gaan. Niet in alle gevallen waar aanvullend gehoor of nader onderzoek nodig bleek, zal dit echter aan de voorkant al te voorspellen zijn geweest. Bij zaken waarbij capaciteitsgebrek bij de IND het knelpunt is of de aanvrager een familielid in de VA heeft en de aanvraag gezamenlijk opgepakt wordt, had ook met de inzet van een AA+ procedure VA zending niet voorkomen kunnen worden.

31 We kijken alleen naar zaken die na het moment van implementatie van de wijzigingen (25 juni 2021) zijn uitgestroomd of nog in behandeling zijn, om de vergelijkbaarheid met de AA+ zaken te vergroten.
32 Dit is een reden voor VA-zending omdat aanvragen van familieleden dan gezamenlijk in behandeling genomen kunnen worden.

Figuur 4.3 Redenen voor VA zending (N=7.723)



Bron: Indigo, query door BIC, peilmoment 1 oktober 2022

4.4 Kwaliteit van de asielprocedure

In deze paragraaf gaan we in op de effecten van de wijzigingen op de kwaliteit van de asielprocedure. Eerst schetsen we een beeld van de effecten op de kwaliteit van de procedure op basis van de interviews en vervolgens beschrijven we kort de kwaliteitsmetingen door de directie A&B.

4.4.1 Ervaringen met de kwaliteit

In de interviews worden zowel positieve als negatieve effecten van de wijzigingen op de kwaliteit van de procedure genoemd.

Positieve punten

Het feit dat de dubbeling uit de gehoren is gehaald door het wegvallen van het eerste gehoor zien betrokkenen als een positief effect op de kwaliteit. Het was vervelend voor aanvragers om naar een gehoor te komen alleen om vragen te beantwoorden die ze al eerder hadden beantwoord.

Hoormedewerkers geven aan dat zij door de uitvraag van het asielmotief een beter uitgangspunt hebben voor het nader gehoor. Het motief geeft hen een idee van welke kant het gesprek op zal gaan en stelt hen in staat zich gerichter voor te bereiden op het gehoor. Sommige medewerkers geven echter ook aan dat er in de huidige context weinig tijd is voor voorbereiding, dus dat dit voordeel nu niet echt aan de orde is. Daarnaast zien sommige medewerkers de verklaring over het motief uit het aanmeldgehoor als een meer authentieke verklaring, omdat op dat moment nog minder contact met andere bewoners van het azc heeft plaatsgevonden en de kans op beïnvloeding daardoor kleiner is.

De regietafel kan volgens betrokken IND-medewerkers bijdragen aan de kwaliteit van de procedure doordat zij kijken naar de compleetheid van het dossier bij de aanvang van de AA. In de praktijk merken hoor- en beslismedewerkers hier echter nog te weinig van. Zij geven aan dat er vaak een notitie in staat dat iets ontbreekt, maar er nog geen stappen ondernomen zijn om het ontbrekende onderdeel in orde te brengen. Dit moet dus alsnog binnen de tijd van het nader gehoor, waardoor het vaak te laat is.

Betrokkenen denken dat de AA+ ruimte biedt voor betere kwaliteit. Met name de twee dagen horen hebben volgens betrokkenen toegevoegde waarde. Als er veel tijd nodig is voor een gehoor, is het niet wenselijk om dit op één dag te doen. Aan het einde van de dag zijn de IND medewerker, de tolk en de aanvrager zelf wellicht minder scherp. Dit zou ervoor kunnen zorgen dat de kwaliteit van het gehoor afneemt en de aanvrager zwaarder belast wordt. Door de ruimte te hebben van een extra dag staat er minder druk op het gehoor en kan men stoppen wanneer de betrokkenen moe zijn. Ook kan het fijn zijn om vaker pauzes tussendoor te nemen, bijvoorbeeld als het vertellen van het relaas emotioneel belastend is. De AA+ kan zo rust en ruimte geven voor zowel de betrokken medewerkers als de aanvrager zelf.

Negatieve punten
Het wegvallen van het eerste gehoor kan ervoor zorgen dat in het nader gehoor zaken uitgevraagd moeten worden die niet voldoende zijn afgerond in het aanmeldgehoor. Hierdoor kan er minder ruimte zijn om onderdelen voldoende uit te vragen in het nader gehoor en het kan voorkomen dat een zaak afgedaan moet worden in de VA.

Met een meer prominente rol van het aanmeldgehoor is het van belang dat de kwaliteit hiervan geborgd wordt. Advocaten en IND beslismedewerkers benoemen dat er momenteel veel nieuwe medewerkers worden ingewerkt bij de IND, waardoor de kwaliteit niet altijd even goed is. Bovendien hebben medewerkers van de aanmeldbalie te weinig ruimte om alle kennis bij te spijkeren. Dit knelpunt speelde al voor de invoering van de wijzigingen, maar door het wegvallen van het verificatiemoment is het meer van belang dat de kwaliteit goed is. De IND is daarom momenteel bezig een opleiding voor de aanmeldgehoor medewerkers te ontwikkelen, zodat de kwaliteit van de gehoren consistent is ongeacht welke medewerker het gehoor afneemt. Een ander punt is dat er momenteel twee aanmeldgehoren op een dag worden gedaan, maar dit soms te krap is. Als gevolg hiervan komt het voor dat medewerkers bijvoorbeeld dingen onvoldoende uitschrijven in het verslag.

Nidos geeft aan dat de positie van kinderen in het bijzonder aandacht behoeft. Nidos heeft momenteel niet de capaciteit om alle aanmeldgehoren bij te wonen en heeft geen kantoor in Budel, waar tijdens de onderzoeksperiode ook aanmeldgehoren werden afgenomen. Zij geven aan dat de voogd ook niet in alle gevallen aanwezig kan zijn, waardoor een kleine groep kinderen minder begeleiding ontvangt bij dit gehoor.

4.4.2 Kwaliteitsmetingen aanmeldgehoor

De directie A&B voert elk kwartaal kwaliteitsmetingen uit.[33] In deze meting wordt ook bekeken of het aanmeldgehoor juist is uitgevoerd. In tabel 4.1 is een overzicht

33 Hierbij worden steekproefsgewijs zaken geselecteerd die gecontroleerd worden op de kwaliteit van de procedure. Verschillende aspecten van de procedure worden gecontroleerd. Het doel van kwaliteitsmetingen is om op procesniveau een kwaliteitscyclus te ondersteunen. Uitgangspunt voor de meting zijn de geldende wet- en regelgeving en werkinstructies waarmee de directie sturing geeft aan de uitvoering van het besluitvormingsproces. De instructies bepalen daarmee de handelingsruimte van de

een overzicht weergegeven van de kwaliteitsscore van de aanmeldgehoren van de zaken die zijn gecontroleerd gedurende de onderzoeksperiode. Belangrijk hierbij is om in acht te nemen dat de zaken zijn ingedeeld op de datum waarop de controle plaatsvond en niet op de datum van het aanmeldgehoor. Het aantal gecontroleerde aanmeldgehoren is daarnaast niet groot genoeg om representatief te zijn; onderstaande gegevens zijn slechts om een indicatief beeld te geven. Bovendien is de kwaliteit van vele factoren afhankelijk, waarbij mee speelt dat momenteel veel medewerkers in opleiding zijn. Te zien is dat rond de 90 procent van de gecontroleerde aanmeldgehoren juist zijn uitgevoerd. Er lijken geen grote verschillen te zijn in de kwaliteit voor en na de invoering van de wijziging.

Tabel 4.1 Kwaliteitsmetingen van de IND

	2021 Q1	2021 Q2	2021 Q3	2021 Q4	2022 Q1	2022 Q2	2022 Q3
Aantal gecontroleerde aanmeldgehoren	188	37	Niet uitgevoerd	149	197	265	264
Juist uitgevoerde aanmeldgehoren	186	32	Niet uitgevoerd	136	195	233	234
Kwaliteitsscore	*99%*	*86%*	*Niet uitgevoerd*	*91%*	*99%*	*88%*	*89%*

Bron: kwaliteitsmetingen directie A&B van de IND, Q1 2021 t/m Q3 2022

medewerkers in het besluitvormingsproces. Het niet (correct) uitvoeren van gegeven instructies leidt in de meting dan ook tot een foutscore.

5 Conclusie en aanbevelingen

In dit hoofdstuk benoemen we de belangrijkste conclusies en aanbevelingen. We geven antwoord op de hoofdvraag van dit onderzoek: *Hoe verloopt de uitvoering van de wijzigingen in de asielprocedure voor de IND en ketenpartners, hadden de wijzigingen de beoogde effecten en zien betrokkenen eventueel punten waarop de werkwijze verbeterd kan worden?*

Eerst gaan we in op het eerste deel van de onderzoeksvraag: het verloop van de uitvoering van de wijzigingen in de asielprocedure voor de IND en de ketenpartners (paragraaf 5.1). In de kaders wordt aandacht besteed aan de menselijke maat. Vervolgens gaan we in op het tweede deel van de onderzoeksvraag: de effectiviteit van de wijzigingen in de asielprocedure (paragraaf 5.2). In beide onderdelen benoemen we ook eventuele verbeterpunten, het laatste deel van de onderzoeksvraag. Waar relevant doen we een aanbeveling om de uitvoering of effectiviteit van de wijzigingen te verbeteren. We sluiten af met een beknopte conclusie (paragraaf 5.3).

5.1 Wijzigingen in de praktijk

5.1.1 Samenvoegen aanmeldgehoor en eerste gehoor

Alle betrokken partijen zijn positief over het samenvoegen van het aanmeldgehoor en het eerste gehoor omdat hiermee een dubbeling uit het proces gehaald is. Dit levert de IND een capaciteitswinst op. Wel blijkt dat het eerste gehoor geregeld wordt gemist als vangnet voor het aanmeldgehoor, met name wanneer het aantal aanvragen hoog is. Wanneer bepaalde onderdelen niet afgerond kunnen worden in de aanmeldfase, worden deze nu opgevangen in het nader gehoor, waar dat voorheen in het eerste gehoor kon worden gedaan. Hierdoor is er minder tijd beschikbaar in het nader gehoor voor het asielrelaas zelf en kan een zaak de VA instromen. Dit komt in het bijzonder naar voren bij onderdelen van de procedure die (ook voor de invoering van de wijzigingen) al een knelpunt vormden, maar die hierdoor nog vaker tot een verlenging of VA zending leiden: documentonderzoek, de HIS-check en, voor amv's, de taalindicaties. Onderzoek is dan ook de meeste genoemde reden voor VA zending. Het is daarom belangrijk dat aanmeldfase op orde is. Hiervoor doen wij de volgende aanbeveling:

➔ **Zet als IND interventies in om knelpunten omtrent documentonderzoek, de HIS-check en voor amv's de taalindicaties te verhelpen:** Het knelpunt rondom documentonderzoek kan worden verholpen door aanvragers te stimuleren om hun documenten eerder te overleggen. Dit kan bereikt worden door een betere communicatie over de documenten en het inrichten van locaties waar aanvragers hun documenten persoonlijk kunnen overhandigen aan de IND. Voor de HIS-check kan tijd worden gewonnen door het aanmeldformulier weer in gebruik te nemen zodat het RIC al voor het nader gehoor kan beginnen met de check. Ten slotte geldt voor het afnemen van taalindicaties dat medewerkers van de aanmeldbalie beter geïnstrueerd kunnen worden over wanneer een taalindicatie bij amv's nodig is, zodat die niet opgevangen hoeft te worden in het nader gehoor.

Kader 5.1 Menselijke maat: minder belasting door wegvallen gehoor

Het feit dat aanvragers een gehoor minder hebben, zorgt ervoor dat zij een keer minder naar de gehoor locatie hoeven te komen en daarmee een keer minder de stress van een gehoor hoeven te ervaren. Bovendien kon het voorheen vervelend zijn dat zij vragen dubbel moesten beantwoorden. Het wegnemen van deze dubbeling is daardoor zeker positief voor de aanvrager. Wel is het nadelig voor de aanvrager als in de nieuwe procedure de kans op VA zending groter is, omdat er minder tijd is voor documentonderzoek, de HIS-check of taalindicaties voor amv's. VA-zending betekent namelijk een langere doorlooptijd en meer onzekerheid over wanneer een besluit over de aanvraag komt. Ook compliceert dit (indien van toepassing) de terugkeer van de vreemdeling, gezien deze zich meer in Nederland wortelt als de doorlooptijd langer is.

5.1.2 *Formaliseren aanmeldfase en uitvragen asielmotief in aanmeldgehoor*

Het formaliseren van de aanmeldfase levert in de praktijk niet veel verandering op, omdat het de bestaande praktijk vastlegt. Wel worden hiermee bestaande knelpunten in de uitvoering onderdeel van het beleid, waaronder het feit dat het aanmeldgehoor inmiddels lang duurt (een halve dag). Ook vinden advocaten en VWN het een knelpunt dat de vragen die voorheen werden gesteld in het eerste gehoor (met juridische bijstand) nu worden gesteld in het aanmeldgehoor (zonder juridische bijstand). Daarbij stellen zij dat het kwalijk is dat nu is vastgelegd dat het aanmeldgehoor kan plaatsvinden zonder dat voorgaand daaraan een medische check is uitgevoerd om te toetsen of iemand hier fysiek en mentaal wel toe in staat is. Ook benadrukt Nidos het belang van goede begeleiding van minderjarigen (zie kader 5.2).

Uit deze evaluatie blijkt dat het uitvragen van het asielmotief in het aanmeldgehoor goed verloopt. De IND medewerker stelt hierover korte vragen en vraagt niet door. Ook de aanvrager krijgt niet de gelegenheid om te veel uit te weiden. Volgens IND-medewerkers brengt deze vraag ook niet bijzonder veel emoties teweeg bij aanvragers. IND beslismedewerkers geven aan dat zij het asielmotief dat is opgegeven in het aanmeldgehoor niet gebruiken als reden om een aanvraag in te willigen of af te wijzen. Zij erkennen wel dat discrepanties met latere getuigenissen over het asielmotief kunnen meespelen in de beoordeling van de geloofwaardigheid, maar onverklaarbare discrepanties komen in de praktijk nauwelijks voor.

Kader 5.2 Menselijke maat: juridische bijstand, medische check en begeleiding amv's

Juridische bijstand

Tot 2014 werden basale vragen over de aanvrager uitgevraagd in het eerste gehoor, waarbij aanvragers juridische bijstand ontvingen. Sinds het invoeren van het aanmeldgehoor in 2014 zijn steeds meer vragen toegevoegd aan het aanmeldgehoor. In tegenstelling tot het eerste gehoor is bij het aanmeldgehoor geen juridische bijstand. Bij de formalisering van het aanmeldgehoor uitte enkele partijen hun zorgen over deze trend. Dit was op dat moment al langere tijd de praktijk, maar met de formalisering werd deze praktijk officieel vastgelegd. Ook bij deze evaluatie brachten partijen weer hun zorgen over het ontbreken van juridische bijstand bij het aanmeldgehoor naar voren.

De IND geeft aan dat in het aanmeldgehoor basale vragen worden gesteld en juridische bijstand daarom niet nodig is en ook niet verplicht volgens de Procedurerichtlijn. Juridische bijstand bij het aanmeldgehoor op eigen initiatief en kosten is ook niet verboden, maar het verplichten van juridische bijstand voor elke aanvrager kan vertraging opleveren in de aanmeldfase. Advocaten

beargumenteren dat ook deze basale vragen wel degelijk van invloed kunnen zijn op hun aanvraag en aanvragers zodoende minder goed af zijn met het formaliseren van dit uitgebreide aanmeldgehoor zonder juridische bijstand. Er kunnen echter wel schriftelijke correcties en aanvullingen gedaan worden op het verslag van het aanmeldgehoor.

Medische check
Hoewel aanvragers voorafgaand aan het aanmeldgehoor al in contact zijn geweest met verschillende ketenpartners, is er geen medische check gedaan of zij mentaal en fysiek in staat zijn om gehoord te worden. VWN en advocaten geven aan dat zij dit kwalijk vinden. Met name mentale gezondheidsproblemen kunnen niet meteen zichtbaar zijn. Ook durven aanvragers soms niet zelf bij de IND te melden dat ze niet gezond zijn, omdat ze denken dat dat de kans op inwilliging van hun aanvraag verkleint. Zo kan het voorkomen dat een aanvrager die medisch niet in orde is toch gehoord wordt.

Begeleiding van alleenstaande kinderen
Ook Nidos uit zorgen over het aanmeldgehoor bij (alleenstaande) minderjarige aanvragers. Zij hebben niet de capaciteit om bij alle aanmeldgehoren van amv's aanwezig te zijn, waardoor jongeren soms onvoldoende begeleid worden tijdens dit inmiddels uitgebreide gehoor, zeker wanneer hun voogd ook niet aanwezig kan zijn.

5.1.3 Verlenging naar AA+

De mogelijkheid om zaken te laten instromen in een iets verlengde procedure (AA+) blijkt nog niet volledig te worden benut in het primair proces. Hoewel de regelgeving en werkinstructies aanleiding bieden om de AA+ voor een aanzienlijk deel van de zaken in te zetten, zijn medewerkers van A&B zeer terughoudend met het toepassen. Bovendien zijn wegens capaciteitsgebrek niet alle zaken in deze periode besproken op de regietafel waar de beslissing voor AA of AA+ genomen wordt. Zaken die in de AA+ zijn ingedeeld, zijn veelal nog niet afgerond binnen de onderzoeksperiode. Van de zaken die wel zijn afgehandeld valt op dat slechts een derde in de AA+ wordt afgedaan; tweederde van deze zaken is alsnog naar de verlengde asielprocedure (VA) gezonden. Alle betrokken partijen die voor deze evaluatie zijn gesproken zien wel dat de AA+, wanneer goed toegepast, meerwaarde kan hebben voor het IND proces en de aanvrager zelf. Daarom doen we aanbevelingen om de AA+ vaker in te zetten:

- ➔ **Zorg als IND dat in het primair proces minder strikte criteria voor de AA+ toegepast worden:** Hoewel de werkinstructies vanuit SUA een ruime toepassing van de AA+ mogelijk maakt, leefde bij A&B het idee dat de AA+ alleen in zeer uitzonderlijke gevallen mag worden toegepast. De AA+ werd vaak enkel toegepast als er meerdere complexe motieven zijn en niet wanneer er één complex motief is. Goede afstemming tussen SUA en A&B is nodig om de ruime criteria zoals SUA beschrijft in haar werkinstructie ook daadwerkelijk toe te passen.[34]

34 Gedurende de loop van dit onderzoek is in januari 2023 de werkinstructie aangepast waarin specifiek staat dat ook bij één enkel motief overgegaan kan worden op de AA+. In Ter Apel wordt bovendien binnenkort een pilot gestart van standaard toepassing van de AA+ voor LHBTI zaken, en ook op Schiphol past de IND deze werkwijze inmiddels toe.

Kader 5.3 Menselijke maat: voorkomen van VA zending

De mogelijkheid die de AA+ biedt om met iets meer tijd toch binnen de AA een besluit te krijgen, heeft belangrijke voordelen voor de aanvrager. Zo kan VA zending voorkomen worden, waardoor de doorlooptijd voor de aanvrager veel minder kort is. Ook heeft de AA+, in tegenstelling tot de VA, een duidelijke eindtijd. Het biedt de aanvrager houvast om te weten wanneer er een einde komt aan de onzekerheid over diens asielaanvraag. Deze voordelen gingen helaas niet op voor de zaken die vanuit de AA+ alsnog naar de VA gezonden zijn.

5.2 Effectiviteit

5.2.1 Samenvoegen aanmeldgehoor en eerste gehoor

Het doel van het samenvoegen van het aanmeldgehoor en eerste gehoor is om een de dubbeling tussen het aanmeldgehoor en nader gehoor weg te nemen. Hiermee wordt capaciteit bij de IND vrijgespeeld. Hoewel het vanwege de hoge werkdruk voor betrokkenen niet meteen merkbaar was, heeft het wegvallen van het eerste gehoor wel degelijk capaciteitswinst bij de IND opgeleverd. Als het eerste gehoor nog wel moest worden uitgevoerd, zou dit 2 uur tijd van een IND medewerker en een tolk kosten tegen een totaalprijs van 380 euro per zaak.[35] Het wegvallen van de tijd tussen het eerste gehoor en nader gehoor leidde volgens betrokkenen echter wel tot wat meer VA-zendingen. Dit kwam met name voor wanneer documenten pas bij het nader gehoor werden overlegd; de HIS-check meer tijd vergde dan de duur van het nader gehoor; of de taalindicatie voor een amv niet was afgenomen in het aanmeldgehoor terwijl die wel nodig is. In deze gevallen werd het eerste gehoor gemist als vangnet van het aanmeldgehoor.

5.2.2 Formaliseren aanmeldfase en uitvragen asielmotief in aanmeldgehoor

Het formaliseren van de aanmeldfase was onder meer bedoeld om de regelgeving beter te laten aansluiten bij de uitvoeringspraktijk. Een negatief gevolg van de geformaliseerde aanmeldfase is dat het aanmeldgehoor dat is vastgelegd inmiddels veel tijd in beslag neemt. Met het vastleggen van de inhoud van het aanmeldgehoor is tevens de mogelijkheid tot flexibiliteit wegnomen om vragen structureel door te schuiven naar het nader gehoor (en dus ook naar andere locaties) wanneer de instroom hoog is. Wel is er enige flexibiliteit in de tijd ingebouwd in de geformaliseerde aanmeldfase doordat het moment van het aanmeldgehoor niet is vastgelegd. Als er sprake is van een groot aantal aanvragen per dag, legt dit echter zware druk op Ter Apel en Budel, omdat dit de enige locaties zijn waar de aanmeldgehoren kunnen worden afgenomen.

Het doel van het uitvragen van het asielmotief in het aanmeldgehoor, is dat deze informatie gebruikt kan worden om capaciteit efficiënt in te zetten. Het voornaamste doel is een weloverwogen keuze voor de AA+, maar er zijn ook andere mogelijkheden zoals een doelgroep gerichte benadering op basis van asielmotief (bv. bij LHBTI zaken). In de praktijk wordt het asielmotief nog te weinig gebruikt om efficiëntie te bevorderen: de AA+ wordt nauwelijks ingezet en het asielmotief wordt nog niet gebruikt voor een doelgroep gerichte benadering. Het is aan de regietafel om dit verder toe te passen, dus luidt onze aanbeveling:

➔ **Bevorder het functioneren van de regietafel:** De regietafel dient alle zaken te bespreken zodat iedereen in aanmerking kan komen voor de AA+.

35 De kosten zien enkel op de personeelskosten van medewerkers van de directie A&B (bv. ook de planners); overige kosten (bv. de kosten voor huisvesting en ICT middelen) zijn hierin niet meegenomen. Bij de kosten voor een tolk zijn de reiskosten meegenomen.

Hiervoor is meer capaciteit en prioriteit bij de IND, AVIM en COA nodig. Wanneer dit op orde is kan de regietafel verder ontwikkelen en het asielmotief ook gaan inzetten voor een doelgroep gerichte benadering. Ook kan dit de processen van de andere ketenpartners ten goede komen, bijvoorbeeld wanneer het aankomt op het eventuele terugkeerproces.

5.2.3 Verlenging naar AA+

Het doel van de AA+ is dat voor bewerkelijke zaken meer tijd genomen kan worden en daarmee VA-zending voorkomen kan worden. Hoewel betrokkenen potentie zien van de AA+, zien we dit nog niet terug in de cijfers. De AA+ wordt nauwelijks ingezet. De meeste AA+ zaken verkeren nog in de rust- en voorbereidingstijd, maar voor de zaken die al zijn afgerond, blijkt dat die in de meeste gevallen alsnog zijn afgehandeld in de VA. Voor veel VA-zendingen is niet bekend waarom voor deze zaken alsnog een verlengde procedure nodig was. Hierdoor is nog niet geheel duidelijk of de AA+ voor dergelijke zaken uitkomst biedt. Om hier meer zicht op te krijgen doen wij de volgende aanbeveling:

➔ **Zoek als IND verder uit waarom zaken uit de AA+ alsnog naar de VA gezonden worden:** Het is van belang om te weten waarom AA+ zaken alsnog VA gezonden worden: kon de AA+ geen uitkomst bieden voor deze zaken of leidden andere problemen zoals capaciteitsgebrek tot verlenging? Een dossieronderzoek van de dossiers die na de AA+ zijn doorgestroomd naar de VA kan hierin inzicht bieden.

5.3 Conclusie

In deze evaluatie onderzochten we drie wijzigingen in de asielprocedure. Deze wijzigingen werden geïmplementeerd in een hectische periode met dagelijks veel nieuwe aanvragen en een groot capaciteitsgebrek bij de IND en ketenpartners. (Mede) hierdoor hebben de wijzigingen nog niet altijd het beoogde doel bereikt. De betrokkenen die zijn geïnterviewden zien echter wel potentie in deze wijzigingen; geen van hen vond dat de wijzigingen teruggedraaid moesten worden. Het is daarom zaak om de interventies verder te ontwikkelen en te blijven monitoren of zij bijdragen aan een efficiënte asielprocedure.

Bijlage 1. Nadere toelichting op de wijzigingen

Hieronder volgt een nadere toelichting op de drie geëvalueerde elementen van de wetswijziging.

Element 1 – Formaliseren aanmeldfase (vastgelegd in artikel 3.108d Vb)

1) Elke zaak in spoor 4[36] krijgt een (uitgebreid) aanmeldgehoor (ook alleenstaande minderjarige aanvragers (amv's).
2) Tijdens de aanmeldfase wordt de aanvrager gevraagd naar een korte opgave van de beweegredenen van zijn of haar asielaanvraag. De vraag naar een korte opgave van de asielmotieven is niet meer dan een eerste uitvraag.[37] Op grond van deze informatie kan de IND een inschatting maken van de complexheid van de aanvraag en of deze in de AA kan worden afgehandeld of dat van de verlengingsmogelijkheid van de AA gebruikt wordt gemaakt (ook wel de AA+ genoemd). Kortom het doel van deze wijziging is een efficiënte behandeling van de asielaanvraag (zie element 3).
3) Bij de verdere behandeling van de asielaanvraag worden de door de aanvrager afgelegde verklaringen tijdens het aanmeldgehoor omtrent de beweegredenen van de asielaanvraag niet betrokken, tenzij deze verklaringen betrekking hebben op daden als bedoeld in artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag[38], andere zware strafbare feiten, aspecten die betrekking hebben op de nationale veiligheid of de openbare orde.
4) In zaken die worden behandeld in de grensprocedure is er geen aanmeldfase. Aangezien daar ook het eerste gehoor vervalt (zie element 2), komt er een ´los´ aanmeldgehoor voor terug dat moet worden gehouden voor het nader gehoor (maar niet noodzakelijkerwijs de dag ervoor).
5) In zaken van aanvragers die op grond van artikel 59b van de Vreemdelingenwet (Vw) in bewaring zijn gesteld of op een niet-vreemdelingrechtelijke titel gedetineerd zijn is er ook geen aanmeldfase. Omdat ook in deze zaken het eerste gehoor vervalt (zie element 2) komt er een ´los´ aanmeldgehoor voor terug dat wordt gehouden voor het nader gehoor (maar niet noodzakelijkerwijs de dag ervoor), tenzij artikel 3.117 Vb, tiende lid van toepassing is (toepassing spoor 2 in bewaring).

Element 2 – Het samenvoegen van het aanmeldgehoor en eerste gehoor, de verplaatsing van de voorbereiding op het nader gehoor naar de rust- en voorbereidingstermijn (RVT) en aanpassing van de duur (aantal dagen) van de AA (artikel 3.112 Vb).

1) Het eerste gehoor is samengevoegd met het aanmeldgehoor waardoor de facto het eerste gehoor is komen te vervallen.
2) De AA gaat van acht naar zes dagen door het vervallen van de eerste twee dagen. Doordat het eerste gehoor (voormalige dag 1) vervalt en de voorbereiding op het nader gehoor (voormalige dag 2) wordt verplaatst naar de RVT, start de AA momenteel met het nader gehoor (huidige dag 3).

Element 3 – De mogelijkheid om de AA op voorhand met drie dagen te verlengen.

36 In 2016 is het sporenbeleid ingevoerd, waarin asielzoekers direct bij aanmelding in een spoor worden geplaatst met een eigen procedure. In spoor 1 vallen zaken van asielzoekers wiens verzoek in een ander Europees lidstaat moet worden behandeld overeenkomstig met de Dublinverordening. Spoor 2 heeft betrekking op personen uit een veilig land van herkomst en personen die een verblijfsstatus hebben in een ander EU-land. Spoor 4 is de Algemene Asielprocedure, waarin alle asielaanvragen worden behandeld die niet in een ander spoor terecht kunnen. De overige sporen zijn momenteel niet in gebruik. Amv's worden altijd inhoudelijk behandeld, waardoor alle nationaliteiten automatisch in spoor 4 vallen.

37 Zie punt 8 in WI 2021/8 Aanmeldgehoren.

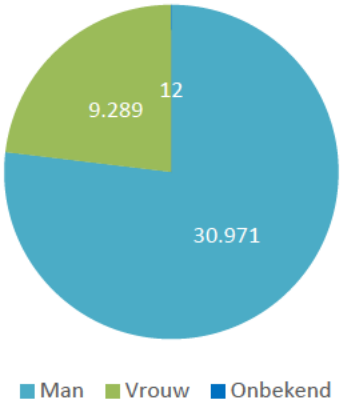
38 In artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag staat dat personen, die zich schuldig hebben gemaakt aan zeer ernstige misdrijven, geen recht meer hebben op de bescherming van het Vluchtelingenverdrag. Dit kunnen oorlogsmisdaden zijn, maar ook terrorisme, marteling en andere misdrijven tegen de menselijkheid.

1) De AA is van acht naar zes dagen gegaan. Hierbij is tevens een extra mogelijkheid tot verlenging van de AA opgenomen, voorafgaand aan de start van de AA. Hiermee wordt het voor de IND mogelijk al in een vroeger stadium te anticiperen op enkele specifieke omstandigheden die maken dat het toepassen van een korte verlenging van de AA voorkomt dat de zaak naar de verlengde asielprocedure (VA) wordt gezonden. Dit is van belang omdat zaken die eenmaal opgenomen zijn in de VA procedure langer duren voordat zij opgepakt worden. Door middel van het verlengen van de AA kunnen zaken zo spoedig mogelijk worden afgehandeld, zonder dat er onnodige vertraging ontstaat. Het kwam voor deze wijziging in de praktijk geregeld voor dat een zaak VA gezonden werd, terwijl de zaak met enkele extra dagen in de AA afgedaan had kunnen worden. Met de nieuwe verlengingsmogelijkheid (AA+) kan de standaard AA van zes dagen worden verlengd tot negen dagen. Op grond van informatie uit de aanmeldfase wordt door een regietafel[39] de complexiteit en/of bewerkelijkheid van de zaak bekeken en bepaald of de zaak in de AA afgehandeld kan worden of in aanmerking komt voor de AA+. Verlenging van de termijn is mogelijk bij zaken waarin is gebleken dat:
   a. in de aanmeldfase sprake is van indicaties dat het onderzoek naar de verklaringen van de aanvrager voorzienbaar meer tijd zal vergen (dit kan bijvoorbeeld het geval zijn in zaken waarin een bewerkelijk asielmotief speelt, zoals LHBTI of bekering in combinatie met een bepaalde nationaliteit);
   b. de aanvrager bijzondere procedurele waarborgen behoeft als bedoeld in artikel 24 van de Procedurerichtlijn of zaken waarin als gevolg van het medisch onderzoek in de RVT is gebleken dat extra tijd noodzakelijk is ten behoeve van het nader gehoor, hetgeen dan wel voorzienbaar mogelijk moet zijn in de AA+.
2) De drie extra dagen in de AA+ worden benut voor:
   a. uitloop van het nader gehoor (één dag);
   b. één dag extra correcties & aanvullingen gedurende welke de IND alvast kan beginnen met de besluitvorming;
   c. één dag extra voor het opstellen van de zienswijze door de rechtsbijstandverlener.

39 De regietafel is een fysieke tafel waar tijdens en vlak na de aanmeldfase (dus in de RVT) overleg plaatsvindt tussen medewerkers van AVIM, IND, COA en DT&V. Hier wordt besproken of een zaak zich leent voor afdoening in de gewone AA dan wel de AA+. Bij de beslissing wordt de informatie betrokken uit de aanmeldfase en de informatie die tot dan toe beschikbaar is. De IND-medewerker die deelneemt aan de regietafel heeft een leidende rol in deze afweging.

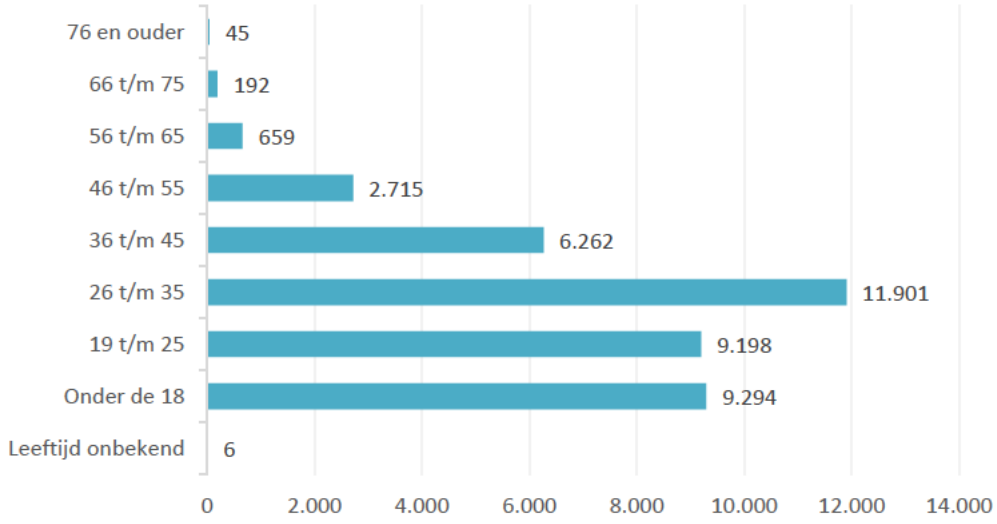
Bijlage 2. Demografische gegevens van de onderzoekspopulatie

Figuur B2.1. Zaken in onderzoeksperiode uitgesplitst naar het geslacht van de aanvrager bij instroom



Bron: Indigo, query door BIC, peilmoment 1 oktober 2022

Figuur B2.2. Zaken in onderzoeksperiode uitgesplitst naar leeftijd van de aanvrager bij instroom



Bron: Indigo, query door BIC, peilmoment 1 oktober 2022

Tabel B2.3. Zaken in onderzoeksperiode uitgesplitst naar nationaliteit van de aanvrager bij instroom

Nationaliteit	Aantal
Syrische	15.427
Turkse	4.570
Jemenitische	2.836
Eritrese	1.676
Somalische	1.504
Onbekend	1.456
Nigeriaanse	1.302
Afghaanse	1.199
Iraakse	1.056
Algerijnse	957
Pakistaanse	825
Iraanse	731
Marokkaanse	605
Russische	583
Overige nationaliteiten	5.545
Totaal	40.272

Bron: Indigo, query door BIC, peilmoment 1 oktober 2022

Bijlage 3. Criteria toepassing AA+

In onderstaande kaders zijn de teksten weergeven waarin de criteria voor toepassing van de AA+ zijn toegelicht in de Vc (kader B3.1), het Vb (kader B3.2) en het IB van SUA (kader B3.3).

Kader B3.1 Vreemdelingencirculaire 2000 (C)[40]

De IND kan de termijnen van de algemene asielprocedure in ieder geval verlengen op grond van artikel 3.115, eerste lid aanhef en onder a of b, Vb, als:

- Er sprake is van meerdere, los van elkaar staande en/of complexe asielmotieven waardoor het nader gehoor vermoedelijk niet in één dag kan worden afgerond;
- Uit het medisch advies dan wel andere informatie volgt dat de aanvrager dusdanige procedurele waarborgen behoeft dat het gehoor vermoedelijk niet in één dag kan worden afgerond.

Kader B3.2 Vreemdelingenbesluit 2000 Artikel 3.115

Onze Minister kan de in artikel 3.110, eerste lid, genoemde termijn voorafgaand aan de start van het onderzoek verlengen, indien als gevolg van het onderzoek in de aanmeldfase of de rust- en voorbereidingstermijn, of als gevolg van het medisch onderzoek, bedoeld in artikel 3.109, vijfde lid, is gebleken dat:

a. er indicaties zijn dat het onderzoek naar de afgelegde verklaringen voorzienbaar meer tijd zal vergen; of
b. de aanvrager bijzondere procedurele waarborgen behoeft als bedoeld in artikel 3.108b, dan wel meer tijd nodig is voor het zorgvuldig doorlopen van de procedure omdat uit het medisch onderzoek, bedoeld in artikel 3.109, vijfde lid, is gebleken dat een extra dag nodig is voor het nader gehoor, bedoeld in artikel 3.113, eerste lid.

Kader B3.3 Informatie Bericht 2021/68 Aanpassing asielprocedure - samenvoegen eerste gehoor en aanmeldgehoor[41]

Het toepassen van de AA+ kan in de volgende situaties:

1) Als er indicaties zijn dat het onderzoek naar de afgelegde verklaringen (het asielrelaas) meer tijd zal vergen;
2) Als de aanvrager bijzondere procedurele waarborgen behoeft.

Ad 1) Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan zaken waarin door de aanvrager tijdens de aanmeldfase is aangegeven dat zijn asielrelaas bestaat uit meerdere, los van elkaar staande gebeurtenissen die elk een eigen en gedegen beoordeling vergen. Ook kunnen bepaalde asielmotieven naar hun aard of gelet op het land van herkomst of de individuele persoon bij de uitvraag veel tijd kosten, waardoor de verwachting is dat ook extra tijd nodig is voor de motivering van het besluit. Het is echter niet wenselijk deze mogelijkheid al te snel en automatisch toe te passen in bepaalde zaken; de AA+ moet de uitzondering op de regel blijven voor zaken waarin wordt voorzien dat echt meer tijd nodig is dan in de AA beschikbaar is.

Ad 2) Deze mogelijkheid kan worden toegepast wanneer de verwachting is dat het horen meer tijd vergt omdat de aanvrager bijzondere waarborgen/passende steun nodig heeft tijdens het gehoor. Het kan bijvoorbeeld gaan om een aanvrager die stottert, doof is, slechthorend, blind of slechtziend is of niet lang aaneengesloten kan zitten. Met de drie extra dagen van de AA+ kan in een aantal van deze zaken de benodigde passende steun worden geboden zonder dat de zaak VA hoeft te worden gezonden.

40 wetten.nl - Regeling - Vreemdelingencirculaire 2000 (C) - BWBR0012288 (overheid.nl)
41 bijlage-ib-en-wi-kv-cu.pdf (overheid.nl)

Bijlage 4. Financiële berekening

Besparing IND
De doelstelling van het creëren van AA+ was initieel niet zozeer om een besparing hieruit te halen, maar voornamelijk om te voorkomen dat er te veel AA zaken naar VA zouden gaan. Buiten het feit dat er nog maar een klein aantal zaken via de AA+ procedure is afgedaan, is het voor de IND niet mogelijk om hier een besparing voor uit te rekenen. Dit komt door het feit dat wij binnen de IND te maken hebben met een te kort aan capaciteit, oftewel we hebben te weinig capaciteit om de instroom te verwerken. Dit betekent dat als we 3 dagen langer doen over een aanmeldprocedure in de AA+, dan gaat dit af van een andere AA zaak en die heeft daarmee weer de kans om in het VA spoor te belanden aangezien we gewoonweg capaciteit aan het overhevelen zijn. De tijd van onze medewerkers om zaken af te handelen is schaars en kunnen we maar 1 keer inzetten. Afhankelijk van de daadwerkelijk mix van het type zaken AA, AA+ en VA.

Voorbeeld: Medewerker 1 neemt een AA zaak in behandeling en verwacht wegens bepaalde omstandigheden iets meer tijd nodig te hebben om het geheel af te ronden. De medewerker beslist dat de 3 dagen van de AA+ genoeg zullen zijn en dat daardoor de zaak niet naar VA hoeft. Echter, die 3 extra dagen dat deze medewerker nu bezig is met deze AA+ zaak, kunnen niet aan een nieuwe zaak besteed worden.

Je kunt dus op individueel zaak niveau een besparing becijferen maar je moet dan tevens berekenen wat het niet kunnen behandelen van een andere zaak kost. Je zult immers, gegeven het feit dat je capaciteit niet toeneemt, een andere geplande zaak VA moeten zenden om de benodigde extra uren voor de individuele AA+ zaak vrij te spelen of je kunt minder zaken de AA in laten stromen waardoor de wachtrij toeneemt en zaken daardoor langer in de opvang verblijven. Dit is ook afhankelijk van de daadwerkelijke mix van type zaken AA, AA+ en VA.

Besparing COA
Ook het COA kan geen besparing berekenen. In het geval in de AA wordt vastgesteld dat nog geen beslissing op de aanvraag kan worden genomen en de VA hier voor nodig is wordt in normale tijden een asielzoeker van de procesopvanglocatie (POL) doorgeplaatst naar een azc. De afdoening van een aanvraag in de AA + in plaats van in de VA brengt dan ook met zich mee dat een asielzoeker minder lang in een azc verblijft. Dit leidt tot een besparing van (opvang)kosten. Het is echter op dit moment niet goed mogelijk deze besparing precies te kwantificeren omdat tegenover deze besparing ook kostenverhogende factoren staan. Door het tekort aan voldoende reguliere opvangplekken in azc's is er slechts een beperkte doorstroom mogelijk van een POL naar een azc. Asielzoekers verblijven thans ook geruime tijd langer in een centrale ontvangstlocatie (COL) dan anders. De kostprijs per bezette plek in een COL is beduidend hoger dan de prijs per plek in een POL of azc. Daarbij verblijven asielzoekers door het tekort aan voldoende reguliere opvangplekken in een POL of azc in noodopvanglocaties. Ook deze locaties kennen veelal een hogere kostprijs dan de prijs voor een plek in een reguliere POL of azc.

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

Maart 2023