



Immigratie- en Naturalisatiedienst
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Invoeringstoets 3 wijzigingen Nareis:
Integrale beoordeling, horen in bezwaar en
belangenafweging 8 EVRM

Datum	Maart 2024
Status	Definitief

Colofon

Titel	Invoeringstoets 3 wijzigingen Nareis: Integrale beoordeling, horen in bezwaar en belangenafweging 8 EVRM
Status	Definitief
Auteurs	Barbara Maas Aron Vrieler Wetenschappelijk medewerker
Contact	INDOA@ind.nl Ministerie van Justitie en Veiligheid Immigratie- en Naturalisatiedienst Directie Strategie en Uitvoeringsadvies Afdeling Onderzoek en Analyse Turfmarkt 147 2511 DP Den Haag Postbus 16275 2500 BG Den Haag

Inhoud

Managementsamenvatting	4
Afkortingenlijst.....	9
1 Inleiding	10
1.1 Onderzoeksmethode	12
1.2 Leeswijzer	12
2 De drie uitspraken in de praktijk	13
2.1 Wijzigingen door de drie uitspraken van de Raad van State	13
2.2 Gevolgen van de drie uitspraken: de cijfers	15
2.2.1 Aantallen onderzoeken	16
2.2.2 Inwilligingspercentages	17
2.2.3 Doorlooptijden	18
2.2.4 Bezwaar en beroep	19
2.3 Voordelen, knelpunten en risico's voor de uitvoering.....	21
2.3.1 Voordelen	21
2.3.2 Knelpunten en risico's	21
2.3.3 Klachten.....	22
3 Ervaringen met de drie uitspraken in de uitvoering.....	23
3.1 Nareis A&B	23
3.1.1 Integrale beoordeling	24
3.1.2 Horen in bezwaar	25
3.1.3 Altijd belangenafweging 8 EVRM.....	26
3.1.4 Lengte minuten en beschikkingen.....	27
3.2 Juridische Zaken (JZ).....	28
3.3 Strategie en Uitvoeringsadvies (SUA).....	29
3.4 Dienstverlening (DV) - Bureau Documenten.....	29
4 Gevolgen voor de aanvrager.....	31
4.1 Positieve gevolgen	31
4.2 Negatieve gevolgen	32
5 Conclusie	35
Bijlage I Kwantitatieve analyse.....	38

Managementsamenvatting

1. Aanleiding en achtergrond

Dit rapport betreft een invoeringstoets van drie uitspraken van de Afdeling Bestuursrecht van de Raad van State (ABRvS).

De ABRvS heeft op 26 januari 2022 een uitspraak gedaan waardoor een meer integrale beoordeling van de identiteit en feitelijke gezinsband in nareiszaken is gekomen. Hierop is in mei 2022 de Vreemdelingencirculaire 2000 (Vc) aangepast en is een nieuwe Werkinstructie (WI) uitgebracht.

Op 6 juli 2022 deed de ABRvS een uitspraak die stelt dat de IND vaker een hoorzitting moet aanbieden wanneer bezwaar wordt gemaakt tegen een negatief besluit. Kort daarna volgde een uitspraak (d.d. 13 juli) die stelt dat in 8 EVRM-zaken altijd een belangenafweging moet volgen, ook wanneer er geen sprake is van beschermenswaardig gezinsleven. Naar aanleiding hiervan zijn Informatieberichten (IB) uitgebracht en WI's aangepast.

De DG IND heeft namens de Directie Asiel en Bescherming (A&B), de afdeling Onderzoek & Analyse (O&A) van de Directie Strategie en Uitvoeringsadvies (SUA) van de IND verzocht om de invoeringstoets uit te voeren naar de drie wijzigingen voor de teams Nareis (A&B). Daarnaast is verzocht om de uitvoering te bevragen op ideeën om het nareisproces te verbeteren en versnellen.

Doel invoeringstoets

Doel van deze invoeringstoets is om te kunnen toetsen of en hoe de IND de drie wijzigingen in de werkwijze bij nareisaanvragen heeft geïmplementeerd en hoe uitvoerbaar de wijzigingen zijn voor zowel de uitvoering als de doelgroep (aanvrager en referent). Omdat het jurisprudentie betreft, geldt voor deze wijzigingen dat ze niet door de IND of het departement zelf zijn geïnitieerd en dat er over dit onderwerp geen ex-ante uitvoeringstoets (EAUT) heeft plaatsgevonden. Juist vanwege deze relatief onverwachte beleidswijziging is deze invoeringstoets van belang, omdat zo een beter inzicht gegeven wordt in de gevolgen.

Voor dit onderzoek is om input gevraagd van verschillende IND-afdelingen.¹ Ook zijn interviews gehouden met drie advocaten met expertise op het gebied van nareiszaken, Vluchtelingenwerk Nederland (VWN) en NIDOS om zo meer inzicht te krijgen in de belangen en het doenvermogen² van de aanvrager en referent. Daarnaast heeft een data analyse plaatsgevonden en heeft het Data Expertise Centrum (DEC) van de IND een aanvullende analyse gemaakt over de lengte van beschikkingen en minuten voor en na de verschillende aanpassingen. Op deze manier wordt in beeld gebracht of de ervaringen van de uitvoering overeenkomen met wat naar voren komt uit de data analyse.

2. Belangrijkste conclusies

→ Voor de IND zijn de wijzigingen:

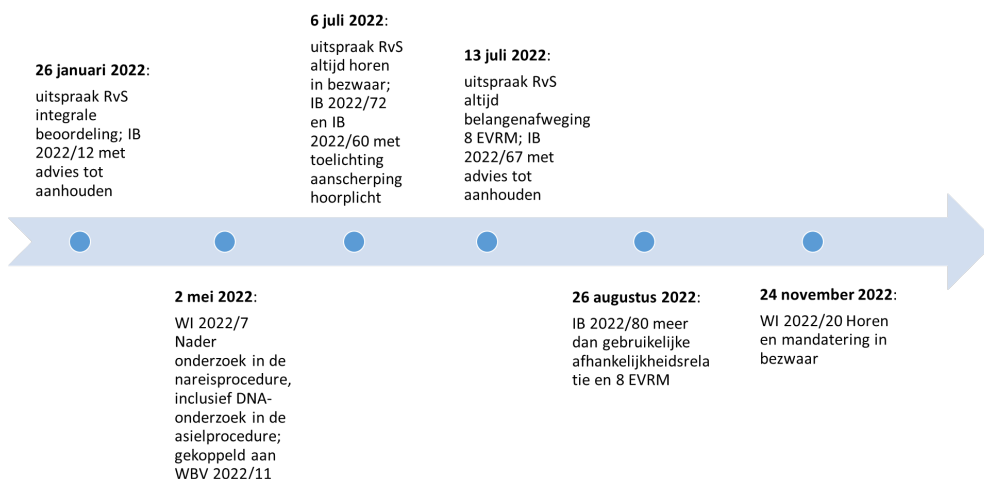
- uiteindelijk uitvoerbaar betreffende de uitspraak integrale beoordeling. Nieuwe (beslis)kaders en instructies voor de uitvoering duurden echter te lang.
- uitvoerbaar betreffende de uitspraak horen in bezwaar. Wel moet goed rekening gehouden worden met de beschikbare capaciteit, met name hoorzaaltjes en hoorlocaties in het buitenland.

1 Senior beslismedewerkers Nareis van alle nareislocaties (A&B), SUA, Directie Jurdische Zaken (JZ) en Bureau Documenten (Directie Dienstverlening).

2 Onder doenvermogen verstaan we in deze invoeringstoets het vermogen van de aanvrager om de regelgeving uit te kunnen voeren of na te kunnen leven.

- lastig uitvoerbaar betreffende de uitspraak altijd belangenafweging 8 EVRM. Dit komt met name omdat bij de IND, advocatuur én rechtspraak (nog) onduidelijkheid heerst over hoe deze beoordeling gemaakt moet worden. Daarbij zijn de uitvoering en advocatuur het erover eens dat de aanvullende belangenafweging veel extra tijd kost zonder dat het iets oplevert.
- ➔ De doelgroep is over het algemeen positief over de wijzigingen, maar het doenvermogen sluit onvoldoende aan. Positief is dat de aanvrager letterlijk en figuurlijk meer wordt gehoord. Het onvoldoende aansluiten van het doenvermogen komt door de toename van complexiteit van de procedures, onduidelijkheden omtrent aan te leveren stukken, noodzakelijkheid van onderzoeken en hoorzittingen en het scheppen van verwachtingen.
- ➔ Er is indicatie dat de uitspraken zorgen voor een (nog) langere behandelduur en toename van de complexiteit voor de IND en aanvrager. Hierdoor kost de behandeling van aanvragen waar de uitspraken van invloed op zijn meer capaciteit dan voorheen. Daarbij hebben de uitspraken een versterkend effect. Aan de andere kant is er (met name door de uitspraak integrale beoordeling) sprake van een hoger inwilligingspercentage waardoor relatief minder bezwaar- en beroepzaken verwacht kunnen worden, wat een positief effect heeft op de capaciteit.
- ➔ De invoeringstoets heeft enkele aanbevelingen opgeleverd. In verband met de indicatie dat de behandelduur in voorkomende zaken is toegenomen, is een kostprijsonderzoek op basis van tijdschrijven van belang. Zo kan worden bepaald of de normtijden van de nareisproducten en daarmee capaciteit moet worden aangepast. Daarnaast is het nodig dat de IND meer aandacht moet hebben voor de uitvoeringsgevolgen van komende ABRvS-uitspraken. Betere anticipatie kan mogelijk zijn door bijvoorbeeld in gesprek te gaan met de advocatuur. Voor de betere uitvoerbaarheid van de (aanvullende) belangenafweging 8 EVRM kan eveneens het gesprek aangegaan worden met de rechtspraak. Om het doenvermogen van de doelgroep te versterken zijn er aanbevelingen om HV- en informatiebrieven meer op maat te maken en om te bezien of de aantallen onderzoeken en lengte van hoorzittingen bezwaar verminderd kunnen worden.
- ➔ De verbetervoorstellen vanuit de uitvoering en advocatuur zijn opgenomen in een separate bijlage. Er lopen reeds vele verbetertrajecten voor het nareisproces op het gebied van inhoud, proces en IV. Ook zijn de aanbevelingen uit de Knelpuntenanalyse Nareis grotendeels opgevolgd.³ Daarom heeft de uitvraag bij de uitvoering naar nieuwe verbetervoorstellen relatief weinig opgeleverd.

Figuur 1: Tijdlijn ABRvS-uitspraken en wijzigingen in de werkwijze nareisaanvragen



³ In de Knelpuntenanalyse Nareis (O&A, 2022) werden de onduidelijkheden over welke documenten overlegd moeten worden bij de aanvragen, met name de aanvragen 8 EVRM, ook genoemd.

3. Data analyse

De data analyse laat zien dat er sinds de drie uitspraken (vanaf 27 augustus 2022) sprake is van relatief:

- meer onderzoeken, HV en hoorzittingen bezwaar;⁴
- langere (afwijzende) beschikkingen 8 EVRM;
- hogere inwilligingspercentages aanvragen:⁵
 - Nareis asiel: 82% → 86%
 - 8 EVRM Nareis: 64% → 76%
 - Gezinsleven cf 8 EVRM⁶: 18% → 14%
 - Totaal: 71% → 78%
- hogere gegrondpercentages bezwaar:⁷
 - Nareis asiel: 41 → 64%
 - 8 EVRM Nareis: 44 → 58%
 - gezinsleven cf 8 EVRM⁸: 12 → 15%
 - Totaal: 29% → 43%
- meer intrekkingen bezwaar en beroep. Deze intrekkingen komen voornamelijk omdat veel zaken door JZ en A&B opnieuw beoordeeld zijn, naar aanleiding van de drie uitspraken, waardoor er sprake was van relatief veel zij-instroom.

Er speelden in de onderzoeksperiode ook andere ontwikkelingen die van invloed zijn (geweest) op de cijfers: een verhoogde instroom vanaf 2022; wijzigingen in nationaliteiten van aanvragers (goed/slecht gedocumenteerden; de tijdelijke versnellingsmaatregelen april-juli 2022; herstel huisvestingsmaatregel begin 2023. Desondanks wordt bovenstaand beeld bevestigd door de IND en de advocatuur, grotendeels als gevolg van de drie uitspraken.

4. Ervaringen van de uitvoering met de uitspraken

A&B

- De uitspraak over de integrale beoordeling had verstrekken gevolgen voor A&B, maar een nieuwe WI en wijziging van de Vc volgden pas ruim drie maanden later. In de tussenliggende periode was het advies om zaken aan te houden die niet voor inwilliging in aanmerking kwamen. Dit was echter niet altijd haalbaar. Het zorgde voor een lange periode van onzekerheid voor medewerkers, gevolgd door een periode met extra hoge werkdruk dankzij de doorgeschoven zaken. Ook moest de Basisopleiding Nareis (BON) aangepast worden. Het heeft ongeveer een half jaar geduurd voordat de nieuwe inhoudelijke beoordeling duidelijk is geworden. Er is vertrouwen dat deze sindsdien wel eenduidig wordt geïmplementeerd. De uitvoering is over het algemeen wel positief, ook al is de behandelduur in voorkomende zaken wel toegenomen.
- De uitspraak omtrent het horen in bezwaar heeft relatief de minste impact gehad. De medewerkers zien – uitzonderingen daargelaten – over het algemeen niet de meerwaarde van de (extra) hoorzittingen in bezwaar, terwijl de extra hoorzittingen wel de behandelduur in die zaken doen toenemen.
- Het altijd maken van een belangenafweging 8 EVRM, dus ook wanneer geen sprake is van familie- en gezinsleven, kost extra tijd. Dit komt omdat voor de verplichte belangenafweging vaak meer informatie nodig is. Voor beslismedewerkers voelt de belangenafweging als een overbodige cirkelredenering, omdat de beslissing nooit anders uitvalt. Dit heeft een negatief effect op de motivatie van sommige nareismedewerkers. Ook merken zij dat de advocatuur en rechtbanken zoekende zijn in de toepassing van de belangenafweging.

⁴ In vergelijking met de aantallen over het jaar 2022.

⁵ In vergelijking met het inwilligingspercentage over het jaar 2021; op basis van uitstroomdata tot 1 juli 2023.

⁶ Indicatief: op basis van zaken die zijn behandeld door de teams A&B. De aanvragen gezinsleven cf 8 EVRM worden ook behandeld door de teams van directie Regulier Verblijf en Nederlanderschap (RVN). De zaken behandeld door RVN zien niet meegenomen in de data analyse.

⁷ In vergelijking met het percentage gegrondverklaringen over het jaar 2021; op basis van uitstroomdata tot 1 juli 2023.

⁸ Indicatief: op basis van zaken die zijn behandeld door de teams A&B. De aanvragen gezinsleven cf 8 EVRM worden ook behandeld door de teams van directie Regulier Verblijf en Nederlanderschap (RVN). De zaken behandeld door RVN zien niet meegenomen in de data analyse.

- De uitspraken hebben als gevolg dat de medewerkers A&B meer informatie moeten betrekken bij de beoordeling dan voorheen. Daarbij moet de (extra) informatie in zijn geheel worden betrokken: het afwerken van een 'vinkenlijstje' volstaat niet. Ook is met name bij de belangenafweging 8 EVRM niet altijd duidelijk welke informatie hoe gewogen moet worden. Hierdoor is de behandeling van de aanvragen complexer geworden.

JZ

- Op JZ heeft met name de uitspraak altijd belangenafweging 8 EVRM veel impact gehad. De nieuwe werkwijze als gevolg van deze uitspraak blijkt vaak complex en verwarrend om te hanteren, met meer beroepszaken alsook intrekkingen gegrondverklaring als gevolg wegens motiveringsgebrek.
- Net als A&B, merkt ook JZ dat rechtbanken nog enigszins zoekende zijn in de interpretatie van de (aanvullende) belangenafweging 8 EVRM. JZ merkt dat medewerkers RVN meer ervaring hebben met de beoordeling 8 EVRM dan medewerkers A&B.
- Omdat aanvragen Nareis asiel meer worden ingewilligd (mede door de integrale beoordeling), heeft dit tot minder beroepszaken geleid.

SUA

- De IND was verrast door de uitspraak omtrent de integrale beoordeling. SUA heeft tijd nodig gehad om de uitspraak te duiden, een werkinstructie op te stellen en de Vc aan te passen. Ca. vier maanden na de uitspraak is, samen met JZ, een professionaliseringssessie voor de uitvoering georganiseerd, waarna is besloten om structureel een (casus)overleg in te voeren om knelpunten te bespreken (Kennisgroep Nareis).
- De overige twee uitspraken hebben minder impact gehad op SUA, met name omdat deze een uitbreiding betroffen van reeds bestaande uitvoering. Dit in tegenstelling tot de uitspraak integrale beoordeling waarbij sprake was van een nieuwe beoordeling.

DV - Bureau Documenten

- De wijzigingen hebben niet tot merkbare gevolgen geleid voor Bureau Documenten, aangezien de wijze van documentonderzoek niet is veranderd. Documenten worden beoordeeld op echtheid; het verdwenen onderscheid tussen indicatieve en officiële stukken doet daar niet aan af.

5. Behandelduur

Medewerkers A&B hebben aangegeven dat de drie uitspraken hebben geleid tot een langere behandeltijd van zaken die die vóór de uitspraken anders beoordeeld zouden zijn. Zij schatten in dat de integrale beoordeling circa drie uur extra kost in zaken zonder (voldoende) formele documenten. Het altijd horen in bezwaar kost geschat gemiddeld zeven uur extra in zaken waarbij voorheen niet gehoord zou worden. De uitspraak altijd belangenafweging 8 EVRM kost gemiddeld vijf uur in 8 EVRM-zaken waar geen sprake is van gezinsleven. De ingeschatte extra behandeltijd geldt (dus) niet in alle zaken nareis en 8EVRM.

6. Gevolgen voor de aanvrager

De advocatuur was niet verrast door de uitspraak omtrent de integrale beoordeling. Deze uitspraak heeft vrijwel uitsluitend positieve gevolgen voor de aanvrager: de beoordeling doet meer recht aan de situatie van de aanvrager en de kansen op inwilliging zijn groter. Dit is vooral merkbaar bij slecht gedocumenteerde groepen. Ook het horen in bezwaar en de belangenafweging 8 EVRM worden in principe als positief gezien, hoewel de uitkomst voor de aanvrager niet anders is. Dit geldt met name voor de aanvullende belangenafweging 8 EVRM. De advocatuur ervaart de uitvoering van de laatste twee uitspraken als tijdrovend en laat weten dat het vaak als een procedureel 'vinkje' voelt.

Positieve gevolgen voor de aanvrager:

- *Grotere kans op inwilliging door integrale beoordeling*
Met de integrale beoordeling is de bewijslast voor de nareisaanvraag enigszins verschoven van de aanvrager naar de IND. De IND mag geen onderscheid meer maken tussen indicatieve en officiële documenten en moet vaker DNA-onderzoeken of een identificerend gehoor aanbieden, wat bij veel aanvragers twijfel weg kan nemen over de feitelijke gezinsband. Ook moet de IND meer gewicht toekennen aan landeninformatie en vaker het voordeel van de twijfel bieden. Dit leidt tot meer inwilligingen.
- *Mondelinge toelichting bij horen in bezwaar*
Bij een gehoor in de bezwaarfase krijgen aanvragers een mondelinge toelichting op het besluit van de IND. Ook geeft de IND de kans om daar ook mondeling de eigen zienswijze tegenover te zetten. Dit betekent voor aanvragers meer ervaren procedurele gerechtigheid en dit wordt doorgaans gewaardeerd, vooral door minder hoogopgeleide aanvragers.
- *Altijd belangenafweging 8 EVRM*
Van de drie wijzigingen heeft het altijd maken van een belangenafweging 8 EVRM de minste merkbare gevolgen voor aanvragers. Op sommige punten bestaat echter wel de indruk dat de IND meer integraal kijkt naar bepaalde aspecten van de aanvraag, zoals bijvoorbeeld de veiligheidssituatie in het land van herkomst.

Negatieve gevolgen voor de aanvrager:

- *Langere behandelduur en doorlooptijden*
Uit de interviews en de aantallen en soort klachten komen de lange wachttijden naar voren als grootste pijnpunt bij aanvragers. De indicatie is dat de drie wijzigingen bijdragen aan een langere behandelduur door een omvattende werkwijze. Daarmee dragen de wijzigingen ook bij aan langere doorlooptijden, al is moeilijk vast te stellen in welke mate de wijzigingen daarvoor verantwoordelijk zijn (naast de hoogte van de instroom en capaciteit bij de IND).
- *Onduidelijkheid over benodigde documenten*
Met de integrale beoordeling en de belangenafweging 8 EVRM is nog minder duidelijk geworden welke documentatie nodig is voor de behandeling van nareisaanvragen, en welke documenten achteraf gezien overbodig zouden blijken.⁹ VWN en de advocatuur hebben sinds de integrale beoordeling moeite hierin te adviseren. Ook wordt correspondentie vanuit de IND als langdradiger en ingewikkelder ervaren.
- *Onduidelijkheid over toepassingskader bij twijfelgevallen*
De advocatuur en VWN ervaren dat het al dan niet voordeel geven van de twijfel betreffende het aanbieden van onderzoek versus het direct inwilligen inconsistent gebeurt. Dat dit effect zich tenminste deels voordoet is niet onwaarschijnlijk, gezien de toegenomen complexiteit van het beoordelingskader. Eveneens wordt niet begrepen waarom nu weer DNA-onderzoek noodzakelijk is, waar voorheen zou worden ingewilligd met het voordeel van de twijfel.
- *Meer reizen voor aanvullend onderzoek*
Aanvragers in het buitenland moeten voor een aanvullend gehoor of DNA-onderzoek bij een vertegenwoordiging vaak lange reizen afleggen door conflictgebieden heen. Zulke reizen zijn vaak niet zonder risico, vooral voor kwetsbare aanvragers als alleenstaande vrouwen en minderjarigen.

⁹ Dit knelpunt is al gesignaleerd in de Knelpuntenanalyse Nareis (O&A, 2022).

Afkortingenlijst

A&B	Directie Asiel en Bescherming (IND)
ABRvS	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
BDOC	Afdeling Bureau Documenten (IND)
BIC	Business Informatie Centrum (IND)
BZ	Ministerie van Buitenlandse Zaken
CSO	Consulaire Service Organisatie (BZ)
DG	Directeur Generaal
DEC	Data Expertise Centrum (IND)
DRV	Afdeling Digitaal Registreren en Voorbereiden (IND)
DV	Directie Dienstverlening (IND)
EU	Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
FTE	Fulltime-equivalent
HvJEU	Hof van Justitie van de Europese Unie
IB	Informatiebericht
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
JZ	Directie Juridische Zaken (IND)
POK	Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag
RVN	Directie Regulier Verblijf en Nederlanderschap (IND)
RvS	Raad van State
SUA	Directie Strategie en Uitvoeringsadvies (IND)
Vb	Vreemdelingenbesluit 2000
Vc	Vreemdelingencirculaire 2000
VV	Voorschrift Vreemdelingen 2000
Vw	Vreemdelingenwet 2000
VWEU	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
WBV	Wijzigingsbesluiten Vreemdelingencirculaire
WI	Werkinstructie

1

Inleiding

Aanleiding

In 2022 heeft de Afdeling Bestuursrecht van de Raad van State (ABRvS) drie uitspraken gedaan die invloed hebben gehad op de behandeling en inhoudelijke beoordeling van aanvragen van een verblijfsvergunning op grond van nareis.

Allereerst heeft de ABRvS op 26 januari 2022 de uitspraak¹⁰ gedaan waarin wordt gesteld dat de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid in nareiszaken het beschikbare bewijs in onderlinge samenhang moet beoordelen, rekening moet houden met alle relevante elementen in de zaak en gemotiveerd moet beoordelen of hij de vreemdeling het voordeel van de twijfel moet geven. De nareisbeoordeling wordt daarmee een meer integrale beoordeling van de identiteit en familierechtelijke relatie, in plaats van een stapsgewijze afweging.

De implicaties van deze uitspraak zijn per voorjaar 2022 verwerkt in de WBV 2022/11¹¹, waarop paragraaf C2/4.1 van de Vreemdelingencirculaire 2000 (Vc) op meerdere punten is aangepast en de Werkinstructie (WI) 2021/4 is vervangen door de WI 2022/7.

Rondom de invoering van WBV 2022/11 hebben zich twee verdere Afdelingsuitspraken voorgedaan met invloed op het beoordelen van aanvragen in de nareisprocedure. Dit zijn:

- De uitspraak ABRvS van 6 juli 2022¹² waaruit volgt dat de IND vaker een hoorzitting moet aanbieden wanneer bezwaar wordt gemaakt tegen een negatief besluit op nareis/gezinshereniging. Naar aanleiding hiervan is de WI 2019/16 Horen en mandatering in bezwaar vervangen door de WI 2022/20.
- De uitspraak ABRvS van 13 juli 2022¹³ waaruit volgt dat in 8 EVRM-zaken altijd een belangenafweging moet volgen, ook wanneer er geen sprake is van beschermenswaardig gezinsleven. Naar aanleiding hiervan is het Informatiebericht (IB) 2022/80 (Meer dan gebruikelijke afhankelijkheidsrelatie en 8 EVRM) aangepast.

De afdeling Onderzoek & Analyse (O&A) van de Directie Strategie en Uitvoeringsadvies (SUA) van de IND heeft in opdracht van DG IND een invoeringstoets uitgevoerd om inzicht te krijgen in de effecten van de wijzigingen voor de IND en de doelgroep.

Doelstelling

De IND doet in het kader van beleidsmonitoring in beginsel één jaar na inwerkingtreding van nieuwe wetgeving of beleid een invoeringstoets. De invoeringstoets is een lichtvoetige bestudering van de werking van nieuwe regelgeving in de praktijk, met bijzondere aandacht voor de gevolgen voor de doelgroep en de uitvoering. Doel van deze invoeringstoets is om te kunnen verantwoorden of en hoe wetgeving of beleid is geïmplementeerd, om vroegtijdig op eventuele risico's te kunnen reageren en zo het werk beter te kunnen uitvoeren. Het instrument van de invoeringstoets is naar aanleiding van de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) en Werk aan Uitvoering (WaU) door het kabinet beloofd, met als doel om mogelijke knelpunten voor de uitvoering of de doelgroep in beeld te brengen.¹⁴ Zo ontstaat een feedbackloop die bijdraagt aan kwaliteitsverbetering.

Aanleiding voor deze specifieke invoeringstoets zijn de hierboven genoemde rechterlijke uitspraken waaraan de IND moet voldoen. Er is hier dus geen sprake van een door de IND of het departement zelf geïnitieerde beleidswijziging en er heeft over dit onderwerp geen ex-ante

¹⁰ ECLI:NL:RVS:2022:245; d.d. 26 januari 2022

¹¹ WBV 2022/11

¹² ECLI:NL:RVS:2022:1918. Zie IB 2022/60 Hoorplicht, IB 2022/72 Hoorplicht bij gezinshereniging en WI 2022/20 Horen en mandatering in bezwaar

¹³ ECLI:NL:RVS:2022:2006. IB 2022/67 Afdelingsuitspraak: altijd belangenafweging bij 8 EVRM, IB 2022/80 meer dan gebruikelijke afhankelijkheidsrelatie en 8 EVRM.

¹⁴ TK brief d.d. 21 april 2022 (3921364) "Inkleuring en stand van zaken invoeringstoets"

uitvoeringstoets (EAUT) plaatsgevonden. Juist vanwege deze relatief onverwachte beleidswijzigingen is deze invoeringstoets van belang, omdat zo een beter inzicht gegeven wordt in de gevolgen voor zowel de uitvoering als voor de doelgroep. Met de uitkomsten van dit onderzoek kunnen waar nodig interne processen worden aangepast en richting het beleidsdepartement signalen worden afgegeven met betrekking tot de consequenties van de wijzigingen, om zo de uitvoering van de jurisprudentie te verbeteren.

Tenslotte beschouwt dit onderzoek welke verbeteringen er (nog) mogelijk zijn om het nareisproces te versnellen. Hierbij worden eveneens de aanbevelingen uit de Knelpuntenanalyse Nareis (2022)¹⁵ en lopende verbetertrajecten op het gebied van nareis meegenomen.

Vraagstelling

De hoofdvraag in dit onderzoek is als volgt:

Zijn de drie wijzigingen naar aanleiding van de Afdelingsuitspraken – integrale beoordeling nareis, horen in bezwaar en altijd belangenafweging 8 EVRM – goed uitvoerbaar in hun huidige vorm, zowel voor de uitvoering als de doelgroep?

Deze onderzoeksvraag wordt beantwoord aan de hand van de volgende deelvragen:

1. *Hoe pakken de drie wijzigingen uit voor de uitvoering?*
 - a. *Welke handelingen zijn er voor verschillende IND-afdelingen bijgekomen of veranderd?*
 - b. *Hoe worden de wijzigingen, in samenhang en los van elkaar, ervaren door de uitvoering?*
 - c. *Welke knelpunten en/of risico's worden geconstateerd door de uitvoering?*
 - d. *Hoe wordt de kwaliteit van de uitvoering geborgd?*
 - e. *Hoe zijn de aanbevelingen uit het door O&A in 2021 uitgevoerde nareisonderzoek opgepakt?*
 - f. *Is, en zo ja met welk percentage, het aantal gehoren en onderzoeken veranderd na januari 2022? Welke mogelijke verklaringen zijn hiervoor te geven?*
 - g. *Is, en zo ja hoe, het inwilligingspercentage en de doorlooptijd veranderd na januari 2022? Welke mogelijke verklaringen zijn hiervoor te geven?*
2. *Hoe pakken de drie wijzigingen uit voor de doelgroep?*
 - a. *Zijn er onbedoeld discriminerende aspecten als gevolg van de nieuwe werkwijzen?*
 - b. *Hoe verhouden de nieuwe werkwijzen zich tot het doenvermogen¹⁶ van aanvragers en referenten?*
 - c. *Zijn er signalen van klachten door aanvragers en/of referenten met betrekking tot de nieuwe werkwijzen?*
3. *Zijn er ideeën voor verbeteringen/versnellingen in het nareisproces in het algemeen? Zo ja, dan worden deze apart uitgewerkt in een groslijst.*

Reikwijdte

Deze invoeringstoets richt zich alleen op gezinsaanvragen in het kader van de nareisprocedure, inclusief de aanvragen 8 EVRM die in dat kader door de directie Asiel en Bescherming (A&B) worden behandeld. Deze invoeringstoets richt zich niet op overige reguliere gezinshereniging. Hoewel de uitspraken ook gevolgen hebben voor reguliere aanvraagprocedures voor gezinshereniging (behandeld door de directie Regulier Verblijf en Nederlanderschap (RVN)), is ervoor gekozen om deze invoeringstoets enkel te richten op de nareisprocedure van de directie A&B.

Verder kijkt dit onderzoek met name naar de rol van de IND. De gevolgen van de wijzigingen binnen andere organisaties (bijvoorbeeld bij het COA of VWN) vallen buiten de scope van deze

¹⁵ [rapport-knelpuntenanalyse-nareis-april-2022.pdf \(ind.nl\)](#)

¹⁶ Onder doenvermogen verstaan we in deze invoeringstoets het vermogen van de aanvrager om de regelgeving uit te kunnen voeren of na te kunnen leven.

invoeringstoets. Bij deze invoeringstoets zijn wel enkele interviews gehouden met medewerkers van VWN en NIDOS en verschillende advocaten, met als doel inzicht te krijgen in hoe de uitvoering van de wijzigingen uitpakt voor de doelgroep.

De periode onder beschouwing is vanaf de eerste Afdelingsuitspraak (26 januari 2022) tot het laatste moment waarvan cijfers over nareisprocedures beschikbaar konden worden gesteld (1 juli 2023).

1.1 Onderzoeksmethode

Interviews

Om een volledig beeld te krijgen van de gevolgen van de drie uitspraken voor het nareisproces, is gesproken met personen van verschillende IND-organisatieonderdelen die naar verwachting het meest zijn geraakt door de wijzigingen. Groepsinterviews zijn gehouden met senior beslismedewerkers van alle IND-locaties met beslisteams voor nareisaanvragen: Leiden, Zwolle, Den Bosch en Zevenaar (A&B). Ook zijn een operationeel manager nareis en medewerkers werkzaam bij de directie Juridische Zaken (JZ), de directie Strategie en Uitvoeringsadvies (SUA) en Bureau Documenten (BDOC, Directie Dienstverlening (DV)) geïnterviewd. Tenslotte is het Team Onderzoek en Expertise Land en Taal (TOELT, DV) bevestigd.

Voor het perspectief van de doelgroep zijn gesprekken gevoerd met NIDOS en verschillende advocaten met expertise op het gebied van nareiszaken. Met VWN hebben aparte interviews plaatsgevonden met vertegenwoordigers werkzaam zowel in beleid als in uitvoering.

Cijfermatige analyse

Registratiedata zijn geleverd door het Business Informatie Centrum (BIC), gericht op aanvragen en bezwaar- en beroepszaken nareis in de periode tussen 1 januari 2019 tot 1 juli 2023. Ook zijn de aantallen klachten met betrekking tot nareisprocedures in die periode opgevraagd. Deze gegevens zijn gebruikt om antwoord te geven op onderzoeksvragen 1f en 1g. Zie bijlage I voor nadere uitleg van de kwantitatieve analyse.

Met de databestanden geleverd door BIC, heeft het Data Expertise Centrum (DEC) van de IND een analyse gemaakt met betrekking tot de lengte van beschikkingen en minuten voor en na de verschillende aanpassingen. Op deze manier wordt in beeld gebracht of de bevindingen van de medewerkers overeenkomen met wat naar voren komt uit de data analyse van DEC.

1.2 Leeswijzer

Het tweede hoofdstuk gaat in op de gevolgen van de drie uitspraken. De inhoud van de uitspraken wordt kort uiteengezet en de cijfermatige analyse wordt gepresenteerd. Het derde hoofdstuk bespreekt de ervaringen in de uitvoering van de IND met de voordelen, risico's en knelpunten. In het vierde hoofdstuk worden de gevolgen voor de aanvrager en referent besproken. Tenslotte volgt de conclusie in het laatste hoofdstuk. De opgehaalde verbeterpunten (onderzoeksvraag 3) zijn opgenomen in een separate bijlage.

2 De drie uitspraken in de praktijk

In dit hoofdstuk worden de wijzigingen door de drie uitspraken van de Afdeling Bestuursrecht van de Raad van State (ABRvS) beschreven. Er wordt ingegaan op de belangrijkste elementen van de uitspraken voor de inhoudelijke beoordeling van nareisaanvragen en op de communicatie van de wijzigingen naar de uitvoerende medewerkers bij de IND.

Vervolgens worden per uitspraak de gevolgen voor inwilligingspercentages, aantallen onderzoeken en doorlooptijden cijfermatig beschreven.

2.1 Wijzigingen door de drie uitspraken van de Raad van State

Integrale beoordeling

De ABRvS uitspraak van 26 januari 2022¹⁷ ziet op een nareisaanvraag van een Eritrees gezin, waarbij een moeder en kind zich bij de vader (referent) in Nederland wilden voegen. De IND heeft de aanvraag afgewezen vanwege het ontbreken van officiële documenten en vanwege tegenstrijdige gegevens in ondersteunende documenten die waren voorgelegd. Ook was er geen sprake van bewijsnood.¹⁸ De IND bood geen nader onderzoek aan om de identiteit van de gezinsleden van de referent vast te stellen. De gezinsleden hebben op eigen initiatief een DNA-onderzoek laten doen en de resultaten, die een familierechtelijke relatie aantonen, ingediend na de volgens Afdelingsjurisprudentie daarvoor geldende termijn. De Afdeling heeft het resultaat van het DNA-onderzoek echter wel bij de beoordeling betrokken, omdat hiermee het rechtsvermoeden bestaat dat de aanvragers een biologisch kerngezin vormen.

Met de uitspraak is geoordeeld dat de IND in het vervolg bij nareiszaken voorliggend bewijs op een meer integrale manier moet beoordelen. Met de aanwijzingen die de Afdeling geeft wijzigt de behandeling van nareisverzoeken op drie voorname punten.

Ten eerste moeten alle overgelegde documenten en/of verklaringen voortaan in onderlinge samenhang worden betrokken bij het oordeel of de identiteit en familierechtelijke relatie aannemelijk zijn. Het verschil tussen officiële documenten (afgegeven door autoriteiten) en indicatieve documenten (afgegeven door overige instanties, zoals bijvoorbeeld doopaktes van kerken of schooldiploma's) mag niet meer worden gemaakt.

Ook de term 'bewijsnood' mag niet langer worden gebruikt. De IND kan documenten nog steeds verschillende bewijswaarden toekennen. Eisen die aan het bewijs worden gesteld moeten echter evenredig zijn aan contextelementen zoals leeftijd, geslacht of de administratieve praktijk in het land van herkomst. Zo stelt de Afdeling in de uitspraak bijvoorbeeld dat de IND ten onrechte geen bewijsnood heeft aangenomen met betrekking tot ontbrekende identiteitsdocumenten. In het nieuwste ambtsbericht AA 2020 staat namelijk dat "niet kan worden vastgesteld" in hoeverre geboortes in Eritrea daadwerkelijk worden geregistreerd en dat "niet aannemelijk" is dat alle pasgeborenen een geboorteakte krijgen. Het ontbreken van een identiteitsdocument mag daarom niet op zichzelf worden tegengeworpen.

Ten tweede moet de IND in iedere zaak motiveren of er aanleiding is voor het gunnen van het voordeel van de twijfel aan de aanvrager. Met als gevolg dat alsnog een nader onderzoek wordt aangeboden, zoals een DNA-onderzoek of identificerend gehoor, of dat de aanvraag wordt ingewilligd. Bij de afweging of het voordeel van de twijfel kan worden gegund, moet de IND in het bijzonder rekening houden met (indien van toepassing) het belang van kinderen en met landeninformatie die verband houdt tot de zaak.

¹⁷ ECLI:NL:RVS:2022:245

¹⁸ Bewijsnood: aannemelijk niet in staat zijn om identiteit (naam, geboortedatum, nationaliteit etc.) en familierechtelijke relaties met (officiële) documenten aan te tonen.

Ten derde betekent het oordeel van de Afdeling dat een bewezen familierechtelijke relatie doorwerkt naar het vaststellen van de identiteit, waar dit voorheen aparte elementen waren in de beoordeling. De IND kan niet langer zonder meer afwijzen in gevallen waar de familierechtelijke relatie is aangetoond, maar de identiteit niet. De familierechtelijke relatie weegt in de praktijk namelijk zwaarder dan het (al dan niet) vaststellen van de identiteit.

Direct na de uitspraak op 26 januari 2022 werd IB 2022/12 verstuurd met de oproep om complexe zaken die kunnen uitdraaien op een afwijzing, aan te houden. Op 2 mei 2022 volgde WI 2022/7 (ter vervanging van WI 2021/4) met verdere kaders voor de implementatie van de uitspraak. Deze is gekoppeld aan het Wijzigingsbesluit Vreemdelingencirculaire 2022/11, met ingangsdatum 4 mei 2022. Met het WBV is paragraaf C2/4.1 van de Vreemdelingencirculaire op meerdere punten aangepast om de integrale beoordeling officieel vast te leggen.

Horen in bezwaar

De RvS-uitspraak van 6 juli 2022 spitst zich toe op de vraag in welke gevallen de IND mag afzien van de hoorplicht in de bezwaarfase van vreemdelingenzaken. Het betreft een zaak van een Syrische vrouw namens wie een referent een mvv-aanvraag heeft ingediend in het kader van gezinshereniging. De IND zag in de bezwaarfase twee gronden tot afwijzing, en heeft het bezwaar daarom kennelijk ongegrond verklaard. De Afdeling heeft echter geoordeeld dat de IND zich onterecht heeft beroepen op de uitzonderingsgronden uit de toen geldende WI 2019/16.

Volgens WI 2019/16 moest de belanghebbende “in de regel” worden gehoord in de bezwaarfase, waarbij uitzonderingsgronden slechts terughoudend mogen worden toegepast. Bij twijfelgevallen moest er worden gehoord. Echter wijst de Afdeling op een van de beoogde doelen waaraan de IND in de hoorplicht moet voldoen volgens artikel 7:2 van de Awb, namelijk het vertrouwen tussen burgers en overheid versterken en het creëren van draagvlak, ook als in de lijn der verwachting ligt dat de burger in een geval geen gelijk krijgt. Een gehoor kan de referent namelijk de gelegenheid geven om in zijn bezwaar een verdere toelichting te geven. Naar aanleiding van de uitspraak moet de IND daarom nog terughoudender zijn voor wat betreft het afzien van horen in bezwaar.

Direct na de uitspraak op 6 juli communiceerde de IND over de wijziging met IB 2022/60 Hoorplicht en IB 2022/72 Hoorplicht bij gezinshereniging. Op 24 november 2022 werd WI 2019/16 Horen en mandatering in bezwaar vervangen door WI 2022/20. Hierin wordt benadrukt dat in beginsel wordt gehoord in bezwaar. Van horen mag alleen worden afgezien in bijzonder specifieke omstandigheden. Bijvoorbeeld als sprake is van een kennelijk niet-ontvankelijk bezwaar (met name wanneer geen gebruik is gemaakt van de gelegenheid om een verzuim te herstellen). Ook is afzien van horen mogelijk als het bezwaar kennelijk ongegrond is, oftewel wanneer op voorhand geen twijfel is dat een bezwaar niet leidt tot ander een standpunt en waarbij geen nieuwe argumenten of gezichtspunten naar voren zijn gebracht. Of er kan worden afgezien van horen is afhankelijk van de concrete omstandigheden per geval. Als de IND toch wil afzien van horen in bezwaar, moet er een belangenafweging gemaakt worden waarbij alle relevante omstandigheden (met name de mate van inspanningen over het verkrijgen van de vereiste informatie) moeten worden meegewogen.

Altijd belangenafweging 8 EVRM

De RvS-uitspraak van 13 juli 2022 ziet op de vraag hoe het recht op familielevens tussen meerderjarige gezinsleden wordt beschermd door artikel 8 EVRM in zaken over gezinshereniging en -vorming. Daarbij gaat de Afdeling in op hoe rechtbanken de redelijkheid van de belangenafweging dienen te toetsen. In het kort bepaalt de Afdeling dat er *altijd* een belangenafweging gemaakt moet worden, ongeacht of sprake is van familie- of gezinsleven als bedoeld in artikel 8 EVRM. Anders dan voorheen kan de belangenafweging niet achterwege worden gelaten in gevallen waar de IND beoordeelt (en onderbouwt) dat er geen sprake is van familie- en gezinsleven in de zin van 8 EVRM.

De referent in de zaak is een statushouder en de meerderjarige zoon van de aanvrager, zijn in Syrië wonende moeder. De IND oordeelde in eerste instantie dat tussen beide geen sprake is van 'meer dan normale emotionele banden', omdat er strikt gesproken geen afhankelijkheidsrelatie tussen beide was aangetoond. Op basis van recente jurisprudentie oordeelt de Afdeling echter dat de vraag over 'meer dan normale emotionele banden' en de feitelijke familieband in het algemeen de belangenafweging beïnvloedt, en vice versa. Zodoende moet een belangenafweging ook worden verricht als de betrokkenen niet voldoen aan de vereisten van '*more than the normal emotional ties*'. Ook in die gevallen moet de IND alle relevante feiten en omstandigheden betrekken.

Op de dag van de uitspraak communiceerde de IND met IB 2022/67 met de instructie om zaken aan te houden die anders zouden worden afgewezen op het niet voorkomen van beschermenswaardig gezinsleven. Afwijzingen die wel volgen op een belangenafweging konden wel doorgang vinden. Op 26 augustus 2022 volgde IB 2022/80 met uitgebreidere handvatten voor de te nemen stappen in de belangenafweging.

2.2 Gevolgen van de drie uitspraken: de cijfers

Om inzicht te krijgen in of de drie uitspraken gevolgen hebben gehad op de inwilligingspercentages, doorlooptijden en het aantal onderzoeken, is een data analyse uitgevoerd (zie paragraaf 1.1). Ook is gekeken naar de aantallen klachten. Om het verschil te kunnen meten tussen vóór en na de uitspraken, is gekeken naar vier periodes:

- **Periode 1:** alle besliste zaken Nareis¹⁹ met ingang van 1 januari 2019 tot 1 januari 2022. Periode 1 bevat daarmee de zaken die vóór de eerste uitspraak zijn afgedaan.
- **Periode 2:** alle besliste zaken Nareis met ingang van 1 januari 2022 tot en met 2 mei 2022.²⁰ Periode 2 behelst daarmee de zaken die na de eerste uitspraak zijn afgedaan en voordat de nieuwe werkwijze middels de Werkinstructie (WI) beschikbaar was.
- **Periode 3:** alle besliste zaken Nareis met ingang van 3 mei 2022 tot en met 26 augustus 2022.²¹ Periode 3 bevat daarmee de zaken Nareis die afgedaan waren nadat de WI ten aanzien van de eerste uitspraak beschikbaar was, maar vóór de instructie (IB) met betrekking tot de laatste RvS-uitspraak over de belangenafweging 8 EVRM.²²
- **Periode 4:** alle zaken Nareis na 26 augustus 2022 tot 1 juli 2023. Periode 4 bevat daarmee de zaken Nareis die beslist zijn nadat alle nieuwe werkwijzen en instructies ten aanzien van de drie uitspraken beschikbaar waren.

De aanvragen in de eerste aanleg Nareis bevatten de soorten aanvragen:

- 647 Nareis Asiel;
- 517 8EVRM Nareis en
- 334 gezinsleven cf 8 EVRM die door de A&B teams zijn behandeld.

Hierbij wordt benadrukt dat de data mede afhankelijk zijn van het handmatig verwerken van de gegevens in INDiGO door de medewerkers (datakwaliteit). Ook zijn de data indicatief met betrekking tot de categorie 334 gezinsleven cf 8 EVRM omdat deze categorie óók wordt behandeld door de medewerkers van de directie RVN. Dit is bij de analyse zoveel mogelijk uitgefilterd.

¹⁹ Met de zaken Nareis wordt bedoeld: de zaken die door de nareisteams van A&B zijn behandeld en met de INDiGO kwalificaties 647 Nareizigers Asiel; 517 Nareizigers 8 EVRM; en de zaken 334 8 EVRM waarvoor de teams A&B verantwoordelijk zijn.

²⁰ Datum van de WI 2022/7 met het nieuwe toetsingskader voor de integrale beoordeling naar aanleiding van de RvS-uitspraak d.d. 26 januari 2022.

²¹ Datum van de IB 2022/80 met uitgebreidere handvatten voor de te nemen stappen in de belangenafweging 8 EVRM naar aanleiding van de derde uitspraak RvS d.d. 13 juli 2022.

²² Omdat de twee en derde uitspraak RvS en de betreffende IB's met nieuwe werkwijzen zeer dicht op elkaar volgden, is er in het kader van dit onderzoek voor gekozen om bij de data analyse hierin geen onderscheid te maken. Gekozen is om bij deze uitspraken uit te gaan van de IB's en niet van de betreffende (later gewijzigde) WI's, omdat in de WI's de instructies in de IB's zijn opgenomen. Dit in tegenstelling tot de eerste uitspraak RvS waarbij de IB een op voorhand tijdelijke instructie bevatte, en de WI de uiteindelijk nieuwe werkwijze uiteenzet.

Andere ontwikkelingen

Tijdens de onderzoeksperiode speelden andere ontwikkelingen die van invloed zijn op de uitkomsten van de data analyse, namelijk:

- De verhoogde instroom met ingang van 2022.
- De tijdelijke versnellingsmaatregelen van april-juli 2022. Deze waren van toepassing op nareisaanvragen (647 en 517, niet 334 8EVRM; geen bezwaarzaken) waarbij het inwilligingspercentage hoog was. De maatregelen hielden (o.a.) in dat bepaalde processtappen werden overgeslagen (herstel verzuim, document/nader onderzoek), ook wel 'summiere toets' genoemd, en dat in zaken van bio-kerngezinnen niet langer DNA-onderzoek nodig was als de gezinsband aannemelijk gemaakt is. De Tweede Kamer was hierover geïnformeerd.²³
- Verschuiving van nationaliteiten in de instroom. Zo zijn er in 2022 relatief minder aanvragers met de Eritrese nationaliteit ten opzichte van 2021.
- De nareis (huisvestigings)maatregel en het herstel daarvan. De huisvestigingsmaatregel is onderdeel van het asielakkoord dat het kabinet in augustus 2022 sloot om de opvangcrisis op korte termijn op te lossen. De maatregel is op 3 oktober 2022 ingegaan en was bedoeld om hereniging van asielstatushouders met hun familie pas toe te staan als de asielstatushouder passende huisvesting had, met een maximum van zes maanden vertraging, om zo de druk op de asielopvang te verlichten. Naar aanleiding van de ABRvS uitspraak d.d. 8 februari 2023²⁴ besloot de IND de maatregel niet langer toe te passen en zaken waarin de maatregel wél was toegepast, te herstellen.

Met de afbakening van de vier periodes en door de uitkomsten ten opzichte van elkaar en tussen de periodes te bekijken zijn deze ontwikkelingen er zoveel mogelijk uitgefilterd. Daar waar zij van invloed (kunnen) zijn, wordt dit aangegeven.

2.2.1 Aantallen onderzoeken

In de data analyse is gekeken of de uitspraken effect hebben op het aantal onderzoeken dat in nareisprocedures is opgevoerd.

Voor deze invoeringstoets is gekeken naar de aantallen van de volgende typen onderzoeken:²⁵

- INDiGO BS048.17 – 'Uitvoering screening'. Betreft de screening van een zaak voorafgaand aan een DNA-onderzoek, ID-gehoor of inwilliging.
- INDiGO BS062.15 – 'Bieden en bewaken klantreactie'. Betreft het sturen van een herstel-verzuimbrieven (HV) met een verzoek om aanvullende gegevens.
- INDiGO BS062.2 – 'Aanmaken interne opdracht'. Betreft een onderzoek door Bureau Documenten (BDOC) of Team Onderzoek en Expertise Land en Taal (TOELT).
- INDiGO BS062.3 – 'Bieden en bewaken externe opdracht'. Betreft een DNA-onderzoek of het horen van de nareiziger in het buitenland.
- INDiGO BS062.5 – 'afnemen gehoor'. Betreft een hoorzitting met referent.
- INDiGO BS079 – 'Uitstellen behandeling zaak'. In het geval dat het verzoek om verruiming van de HV-termijn is toegekend.

De data analyse laat zien dat vóór 2022 in het merendeel (86%) van de behandelde eerste aanvragen Nareis (inclusief 8 EVRM) een type onderzoek, het bieden van HV en/of gehoren, is geregistreerd. Van de besliste zaken is dit vanaf 1 januari 2022 afgenomen: in periode 2 is in 72% van de afgesloten zaken één of meerdere BS'en geregistreerd. Vanaf mei 2022 neemt het aantal zaken met één of meerdere geregistreerde BS'en verder af naar 61% om in de periode vanaf augustus 2022 weer te stijgen naar 74%. Zie ook tabel 2.1 hieronder.

²³ Zie ook: [Maatregelen om wachttijd voor nareis te verkorten](#) | IND en [Kamerbrief over aanpassing nareisbeleid amv](#) | Kamerstuk | [Rijksoverheid.nl](#)

²⁴ (ECLI:NL:RVS:2023:506)

²⁵ Deze cijfers komen niet uit het datawarehouse van de IND, maar zijn middels een query aan het beslissysteem van de IND ontleend. Deze cijfers zijn daardoor minder betrouwbaar gegenereerd en niet reproduceerbaar.

De daling in de twee periodes na 1 januari 2022 ligt met name in de relatieve afname van het aantal zaken waarin HV is geboden (BS062.15): van 77% naar 25%. Ook is sprake van een relatieve halvering van het aantal zaken waarin DNA-onderzoek (BS062.3) is opgestart en uitstel van HV (BS079) is geboden. Deze (tijdelijke) vermindering komt overeen met de tijdelijke versnellingsmaatregelen die in april-juli 2022 van kracht waren.

De relatieve stijging van het aantal zaken met één of meerdere onderzoeken, het bieden van HV en/of gehoren in periode 4 kan verklaard worden doordat in deze periode ook de gevolgen van de laatste ABRvS-uitspraak van kracht werden. Deze gevolgen behelzen dat in de aanvragen 8 EVRM (kwalificatie 517 en 334) meer onderzoek nodig is (en daarmee meer herstel verzuim) om de volledige belangenafweging 8 EVRM te kunnen maken. Daarnaast zijn in deze periode de versnellingsmaatregelen losgelaten, zodat ook om deze reden (weer) meer onderzoek plaatsvindt dan in de twee periodes daarvoor. Wat opvalt is dat het aantal zaken waarin (één of meerdere keren) HV wordt geboden in periode 4 relatief nog steeds minder is dan in de periode vóór de uitspraken ABRvS (periode 1): 55% tegenover respectievelijk 77%. Hierbij is wel gebleken dat er een (groot) verschil bestaat tussen de soorten aanvragen. Zo is in periode 4 HV geboden in 51% van de afgedane aanvragen '647 Nareizigers asiel', versus 61% van de afgedane aanvragen '517 Nareizigers 8 EVRM' en 80% van de aanvragen '334 8 EVRM'. Zie hiertoe de tabellen I-IV in bijlage I, waarin ook de absolute aantallen zijn opgenomen.

Tabel 2.1: Percentage afgedane eerste aanvragen Nareis (incl 8 EVRM) waarin één of meerdere BS'en zijn geregistreerd²⁶

	Periode 1 2019 t/m 2021	Periode 2 1 jan t/m 2 mei 2022	Periode 3 3 mei t/m 26 aug 2022	Periode 4 27 aug t/m 30 juni 2023
BS048.17	42%	47%	46%	42%
BS062.15	77%	47%	25%	55%
BS062.2	21%	22%	20%	24%
BS062.3	20%	18%	10%	14%
BS062.5	2%	2%	1%	3%
BS079	18%	16%	6%	3%
Totaal zaken met BS	86%	72%	61%	74%

2.2.2

Inwilligingspercentages

In dit onderzoek is onderzocht of de uitspraken een effect hebben op de inwilligingspercentages van nareisaanvragen (inclusief 8 EVRM).

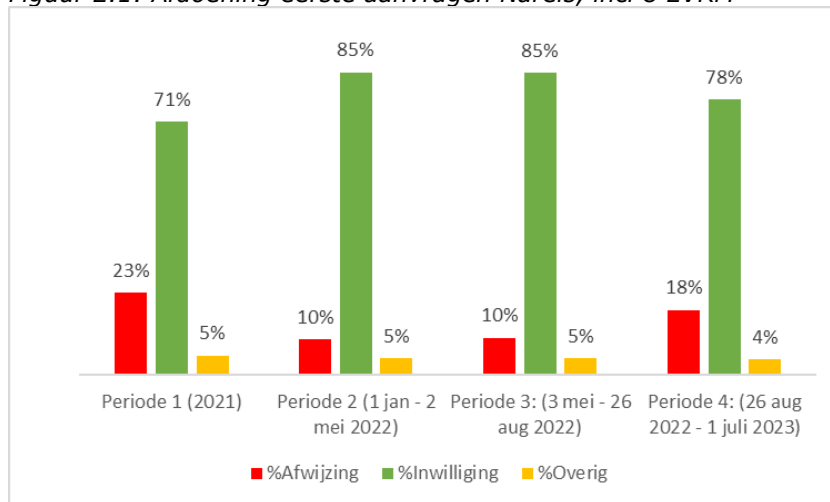
Er is een duidelijke stijging waarneembaar van de inwilligingspercentages van de eerste aanvragen Nareis ná 1 januari 2022: het totale inwilligingspercentage stijgt van 71% naar 85%. In de gemeten periodes daarna blijft deze hoog. Zie ook de figuur hieronder. De medewerkers A&B geven aan dat deze stijging komt door een combinatie van factoren: zo was er de instructie om complexe zaken met kans op afwijzing aan te houden totdat het nieuwe beleid bekend was (zie paragraaf 2.1). Ook waren gedurende april-juli 2022 enkele versnellingsmaatregelen genomen die zich concentreerden op inwilligbare zaken. Er werden in die periode daarmee a) meer inwilligbare zaken afgehandeld en b) zaken met kans op afwijzing uitgesteld (uiteindelijk tot periode 4). Dit kan de stijging van het inwilligingspercentage van de eerste naar de tweede periode verklaren.

Daarnaast speelde de veranderende opbouw van de instroom en doorstroom een rol: er waren bijvoorbeeld meer aanvragen van goed gedocumenteerde nareizigers in tegenstelling tot de periode daarvoor. Dit soort zaken heeft meer kans op een inwilliging, wat heeft bijgedragen aan een hoger inwilligingspercentage in periode 2 en 3.

²⁶ Opgemerkt wordt dat het percentage BS048.17 lager is dan in eerste verwacht werd: alle aanvragen die worden ingewilligd, of bij DNA-onderzoek worden immers vooraf gescreend. Echter, deze screening wordt gedaan bij aanvragers van 16 jaar en ouder. Uit de data is gebleken dat ca. de helft van de aanvragers deze leeftijd nog niet bereikt hebben.

In periode 4 neemt het totale inwilligingspercentage af naar 78%. Dit komt met name door de sterke afname van het inwilligingspercentage van zaken met kwalificatie 334 gezinsleven of 8 EVRM sinds 26 augustus 2022: van respectievelijk 20% en 36% inwilligingen in periode 2 en 3 naar 14% inwilligingen in periode 4. Ook de aanvragen met kwalificatie 517 8EVRM zijn in periode 4 relatief minder ingewilligd dan de perioden daarvoor: van 87% en 88% in periode 2 en 3 naar 76% in periode 4. Zie ook tabel V in bijlage I. Een verklaring voor de (sterke) daling van het inwilligingspercentage van 8 EVRM zaken is dat complexe en niet-inwilligbare zaken in de perioden daarvoor niet beslist konden worden omdat gewacht moest worden op beleid (zie paragraaf 2.1). Hierdoor hadden de complete en inwilligbare zaken automatisch voorrang, wat ervoor heeft gezorgd dat er in periode 4 relatief veel nareiszaken waren die niet voor inwilliging in aanmerking kwamen.

Figuur 2.1: Afdoening eerste aanvragen Nareis, incl 8 EVRM



Als we naar de specifieke werksoorten kijken, vallen nog twee zaken op. Ten eerste het inwilligingspercentage van aanvragen met kwalificatie 647 Nareis Asiel: dit is in de perioden na 1 januari 2022 relatief hoog gebleven, met een lichte daling na periode 2. Van 82% inwilligingen in 2021 steeg het naar 92% inwilligingen in periode 2, om te stabiliseren op 86% in periode 4.

Ten tweede is uit de data-analyse naar voren gekomen dat bij de zaken met kwalificatie 334 8EVRM een relatief grote categorie (ca. 15% van de zaken in periode 4) wordt afgedaan met de afdoening 'overig', specifiek met de afdoeningswijze 'buitenbehandelingstelling'.²⁷ Een verklaring hiervoor kan zijn dat voor deze aanvragen leges verschuldigd zijn (die niet – tijdig – voldaan zijn) en dat deze aanvragen over het algemeen minder vaak ingediend worden met hulp van VWN.

2.2.3

Doorlooptijden

Ook in de doorlooptijden van de eerste asielaanvragen is een verschuiving te zien. Tot januari 2022 werd op 87% aanvragen binnen een jaar beslist (44% binnen een half jaar en 43% binnen 6-12 maanden). Tussen januari en mei 2022 (periode 2) was dit eveneens in 87% van de aanvragen het geval, maar verschoof het zwaartepunt: 74% van de aanvragen werd binnen 6-12 maanden beslist. Ook tussen mei en eind augustus 2022 (periode 3) werd het merendeel (90%) binnen een jaar beslist, maar in tegenstelling tot de perioden daarvoor werd het grootste gedeelte van die aanvragen beslist binnen 3-6 maanden. In de laatste periode is de doorlooptijd weer langer geworden waarbij 55% van de aanvragen binnen een periode van 6-12 maanden is beslist en 24% binnen 1-1,5 jaar. Zie ook tabel 2.2 hieronder.

²⁷ De afdoening 'overig' houdt in dat de zaak wel is afgesloten, maar dat de zaak niet inhoudelijk is beoordeeld. Onder deze categorie vallen zaken die: buiten behandeling zijn gesteld omdat bijvoorbeeld niet voldaan is aan de leges of de aanvraag niet is ondertekend; ingetrokken zijn door de aanvrager; foutief zijn opgevoerd, ea.

Een verklaring voor de versnelling in periode 3 zijn de versnellingsmaatregelen in die periode in combinatie met de concentratie op niet-complexe inwilligbare zaken. Bij deze zaken is de behandeltijd in de regel korter dan bij complexe niet-inwilligbare zaken, wat voornamelijk komt door de (extra) onderzoeken bij de laatste categorie. De concentratie op inwilligbare zaken bestond ook in periode 2²⁸, echter heeft dit niet tot een snellere doorstroom geleid. Een verklaring hiervoor is dat de instroom vanaf november 2021 tot en met mei 2022 een stijgende lijn laat zien terwijl de uitstroom tot maart 2022 een dalende trend heeft (van ca. 1.200 beslissingen in november naar ca. 730 beslissingen in februari), waardoor de voorraad aanvragen (doorstroom) opliep (zie grafiek I in bijlage I). De versnelling in de doorlooptijden in periode 3 is ook af te zien in de instroom- en uitstroomcijfers. Duidelijk is te zien dat gedurende de versnellingsmaatregelen in april 2022 (bij een stijgende instroom) de uitstroom explosief gestegen is naar ca. 3.000 beslissingen in mei 2022, om in juni weer te dalen en uiteindelijk in juli 2022 lager uit te komen (ca. 470 beslissingen) dan februari 2022.

De langere doorlooptijden en lagere uitstroomcijfers in periode 4 kunnen grotendeels verklaard worden door het loslaten van de versnellingsmaatregelen alsook het loslaten van de concentratie op inwilligbare zaken vanaf juli 2022 in combinatie met sterk stijgende instroom. Door de concentratie op niet-complexe inwilligbare zaken sinds de RvS-uitspraak d.d. 26 januari 2022, zaten vooral in het begin van periode 4 relatief veel 'lastige' aanvragen met een hoger afwijzingspercentage in de voorraad, waardoor de behandel- en doorlooptijd hoger lagen dan in de perioden daarvoor. De uitstroom laat vanaf augustus 2022 weer een langzaam stijgende lijn zien om in januari 2023 terug te keren naar het niveau van eind 2021. Bij de verklaring van de schommelingen in de uitstroom moet, naast de (wijzigingen in de) inhoud van de beoordelingen, ook rekening gehouden worden met projectmatig werken en de aantallen (nieuwe) beslismedewerkers nareis: zo is de locatie Leiden sinds januari 2022 van drie naar vijf teams gegroeid en is er in 2023 een project gestart met medewerkers die bio-kerngezinnen inwilligen.

Tabel 2.2: Doorlooptijden van eerste aanvragen Nareis, inclusief 8 EVRM, per periode.

Doorlooptijd zaken Nareis	Periode 1 (1 jan 2019 - 1 jan 2022)	Periode 2 (1 jan 2022 - 2 mei 2022)	Periode 3 (3 mei 2022-26 aug 2022)	Periode 4 (27 aug 2022 - 1 juli 2023)
< 3 maanden	14%	4%	5%	5%
3 - 6 maanden	30%	10%	51%	13%
6 maanden - 1 jaar	43%	73%	34%	55%
1 - 1,5 jaar	9%	9%	8%	24%
1,5 - 2 jaar	3%	1%	1%	4%
> 2 jaar	1%	2%	1%	1%
Totaal	100%	100%	100%	100%

2.2.4

Bezwaar en beroep

De inwilligingspercentages van de bezwaarprocedures volgen hetzelfde beeld als bij de aanvragen (eerste aanleg). Na 2021 is een stijging waarneembaar van de inwilligingspercentages (gegrond bezwaar), die in periode 4 (27 augustus 2022 – 1 juli 2023) vervolgens weer daalt voor de bezwaarzaken met kwalificaties 334 8EVRM en 517 8EVRM Nareis en juist doorzet voor de bezwaarprocedures met kwalificatie 647 Nareis asiel. Zie ook tabel 2.3. Opvallend is dat de categorie bezwaarschriften die niet inhoudelijk worden beslist (afdoening 'Overig') eveneens stijgt, met name met ingang van 1 januari 2023. Het merendeel van de categorie 'Overig' bestaat uit de afdoening 'intrekking door klant'. Een verklaring hiervoor is dat begin 2023 de herstelactie naar aanleiding van de nareis-huisvestingmaatregel heeft plaatsgevonden, waardoor de bezwaarschriften gericht tegen de huisvestingsmaatregel werden ingetrokken.²⁹

Bij de beroepszaken is sprake van eenzelfde beeld: in 2022 zijn relatief meer beroepszaken Nareis (met kwalificaties 517 8EVRM Nareis en 647 Nareis Asiel³⁰) gegrond verklaard – 25% – ten

²⁸ Naar aanleiding van de eerste RvS-uitspraak waarbij complexe niet-inwilligbare zaken werden aangehouden in afwachting van beleid, zie ook paragraaf 2.1.

²⁹ Deze zaken waren in eerste aanleg ingewilligd en hier was de huisvestingsmaatregel op toegepast waartegen men in bezwaar ging.

³⁰ Bij de beroepszaken Nareis is enkel gekeken naar 517 8 EVRM Nareis en 647 Nareis Asiel, omdat – zonder dossieronderzoek – niet achterhaald kan worden door welke bezwaarzaken 334 8EVRM in het kader van Nareis zijn behandeld. Dit komt omdat in INDiGO geen onderscheid wordt gemaakt in 334 8EVRM regulier en 334 8EVRM Nareis met als gevolg dat dit enkel kan door te filteren op

opzichte van 2021 (18%). In 2023 (tot 1 juli) is weer een daling waarneembaar naar 15% gegronde uitspraken. Ook bij de beroepszaken wordt een opvallend grote categorie niet inhoudelijk behandeld: van 31% in 2021, naar 45% in 2022 en 58% in 2023 (tot 1 juli). De meeste zaken (ca. 90%) in deze categorie 'Overig' bestaan uit de afdoening 'Intrekking rechtsmiddel', wat inhoudt dat de beroepszaak is ingetrokken. Dit kan gebeuren door zowel de aanvrager of gemachtigde als de IND zelf. Deze intrekkingen komen voornamelijk omdat veel zaken door JZ en A&B hangende de beroepsfase opnieuw beoordeeld zijn naar aanleiding van de drie ABRvS-uitspraken.³¹ Waar van toepassing werd alsnog een onderzoek en/of hoorzitting uitgevoerd, waarna in de regel het bezwaar gegrond ging, en het beroep werd ingetrokken. Ook werd begin 2023, na de Afdelingsuitspraak van 8 februari 2023, openstaande beroepszaken opnieuw bezien in het kader het project herstel huisvestingsmaatregel. Dit houdt in dat een redelijk gedeelte van de beroepszaken (ca. 40-60%) als (zij-)instroom bezwaar terugkwam bij de beslismedewerkers. Zie ook tabel VI in bijlage I.

Tabel 2.3: Afdoening bezwaar Nareis 1 januari 2021 – 1 juli 2023

	Ongegrond	%Ongegrond	Gegronnd	%Gegronnd	Overig	%Overig	Eindtotaal
334 8EVRM A&B	2.269	70%	666	21%	286	9%	3.220
2021	1.151	78%	183	12%	138	9%	1.472
2022	735	59%	407	33%	94	8%	1.236
2023 (tot 1 juli)	383	75%	76	15%	54	11%	512
517 8 EVRM Nareis	435	37%	682	58%	63	5%	1.180
2021	269	53%	227	44%	15	3%	511
2022	105	22%	345	72%	29	6%	479
2023 (tot 1 juli)	61	32%	110	58%	19	10%	190
647 Nareis asiel	1.203	37%	1.660	52%	355	11%	3.218
2021	726	51%	583	41%	117	8%	1.426
2022	395	32%	727	58%	121	10%	1.243
2023 (tot 1 juli)	82	15%	350	64%	117	21%	549
Eindtotaal	3.907	51%	3.008	39%	704	9%	7.618

Doorlooptijden en onderzoeken bezwaar

Deze (zij-)instroom van bezwaarzaken is ook van invloed geweest op de doorlooptijden. Deze lopen voor de bezwaarschriften in 2022 op. Het merendeel (ca. 70%) wordt binnen een jaar beslist, echter ca. 20% heeft een doorlooptijd van 12-18 maanden. Ook is de toename van het aantal externe en screeningsonderzoeken (BS 084.17 en BS062.3) en hoorzittingen (BS062.5) in 2022 een verklaring voor de oplopende doorlooptijden in dat jaar. Dit komt overeen met de wijzigingen in de beoordeling naar aanleiding van de drie uitspraken. Zie hiervoor tabel VII in bijlage I voor de aantallen bezwaarzaken waarin één of meerdere onderzoeken heeft plaatsgevonden.

In 2023 (t/m juni) wordt nog steeds ca 70% van de bezwaarzaken nareis binnen een jaar beslist, echter is de doorlooptijd wel korter geworden. Ongeveer 40% van de bezwaarzaken werd binnen drie maanden in beslist, in tegenstelling tot 17% van de bezwaarzaken in 2022. Een verklaring hiervoor is dat in de eerste helft van 2023 veel bezwaarzaken zijn beslist in het kader van het herstel van de huisvestingsmaatregel. In deze zaken is geen aanvullend onderzoek, hoorzitting of HV nodig geweest. Ook bij zij-instroom is in de meeste gevallen geen sprake van extra HV. Wel zet de stijging door van het aantal bezwaarzaken waarin een hoorzitting heeft plaatsgevonden: van 15% in 2021 naar 33% van de bezwaarzaken in 2023, wat in overeenstemming is met de uitspraak horen in bezwaar. De verwachting is dat dit percentage verder stijgt omdat in de eerste helft van 2023 veel bezwaarzaken zonder horen werden afgedaan in het kader van het herstel van de huisvestingsmaatregel. Zaken die kennelijk gegrond of kennelijk niet-ontvankelijk zijn (wegens bijvoorbeeld het niet betalen van leges voor de aanvraag 8 EVRM) worden niet gehoord.

de verantwoordelijke teams (RVN of A&B). Aangezien alle beroepszaken worden behandeld door de directie JZ, is dit onderscheid bij beroepszaken niet uit de data te halen. Hierom is bij beroepszaken enkel gekeken naar 517 8EVRM Nareis en 647 Nareis Asiel.

31 Mogelijk speelt ook andere, minder impactvolle jurisprudentie dan waar deze invoeringstoets op ziet een rol, die eveneens als gevolg had dat zaken in beroep zijn teruggehaald om opnieuw te beoordelen. Bijvoorbeeld een Afdelingsuitspraak van 28 april 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:1260) over dat de leeftijdsgrens bij jongvolwassenen minder strikt moet worden genomen.

2.3 Voordelen, knelpunten en risico's voor de uitvoering

Hieronder volgen de voor- en nadelen bij de uitvoering van de drie uitspraken. Deze punten zijn naar voren gekomen uit de interviews die zijn gehouden met de verschillende organisatieonderdelen van de IND.

2.3.1 Voordelen

- De integrale beoordeling is een positieve en begrijpelijke ontwikkeling. De wijziging is uit te leggen, zowel aan nieuwe medewerkers als aan de betrokkenen. Iedereen voelt zich goed bij de wijziging, zeker nu sinds in januari 2023 alle toetsingskaders en formats aangepast en duidelijk zijn. Bij de medewerkers leeft nu het gevoel dat meer recht wordt gedaan aan de aanvrager: aanvragen waar voorheen afwijzen wegens gebrek aan bewijsnood niet redelijk voelde, worden nu anders beoordeeld.
- Door de integrale beoordeling ervaren medewerkers meer vrijheid dan voorheen om het voordeel van de twijfel toe te passen en vervolgens bepaalde onderzoeken (zoals een DNA-onderzoek) aan te bieden. De beoordelingsruimte bij de integrale beoordeling wordt als prettig ervaren. Hoewel het gevoel heerst dat tussen medewerkers verschillen zijn in de motivering, worden er geen verschillen in de uitkomst ervaren.
- De medewerkers ervaren dat sinds de integrale beoordeling meer wordt ingewilligd, met name van aanvragers die onvoldoende gedocumenteerd zijn. Dit zou bezwaar- en beroepsschriften kunnen schelen.
- Sommige medewerkers geven aan dat het horen bij aanvragen in verband met de integrale beoordeling een meerwaarde heeft gekregen, zeker nu het langer duurt voordat een zaak wordt opgepakt (vanwege de hoge voorraad). Door het horen wordt een beter beeld verkregen van de feitelijke situatie en de huidige stand van zaken, waardoor de beslissingen beter onderbouwd zijn.
- Het meer horen in bezwaar heeft eveneens het voordeel dat er makkelijker een goed onderbouwde beslissing kan worden gemaakt. Waar voorheen een bepaalde mate van onzekerheid werd geaccepteerd, wordt alle benodigde informatie nu gedurende de procedure beter uitgevraagd.

Er worden geen voordelen ervaren door de uitvoering naar aanleiding van de RvS uitspraak om altijd de belangenafweging 8 EVRM te maken.

2.3.2 Knelpunten en risico's

- De drie uitspraken brengen met zich mee dat de behandelduur van de aanvraag of het bezwaarschrift langer duurt dan voorheen. Door de uitspraken wordt meer informatie opgevraagd (middels HV-brieven, hoorzittingen of onderzoek), wat extra tijd kost. Deze (aanvullende) informatie moet ook afgewogen en verwerkt worden in de beoordeling en beschikking, wat eveneens tijd kost. Doordat de behandelduur langer is (en daarmee een zaak langer op de voorraad drukt), heeft dit ook een negatieve invloed op de doorlooptijd (overschrijden beslistermijn) en de doorlooptijden (voorraad nareiszaken) in het algemeen.
- Door de drie uitspraken zijn de inhoudelijke werkzaamheden complexer geworden voor de uitvoering. Dit komt – zoals hierboven genoemd – doordat er meer aanvullende informatie afgewogen en verwerkt moet worden in de beoordeling van een zaak dan vóór de ABRvS-uitspraken.
- Door de integrale beoordeling hebben laat ingediende documenten soms veel bewijswaarde, waardoor ze de planning kunnen verstoren en de beslissing kunnen vertragen.

- De integrale beoordeling geeft de medewerker meer ruimte en heeft daarom het risico in zich dat verschillen in beoordeling kunnen optreden en daarmee het risico op vermindering van de uniformiteit toeneemt.
- Door het verplicht meer horen in bezwaar loopt de beschikbaarheid van de hoorkamers tegen de capaciteit aan. Mogelijk vormt ook de beschikbaarheid van diplomatieke posten en andere locaties in het buitenland (voor ondersteuning gehoren en onderzoeken via het IOM en UNHCR) een risico, zeker nu meer onderzoeken en gehoren plaatsvinden.³²
- Het horen in bezwaar voelt voor nareismedewerkers in veel gevallen als een 'verplicht nummertje'. Vaak is het moeilijk om met aanvullende vragen te komen, zodat het gehoor geen waarde toevoegt behalve het zetten van een 'vinkje'.
- De ervaring van de geïnterviewde medewerkers Nareis en advocatuur is dat het altijd maken van een belangenafweging 8 EVRM eigenlijk niet leidt tot een beter of ander oordeel of meer procedurele rechtvaardigheid.
- Het altijd maken van een belangenafweging heeft een negatief effect op de motivatie en werkplezier van een deel van de medewerkers in de nareisteams: door langere, complexe beschikkingen en met name het feit dat beslissingen er niet anders door worden. Het geeft het gevoel dat de aanvullende tijd en moeite er niet toe doen.
- Het verlies van ervaren (bezwaar)beslismedewerkers heeft nu nog meer impact dan voor de uitspraken, juist vanwege de hoge instroom (en voorraden) aanvragen en de toegenomen complexiteit van de beoordelingen. Doordat het aantal ervaren en minder ervaren medewerkers meer uit balans is, kost het meer tijd om sommige aanpassingen te maken.

2.3.3

Klachten

De aantallen klachten met betrekking tot Nareiszaken die in INDiGO worden geregistreerd nemen sinds 2021 toe. In 2022 vindt de grootste toename plaats met in totaal 177 klachten. Zie de tabel hieronder. Het merendeel van de klachten wordt terecht of gegrond verklaard. De meeste klachten worden geregistreerd bij aanvragen 647 Nareis asiel – het is echter denkbaar dat bij gezinsaanvragen (waarbij ook 334 8 EVRM en 517 8 EVRM Nareis is aangevraagd) enkel bij de hoofdpersoon de klacht wordt geregistreerd.

Tabel 2.4: Aantallen en afdoening klachten Nareis

	Afwijzing	%Afwijzing	Inwilliging	%Inwilliging	Overig	Totaal aant
2019	25	43%	23	40%	10	58
2020	20	37%	29	54%	5	54
2021	33	38%	47	53%	8	88
2022	35	20%	119	67%	23	177
2023 (tot 1 juli)	29	33%	51	57%	9	89
Totaal	142	30%	269	58%	55	466

Er zijn zeven verschillende typen klachten binnen Nareis geregistreerd.³³ Verreweg de meeste klachten (87%) betreffen klachten over de behandelduur. In 2023 bedraagt dit percentage 93%. Deze toename van deze klachten is te verklaren door de stijgende doorlooptijden Nareis (waarbij de beslistermijn van zes maanden wordt overschreden – zie tabel 2.2 in paragraaf 2.2.3). De overige klachten betreffen voornamelijk klachten omtrent dienstverlening.

32 Vanwege het karakter van de invoeringstoets is geen input opgehaald bij BZ.

33 Type klachten: Behandelduur; Dienstverlening; Tolken; Nationale Ombudsman; IT-zaken; Beleid; Bejegening.

3 Ervaringen met de drie uitspraken in de uitvoering

Dit hoofdstuk bespreekt de ervaringen (met de drie uitspraken) van de verschillende organisatieonderdelen die het meest geraakt zijn door de wijzigingen: de teams Nareis van directie Asiel en Bescherming (A&B), Juridische Zaken (JZ), Strategie en Uitvoeringsadvies (SUA) en Bureau Documenten (BDOC, DV). Het Team Onderzoek & Expertise Land en Taal (TOELT, DV) is eveneens bevraagd, echter heeft deze aangegeven geen gevolgen te zien van de uitspraken.

3.1 Nareis A&B

De behandeling van nareisaanvragen valt onder de verantwoordelijkheid van de directie A&B, die daarmee veruit het meeste is geraakt door de wijzigingen naar aanleiding van de drie uitspraken.³⁴ Hieronder worden per uitspraak de gevolgen aangegeven zoals ervaren door de teams Nareis. Daarbij is ook specifiek gekeken naar de gevolgen voor de tijdsinvestering voor de behandeling (behandelduur) van een zaak.

Het laatst beschikbare voor Nareis representatieve tijdschrijfonderzoek³⁵ dateert van 2021. Van 2022 en 2023 zijn geen aparte gegevens beschikbaar. Omdat 2021 te ver in het verleden ligt om iets te zeggen over de wijzigingen, worden hier schattingen gegeven in hoeverre de behandeltijd per zaaktype bij A&B is gewijzigd. De geschatte wijzigingen in tijd kunnen een beeld geven van de benodigde behandeltijd per zaak indien afgezet tegen de bekende normtijden uit het onderzoek van 2021.

De geïnterviewde nareismedewerkers zijn apart gevraagd om in te schatten welke impact de uitspraken hebben gehad op de behandeltijd in hun teams. Een belangrijke kanttekening is dat allen hebben aangegeven het erg moeilijk te vinden om dergelijke schattingen te maken.

Dit ligt er allereerst aan dat de wijzigingen soms geen eenduidig effect hebben qua tijdsbesteding, zodat de behandeling op sommige punten tijdrovender is geworden, en op andere punten juist simpeler.

Daarnaast zijn de effecten uiteenlopend per nationaliteit. Zo worden aanvragen met de Syrische of Turkse nationaliteit, die doorgaans goed gedocumenteerd zijn, sneller behandeld dan voorheen. Minder goed gedocumenteerde groepen, zoals Eritreeërs of Somaliërs, krijgen vaak een DNA-onderzoek aangeboden, wat volgens geïnterviewden tot een dag extra tijdsbesteding kan leiden. Gedurende de onderzoeksperiode vormden laatstgenoemde nationaliteiten echter maar een klein deel van de instroom.

Tenslotte moet opgemerkt dat de behandeltijd per zaak (door een beslismedewerker) niet hetzelfde is als de doorlooptijd: de behandeltijd is een onderdeel van de totale doorlooptijd.³⁶ Het opstarten van nader onderzoek, met name wanneer dit moet plaatsvinden in een derde land, kan (bijzonder) vertragend werken. Hierin zijn de IND en aanvrager afhankelijk van een beperkt aantal locaties, waar naartoe het reizen vaak moeilijk is om financiële- of veiligheidsredenen. Uit dossieronderzoek voor de Knelpuntenanalyse Nareis (2022) blijkt dat in een kwart van de gevallen aanvragers moeilijkheden ondervinden met het reizen op een manier dat het hun aanvraag belemmert. Zo kan het bijvoorbeeld een half jaar duren voordat een DNA-onderzoek rond is en de zaak weer verder kan worden opgepakt.³⁷ Ook zijn er voor sommige locaties

³⁴ De directie RVN is ook geraakt door de drie uitspraken, met name betreffende belangenafweging 8 EVRM en horen in bezwaar, echter de gevolgen voor RVN liggen buiten de scope van dit onderzoek.

³⁵ Een tijdschrijfonderzoek houdt bij hoeveel tijd medewerkers besteden per zaaktype.

³⁶ De behandeltijd wordt gezien als de tijd tussen het ontvangen van een zaak door een (beslis)medewerker en de afsluiting van de zaak. De doorlooptijd is de tijd tussen het indienen van een zaak (zoals een aanvraag, bezwaarschrift) en uitreiken van de beslissing aan de aanvrager. Doorlooptijden per zaak zijn af te leiden uit in INDiGO geregistreerde gegevens (zie 2.2.3).

³⁷ De duur van onderzoeken is afhankelijk van verschillende factoren, zoals beschikbaarheid en verblijfplaats betrokkenen, situatie in het land/locatie van onderzoek en planning van derden die het onderzoek in het buitenland uitvoeren/ondersteunen. Door de manier van dataregistratie in INDiGO is het zonder dossieronderzoek niet mogelijk om de doorlooptijden van onderzoeken te analyseren. Dit strekt te ver voor deze invoeringstoets.

wachttijden van soms wel twee maanden om een gehoor op afstand in te kunnen plannen.³⁸ Daarbij kan de lange doorlooptijd ook weer van invloed zijn op de behandeltijd: er kunnen zich tijdens de doorlooptijd veranderingen voordoen in de situatie van de aanvrager die moeten worden mee beoordeeld.

3.1.1 *Integrale beoordeling*

De nieuwe werkwijze naar aanleiding van de uitspraak over de integrale beoordeling (dd. 26 januari 2022) heeft een lange en moeilijke implementatiefase gekend. A&B was verrast over hoe verregaand het oordeel van de Afdeling is ten aanzien van de destijds geldende inhoudelijke beoordeling. Omdat na de uitspraak er lange tijd geen nieuwe kaders werden opgesteld, moesten veel zaken worden aangehouden. Ondanks het gebrek aan deze kaders moest de inhoudelijke beoordeling grondig worden aangepast, evenals de daarvoor benodigde standaarden en formats. Dit beeld komt vrijwel eenduidig naar voren in gesprekken met medewerkers A&B. Het heeft ongeveer een half jaar geduurd voordat de nieuwe inhoudelijke beoordeling duidelijk is geworden en er vertrouwen is dat de nieuwe (integrale) beoordeling sindsdien eenduidig wordt geïmplementeerd.

Na de uitspraak werden ook heldere kaders gemist voor een tijdelijke werkwijze met de nieuwe eisen, tenminste tot de Werkinstructie (WI) 2022/7 van 2 mei 2022. In het begin was het advies om zaken aan te houden die normaliter op afwijzing uitdraaien omdat er geen sprake is van bewijsnood.³⁹ Tussen de uitspraak en de WI zaten echter ruim drie maanden, waardoor ondanks gebrekkige kaders toch soms beslist moest worden bijvoorbeeld bij schrijvende gevallen. In deze beginperiode was er zowel tussen als binnen de nareislocaties de indruk dat er geen uniformiteit bestond in de beoordeling van dergelijke nareisaanvragen.

Zelfs toen de kaders duidelijker werden met de nieuwe WI 2022/7 van 2 mei 2022, bleef het een uitdaging om deze te implementeren. Door de omvattendheid van de wijzigingen in het werkproces werd de Werkinstructie zonder verdere handvatten, zoals training of mondelinge toelichting op locatie, als onvoldoende ervaren. Zo was er onduidelijkheid wanneer voldoende documenten aanwezig zijn om een DNA-onderzoek aan te bieden.⁴⁰

De uitspraak was tevens een plotselinge tegenslag voor de opleiding van nieuwe nareismedewerkers en heeft hierin vertragend gewerkt. De inhoud van de lopende Basisopleiding Nareis (BON) moest tussentijds worden aangepast. Naast de opleiding van nieuwe medewerkers, viel de uitspraak over integrale beoordeling ook samen met een reeds lopende cursus helder en bondig schrijven. Ook voor medewerkers met meer ervaring zorgde dit voor verwarring, aangezien de toepasselijkheid van de cursus in feite tussentijds veranderde.

Later in mei 2022 organiseerden de directies SUA en JZ daarom een professionaliseringssessie op de nareislocaties (behalve Den Bosch) met ook aandacht voor de integrale beoordeling. In de Kennisgroep Nareis⁴¹, waarin senioren van nareisteams zijn vertegenwoordigd, worden wekelijks casussen besproken met medewerkers van JZ en SUA aan de hand van de nieuwe WI. De uitkomsten worden teruggekoppeld aan nareismedewerkers. De ontmoetingsfrequentie is op het moment van schrijven teruggeschroefd van wekelijks naar maandelijks. Buiten dit adviesorgaan zijn ook binnen de verschillende nareislocaties vormen van ondersteuning opgetuigd. Zo kende Den Bosch, dat gegroeid is van twee naar drie nareisteams, een wekelijks overleg en zijn er onderlinge beslisgroepen.

³⁸ Bij een DNA-onderzoek moet achtereenvolgens gewacht worden op de beschikbaarheid van de nareiziger (aanvrager), het afnemen van samples in het buitenland, het afnemen van samples in Nederland en het rapporteren door NFI.

Eenzelfde vertraging treedt overigens op bij nader onderzoek door BDOC of in de vorm van een gehoor met de nareiziger of de referent.

³⁹ IB 2022/12 Uitspraak Afdeling over bewijsnood

⁴⁰ Het aanbieden van DNA-onderzoek werd daarbij tijdens de versnellingsmaatregelen (april – juli 2022) niet langer gedaan bij bio-kernegezinnen die hun gezinsband voldoende aannemelijk hadden gemaakt.

⁴¹ Voorheen het Landelijk Integraal Toetsingsoverleg (LITO)

Behandelduur

De gegeven schattingen over verschillen in behandeltijd sinds de uitspraak over integrale beoordeling variëren van iets minder benodigde tijd per nareiszaak tot ongeveer **drie uur extra** per nareiszaak.

Versimpelende factoren in dit verband zijn dat de bewijsnoodtoets en de indicatieve documenten toets zijn komen te vervallen. De integrale beoordeling waardoor deze zijn vervangen, is wel arbeidsintensief, maar begint inmiddels te wennen. Wel heeft het lang geduurd voordat die gewenning optrad, en nog steeds zien behandelaren in nareiszaken veel grijs gebied voor wat betreft wanneer wel of geen voordeel van de twijfel moet worden geboden. Bij zaken met weinig indicaties voor twijfel kan sinds de uitspraak sneller worden ingewilligd.

Complicerend werkt onder meer dat het meewegen van factoren sinds deze uitspraak uitgebreider moet. Ook kost het vaker opstarten van (DNA-)onderzoek meer tijd. Verder leidt de integrale beoordeling tot meer schrijfwerk bij afwijzende beschikkingen (zie 2.2.4) en het aandachtig nalezen in de bezwaarfase om eventueel motiveringsgebrek te voorkomen.

3.1.2

Horen in bezwaar

Met de uitspraak betreffende het (altijd) horen in bezwaar gaat het niet zozeer om een inhoudelijke aanpassing van de werkwijze, maar om de uitbreiding van een werkwijze die al bestond. De nareismedewerkers vonden de (direct) verstrekte IB's en latere WI (zie paragraaf 2.1) duidelijk.

Met de nieuwe werkwijze krijgt de referent nu nogmaals de gelegenheid diens persoonlijke omstandigheden te benadrukken. De nareismedewerker geeft vooral een mondelinge toelichting op de beschikking. Sommige van de geïnterviewden stellen dat het (altijd) horen in bezwaar slechts in een klein deel van de gevallen ertoe kan leiden dat bepaalde aspecten in een zaak anders worden gewogen dan wanneer er geen of enkel een schriftelijk gehoor zou zijn.

Het vaker horen is een uitdaging op het gebied van planning. De hoorzittingen moeten worden voorbereid en er moet een datum worden overeengekomen. Daarin is men afhankelijk van de beschikbaarheid van nareismedewerkers, maar met name van de advocaat van de aanvrager en/of referent. Daarbij moet vermeld dat de aanvrager (anders dan de referent) zich meestal in het buitenland bevindt, wat communicatie voor de planning van een online gehoor bemoeilijkt. Veel nareislocaties van de IND hebben (te) weinig hoorkamers. Zo geven Den Bosch en Zevenaar aan dat het einde van hun flexibiliteit om te plannen in zicht is. Nareismedewerkers in Leiden moeten voor een geschikte ruimte al soms uitwijken naar Den Haag of Haarlem.

Online horen van de referent gebeurt sporadisch en op aangeven van de advocaat. Het wordt echter zo veel mogelijk vermeden, aangezien er twijfels zijn of hiermee aan de regelgeving op dit gebied wordt voldaan.

Behandelduur

Deze wijziging betekent dat de behandeling van bezwaarzaken langer duurt omdat bij geen (evidente) gegrondverklaring nu vrijwel altijd gehoord moet worden, waar voorheen regelmatig nog een zaak als kennelijk ongegrond kon worden afgedaan.

Geschat wordt dat in ongeveer de helft van de zaken waar nu een hoorzitting wordt belegd, dit voorgaand aan de uitspraak van 6 juli 2022 niet zou zijn gedaan. Dit komt vooral voor bij 8 EVRM-zaken. Hierbij gaat het om hoorzittingen waar de nareismedewerker vrijwel nooit vragen heeft in aanvulling op het voorgaande in de zaak. Een hoorzitting kost de uitvoering veel tijd in de vorm van voorbereiding, planning en het uitwerken van een verslag.

De beslismedewerkers schatten in dat het altijd horen in bezwaar circa **zeven uur meer** kost. Dit geldt uiteraard alleen voor de zaken waarbij voorheen niet gehoord zou worden in bezwaar en sinds de uitspraak wel gehoord wordt.

Een kanttekening hierbij is dat de hoorzitting in de bezwaarfase redelijk soepel verloopt wanneer het eventuele gehoor in de eerste aanleg zorgvuldig is gedaan, omdat de informatie daaruit helpt bij de afhandeling van de zaak in latere stappen. Zo wordt de kans verkleind dat aanvragers aanvullende informatie pas later aandragen waardoor de zaak later plotseling anders behandeld zou moeten worden. Ook worden er minder zij-instroomzaken gezien sinds de uitspraak, omdat het altijd horen in bezwaar voorkomt dat de IND op dit punt in gebreke wordt gesteld in de beroepsfase. Tenslotte is ook genoemd dat het horen in bezwaar het schrijven van een beschikking vergemakkelijkt.

Naar schatting is de doorlooptijd door de nieuwe werkwijze voor deze zaken met twee à drie weken langer geworden omdat, zoals hierboven al is gemeld, een hoorzitting moet worden ingepland.

3.1.3 *Altijd belangenafweging 8 EVRM*

De uitspraak betreffende het altijd maken van een belangenafweging 8 EVRM, ook al is er geen sprake van familie- of gezinsleven, voelt voor beslismedewerkers als een cirkelredenering die niet merkbaar tot andere beslissingen leidt. Het levert langere beschikkingen op die veel extra tijd kosten om te schrijven. De nieuw gestelde eisen voor de belangenafweging zijn voor sommige beslismedewerkers verwarrend. Die verwarring wordt bovendien eveneens gemerkt bij rechtbanken, die nog zoekende zouden zijn naar hoe de belangenafweging dient te worden getoetst. Deze onduidelijkheid leidt soms tot onverwachte zij-instroom, oftewel (bezwaar)zaken die op last van de rechter opnieuw moeten worden beoordeeld door de IND, doorgaans na het gegrond verklaren van het beroep van de aanvrager.

De geïnterviewde nareismedewerkers geven aan dat de instructie uit IB 2022/80 naar aanleiding van de uitspraak in principe duidelijk is. Er is geen aanvullende cursus geweest voor de nieuwe werkwijze, omdat men met het principe van de belangenafweging al bekend was.

Nu de belangenafweging ook gemaakt moet worden in gevallen waar de IND onderbouwt dat er geen sprake is van familie- of gezinsleven in de zin van 8 EVRM, zijn er in plotseling meer punten waarop beroepen gegrond kunnen gaan. Zo kan een rechtbank meegaan met de redenering dat er geen sprake is van gezinsleven, en toch stellen dat de belangenafweging niet voldoende is onderbouwd. Er zijn echter geen zaken bekend waar dit uiteindelijk tot een ander oordeel heeft geleid omdat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens bij geen familie- of gezinsleven geen schending van artikel 8 EVRM aanneemt.

De nieuwe werkwijze heeft ook impact op hoe er wordt omgegaan met het bieden van herstel verzuim. Vanwege de verplichte belangenafweging is meer informatie nodig over de mee te wegen belangen in een zaak. De standaardbrief voor het bieden van herstel verzuim is hier al op aangepast. Tegelijk merken beslismedewerkers dat de nieuwe werkwijze zorgt voor langere bezwaarschriften. Dit komt onder andere omdat advocaten nu meer informatie en argumenten naar voren brengen, ook argumenten met betrekking tot een toekomstige situatie, en van de verplichte belangenafweging gebruik kunnen maken om tijd te winnen. Hierbij wordt wel aangegeven dat ook vóór deze uitspraak de nareismedewerkers in voorkomende gevallen een zogenoemde subsidiaire belangenafweging maakten in beschikkingen (waarin ingegaan wordt op de hypothetische situatie dat sprake zou zijn van gezinsleven conform artikel 8 EVRM).

Vrijwel alle geïnterviewde nareismedewerkers zijn het erover eens dat het altijd maken van een belangenafweging niet leidt tot een beter oordeel of meer procedurele rechtvaardigheid.

Behandelduur

De nareismedewerkers schatten in dat door de uitspraak betreffende de belangenafweging 8 EVRM, de beoordeling circa **vijf uur extra tijd kost**. Dit geldt uiteraard enkel in 8 EVRM zaken die worden afgewezen waar voorheen geen aanvullende belangenafweging werd gemaakt.

De schattingen lopen op dit punt veel uiteen gezien de verschillende ervaringen met deze wijziging. Het minste verschil wordt gemerkt bij medewerkers met juridische kennis van en ervaring met artikel 8 EVRM. Voor medewerkers bij wie dat minder het geval is, neemt het schrijven van een afwijzende beschikking veel meer tijd in beslag dan voorheen. Sommige van de geïnterviewde senior nareismedewerkers wijten dit deels aan de observatie dat de logica van de belangenafweging nog steeds moeilijk te begrijpen is. Daarnaast is ook meer tijd gaan zitten in de hoorzitting en de voorbereiding daarvan, aangezien meer informatie nodig is van de aanvrager om de belangenafweging te kunnen doen.

Het altijd maken van een belangenafweging heeft tenslotte een negatief effect op de motivatie en het werkplezier van een deel van de medewerkers in de nareisteams. Naast het feit dat beschikkingen langer en complexer zijn geworden, en dat soms onduidelijk blijft wat de eisen zijn van de rechtbank, is vooral het feit demotiverend dat beslissingen er niet anders door worden. Ook kwam de vrees naar voren dat de langere beschikkingen valse hoop bieden aan aanvragers. Dit geeft beslismedewerkers het gevoel dat de aanvullende tijd en moeite er niet toe doet, terwijl het verschaffen van duidelijkheid een belangrijke motivator is in het beroep.

3.1.4 *Lengte minuten en beschikkingen*

Om te bezien of de ABRvS-uitspraken gevolgen hebben gehad voor de uitleg van de beoordeling op papier (wat tijd kost), heeft DEC op verzoek van O&A gekeken naar twee producten. Allereerst zijn aan de hand van het aantal woorden en pagina's de lengte van de nareisminuten behorende bij een inwilligende beschikking⁴² geanalyseerd. Daarnaast zijn aan de hand van het aantal woorden en pagina's de lengte van de afwijzende beschikkingen geanalyseerd. Meer uitleg over de methodiek van DEC staat in bijlage I.

De resultaten van de analyse van DEC hebben het volgende opgeleverd:

Voor de ABRvS-uitspraken lag de lengte van een minuut bij een inwilligende beschikking op gemiddeld ca. 8,5 pagina's. Vanaf januari 2022 is een significante daling in de lengte van de minuten waargenomen en bedragen deze sinds januari 2023 gemiddeld ca. 6-7 pagina's. Deze daling komt met name doordat, in het kader van helder en bondig schrijven, onnodige elementen uit de minuten zijn gehaald. Tijdens de versnellingsmaatregelen van april-juli 2022 was sprake van een zeer sterke daling en bedroeg de lengte van een minuut bij een inwilliging rond de 4-5 pagina's. Dit laatste komt overeen met de bevinding dat tijdens de versnellingsmaatregelen minder onderzoek werd uitgezet en minder HV werd geboden, zodat deze informatie ook niet in de minuten opgenomen werd/hoeft te worden. Ook werd een aangepaste minuut toegepast, die minder woorden bevat dan de standaard minuut. In aantal woorden daalde de minuten van gemiddeld ca. 2.600 per minuut in 2021 naar gemiddeld ca. 1.800 in 2023, met een sterke daling in april-juni 2022 van gemiddeld ca. 1.000 woorden per minuut.

Een ander beeld geeft de lengte van de afwijzende beschikkingen. Voor de ABRvS-uitspraken lag de lengte van de beschikkingen gemiddeld rond ca. 3,5 pagina's (1.100 woorden). Vanaf oktober 2022 is er een significante stijging in het aantal pagina's van de afwijzende beschikkingen naar gemiddeld ca. 4,5-5 pagina's (1.500 woorden). Deze stijging blijft zichtbaar tot april 2023. Daarna valt het aantal pagina's weer terug tot binnen de verwachte bandbreedte (ca. 4 pagina's). A&B herkent dit beeld en geeft aan dat afwijzende beschikkingen 8 EVRM gemiddeld langer zijn (ca. 10 pagina's) omdat een volledige belangenafweging moet worden gemaakt en alle banden moeten worden getoetst.

⁴² De inwilligende beschikking is een kort standaard format, daarom is bij de inwilligingen gekeken naar de lengte van de bijbehorende minuten.

3.2 Juridische Zaken (JZ)

Integrale beoordeling

Hoewel zaken die bij de RvS lopen worden gemonitord door JZ, kwam de verregaande inhoud van de uitspraak zelf als een verrassing. JZ had niet op deze uitspraak geanticipeerd of van te voren scenario's uitgewerkt. Pas na de uitspraak zijn de consequenties bestudeerd intern en met J&V.

Na de uitspraak in januari 2022 werden de nareiszaken die op voorraad lagen bij JZ na de beleidswijziging in de loop van 2022 herzien. Zover bekend zijn naar aanleiding van de uitspraken belangenafweging 8 EVRM en horen in bezwaar openstaande zaken niet projectmatig opgepakt.

Vanwege de grote werkvoorraad bij JZ wordt in de regel pas inhoudelijk naar een zaak gekeken zodra er een uitnodiging komt voor een zitting. Afhankelijk van de drukte bij een rechtbank kan het maanden duren voordat een zaak op zitting komt. Het komt vaak voor dat in de tussentijd aanvullende stukken worden ingestuurd door de aanvrager.

Sinds de integrale beoordeling is het lastig hiermee om te gaan, omdat de stukken vaak betrokken moeten worden in de beroepsprocedure en eerder ingenomen standpunten hierdoor kunnen veranderen. Na eventueel onderzoek door Bureau Documenten kan het zijn dat het besluit op bezwaar helemaal niet meer houdbaar is, waardoor JZ de bezwaarbeschikking moet intrekken en A&B opnieuw een beslissing moet nemen. Eveneens komt het voor dat JZ een verzoek om aanhouding bij de rechtbank moet indienen zodat alsnog onderzoek kan worden geboden, met name in zaken waar de IND eerder in gebreke is gesteld of een beroep niet tijdig beslist is lopende was. Ook komt het soms voor dat gezinsleden hangende het beroep plotseling beschikbaar zijn voor nader onderzoek, waar ze dat eerder niet waren. In dergelijke gevallen is het voor beide partijen voordeliger om geen nieuwe aanvraag in te dienen, maar is wel het akkoord nodig van de rechtbank om een nader onderzoek op te starten.

JZ ziet af en toe nog beroepszaken waarbij de integrale beoordeling niet goed is toegepast, wat vermoedelijk te wijten is aan de relatief lange periode waarin A&B met onduidelijke kaders heeft moeten werken. Daarnaast herkent ook JZ het beeld dat er een grijs gebied is rondom de vraag wanneer de beschikbare documentatie zodanig is, dat een DNA-onderzoek voor de hand ligt en wanneer dit beter achterwege kan worden gelaten. Dit komt omdat bij deze toetsing met meer diverse individuele factoren rekening moet worden gehouden.

Horen in bezwaar

JZ heeft in de praktijk weinig gemerkt van de gevolgen van deze uitspraak. Het is over het algemeen duidelijk wanneer gehoord moet worden en men ervaart inmiddels weinig gegrondverklaring of intrekkingen op deze grond. Dit in tegenstelling tot net na de Afdelingsuitspraak over de hoorplicht.

Altijd belangenafweging 8 EVRM

JZ geeft aan dat de uitspraak betreffende de belangenafweging 8 EVRM beduidend meer effect heeft gehad dan de andere twee uitspraken. Dit komt met name omdat de instroom van beroepszaken 8 EVRM (517 nareis en 334 gezinsleden cf 8 EVRM) groter is dan beroepszaken Nareis asiel (647) waar de belangenafweging 8 EVRM geen rol speelt.⁴³

JZ merkt dat de belangenafweging vrij complex is voor de uitvoering, maar ook dat rechtbanken zelf zoekende zijn in de interpretatie van het artikel. Omdat nareisaanvragen vaak gecombineerd worden ingediend met 8 EVRM-aanvragen (voor familieleden die buiten het kerngezin vallen), leveren ze bij grote families al snel een grote ketting aan aanvragen en procedures op. Hierbij speelt ook dat de zakenvoorraad erg groot is.

⁴³ Zie ook tabel VI in bijlage I.

JZ ziet veel beroepszaken gegrond gaan vanwege een motiveringsgebrek op de belangenafweging 8 EVRM, vooral met betrekking tot jongvolwassenen en het principe van MTNET (*'more than the normal emotional ties'*, oftewel beschermwaardig familieleven in de zin van 8 EVRM). Dit is een relatief complex verdragsartikel, waarbij de belangen niet altijd goed zijn meegewogen. Zo hoort er een verschil te zijn tussen de vaststelling van familieleven met MTNET en de belangenafweging, die vaak ziet op economische of medische belangen. Ook ziet JZ een gebrek aan ervaring bij nareisteams in verhouding tot reguliere aanvragen (die ook 8 EVRM-aanvragen behandelen). Ook gaan veel zaken gegrond vanwege een motiveringsgebrek op de belangenafweging als er geen familie- of gezinsleven is aangenomen, ondanks dat in dit soort zaken een belangenafweging niet tot een ander oordeel zal leiden.

3.3 Strategie en Uitvoeringsadvies (SUA)

Integrale beoordeling

De verregaande inhoud van deze uitspraak kwam als een verrassing. SUA heeft niet op deze uitspraak geanticipeerd of van te voren scenario's uitgewerkt. Het is immers niet haalbaar om bij elk lopende ABRvS-zaak verschillende scenario's uit te werken. Pas na de uitspraak zijn de consequenties intern en met J&V bestudeerd.

De taak om een nieuwe werkwijze op te stellen na de uitspraak over integrale beoordeling van 26 januari 2022 was ook voor SUA complex en verliep stroef. IB 2022/12 van dezelfde dag deed de mededeling dat de uitspraak grote impact heeft en bestudeerd wordt, en dat alle zaken waarin normaliter wordt afgewezen op bewijsnood, moeten worden aangehouden. De eerste officiële vervolginstructie in WI 2022/7 volgde pas op 2 mei 2022.

Na het rondsturen van IB 2022/12 heeft SUA de senior nareismedewerkers van A&B bij elkaar geroepen om input te verzamelen voor de nieuw te bouwen kaders. Hoewel dit contact goed verliep, heeft SUA lange tijd geworsteld voordat WI 2022/7 werd rondgestuurd. Zodra de nieuwe WI was ingevoerd belegde SUA met JZ een professionaliseringssessie voor beslismedewerkers op alle nareislocaties (behalve Den Bosch), met veel aandacht voor de integrale beoordeling.

Na de invoering van de nieuwe werkwijze hielp SUA bij de totstandkoming van de Kennisgroep Nareis. Hierin worden aan de hand van casuïstiek vragen over de afhandeling van zaken met de nieuwe werkwijze beantwoord. Senior beslismedewerkers van de verschillende nareislocaties nemen deel en notulen worden gebruikt als naslagwerk voor beslissers. De frequentie van het overleg begon wekelijks in mei 2022, maar is later teruggeschroefd naar maandelijks. Reeds hiervoor bestond het maandelijks Landelijke Afstemmingsoverleg (LASNA), waarin overstijgende beleidsvraagstukken worden besproken tussen landelijke senioren nareis, SUA, JZ en MT.

Horen in bezwaar

De uitspraak heeft bij de IND het doel van het horen in bezwaar benadrukt. De praktijk om af te zien van horen is door deze uitspraak weer aangescherpt conform de Awb. De IB's 2022/72 en 2022/60 met toelichting op de uitspraak en de aanscherping waren voldoende. SUA heeft hiertoe geen onduidelijkheden aan de kant van de uitvoering gemerkt.

Altijd belangenafweging 8 EVRM

De inhoud van deze uitspraak is met de IB 2022/80 nader toegelicht, ruim een maand na de uitspraak. SUA merkt dat het duidelijk is dat er altijd een belangenafweging plaats moet vinden. Wel zijn er vragen over hoe alle belangen dienen te worden meegewogen. Deze zijn lastig te beantwoorden omdat elke casus uniek is en alle belangen individueel moeten worden meegewogen. Binnen de reeds bestaande Kennisgroep 8 EVRM kunnen casussen worden besproken.

3.4 Dienstverlening (DV) - Bureau Documenten

Bureau Documenten (BDOC) beoordeelt de echtheid van documenten die worden ingediend ter vaststelling van de identiteit van aanvragers. Voor dit onderzoek zijn vertegenwoordigers van

BDOC geïnterviewd aangezien de integrale beoordeling heeft veranderd hoe de IND documenten weegt en beoordeeld (zonder onderscheid te maken tussen indicatieve en officiële stukken). De afdeling is niet betrokken bij procedurele wijzigingen naar aanleiding van de drie uitspraken.

Hoewel vertegenwoordigers van BDOC op de hoogte zijn van de uitspraak over integrale beoordeling en dat er niet langer onderscheid wordt gemaakt tussen officiële en indicatieve documenten, is er over de uitspraak en nieuwe werkwijze niet of nauwelijks met BDOC gecommuniceerd. De wijze van documentonderzoek van ingestuurde stukken is geenszins gewijzigd: evenals voorheen worden documenten op hun echtheid beoordeeld.

Na WI 2022/7 voor het gebruik van de integrale beoordeling werd de automatische ontvangstbrief voor nareisaanvragers op één punt aangepast om zo veel mogelijk relevante stukken te verkrijgen voor de beoordeling (zie 3.2 voor de impact hiervan op aanvragers). Waar de IND voorheen specifiek vroeg naar “*officiële* door de autoriteiten van het land van herkomst afgegeven documenten”, is deze zin in het vervolg weggelaten, zodat alleen nog wordt gevraagd naar originele documenten (ongeacht door wie deze zijn uitgegeven). BDOC heeft naar aanleiding daarvan echter geen duidelijk verschil in het aantal ingediende documenten per aanvraag gemerkt. Volgens de geïnterviewden was er ook voor de uitspraak al sprake van dat aanvragers zo veel mogelijk indienen, inclusief documenten die weinig bewijswaarde kan worden toegekend (denk aan schooldiploma’s of doopaktes die niet in een register staan).

Die indruk bestaat ondanks de kanttekening dat de groep Eritrese aanvragers afnam rond het moment waarop de integrale beoordeling bij de IND werd doorgevoerd. In deze groep komt het relatief veel voor dat aanvragers hun identiteit niet met documenten kunnen aantonen, vanwege de administratieve situatie in hun herkomstland. Echter lijkt het niet langer onderscheid maken tussen officiële en indicatieve documenten geen effect te hebben op de werkvoorraad van BDOC.

4 Gevolgen voor de aanvrager

Om redenen verband houdend met privacy konden aanvragers zelf niet worden ondervraagd voor dit onderzoek over hun ervaringen. In plaats daarvan zijn interviews gehouden met vertegenwoordigers van VWN, NIDOS en met een drietal advocaten met ervaring in nareiszaken. Zij zijn vanuit hun expertise gevraagd naar het effect van de drie wijzigingen op aanvragers. In het bijzonder is gevraagd naar op het doenvermogen van aanvragers, eventueel onbedoelde discriminerende aspecten in de uitvoering, en naar eventuele klachten over de nieuwe werkwijze (deelvragen 2 a-c). Tevens is in interviews met IND-medewerkers gevraagd naar ervaringen van aanvragers waar toepasselijk.

Uit de interviews komt het beeld naar voren dat de wijzigingen over het algemeen positief uitpakken voor de doelgroep. Dit geldt vooral voor de integrale beoordeling die aanvragers meer gelegenheid geeft om de familierechtelijke relatie aan te tonen, onder andere door het vaker opstarten van DNA-onderzoeken. Over het algemeen wordt er vaker voordeel van de twijfel geboden. Wel blijven er pijnpunten uit het perspectief van aanvragers, zoals ongelijke prioritering in de behandeling⁴⁴ van aanvragen en onduidelijkheid over welke documenten zij moeten aanleveren. Wachttijden blijven over het algemeen lang. Door het toegenomen gebruik van nadere onderzoeken (waaronder DNA-testen) moeten aanvragers in het land van herkomst vaak lange (en soms kostbare) reizen afleggen naar ambassades of andere vertegenwoordigingen.⁴⁵

4.1 Positieve gevolgen

Grotere kans op inwilliging door integrale beoordeling

De geïnterviewde advocaten geven aan dat veel kenners van rechtspraak op dit onderwerp al geruime tijd een dergelijke verregaande uitspraak verwachtten, en niet verrast waren. In de noot bij de uitspraak wordt het oordeel teruggevoerd op enerzijds het nieuwe ambtsbericht over Eritrea en het arrest ECLI:EU:C:2019:192 dd. 13 maart 2019 anderzijds.⁴⁶ In dit arrest zette de Afdeling reeds een nieuw beoordelingskader in Eritrese nareiszaken uiteen.

De integrale beoordeling heeft als gevolg dat de doelgroep meer mogelijkheden heeft om aanvragen kracht bij te zetten. Voor bio-kerngezinnen geldt dat vaker toepassen van DNA-testen twijfel over de familierechtelijke relatie sneller en definitiever weg kan nemen. Met name in aanvragen van doorgaans slecht gedocumenteerde groepen, zoals Eritreeërs, is een verschil in het inwilligingspercentage te zien. Het toegenomen gebruik van DNA-testen komt die groep dus tegemoet in het leveren van bewijs waar zij anders gezien de administratieve praktijk in het land van herkomst niet of moeilijk aan zouden komen. Maar ook andere vormen van bewijs, zoals voorheen ondersteunende documenten of verklaringen uit nader gehoren, wordt meer waarde toegekend dankzij de integrale beoordeling. Ook bij aanvragers die beter gedocumenteerd zijn valt de integrale beoordeling meer in het voordeel van de aanvrager.

De geïnterviewde advocaten stellen dat de IND met de nieuwe werkwijze het voordeel van de twijfel doorgaans goed heeft opgepakt. Ze zien meer 'durf' van de kant van beslismedewerkers en minder angst om met een fraudeur te maken te hebben. Wat betreft de ervaring van cliënten worden enkel positieve ervaringen gezien bij deze wijziging.

Mondelinge toelichting bij horen in bezwaar

Het altijd horen in bezwaar wordt tevens gewaardeerd door aanvragers. Ook wanneer een zaak

⁴⁴ Dit speelde met name ten tijde van de versnellingsmaatregelen in april-juli 2022. Echter wordt nog steeds regelmatig ervaren. Dit kan te maken met bijvoorbeeld de individuele omstandigheden die in zaken spelen of ingestelde ingebrekestellingen waardoor aanvragen anders geprioriteerd kunnen worden.

⁴⁵ Bij inwilliging moet de reis sowieso worden afgelegd om de MVV te kunnen krijgen. Echter, onderzoeken (incl. gehoren) leiden niet in alle gevallen tot een inwilliging of gegrondverklaring. Daarbij zit er soms redelijk wat tijd tussen het onderzoek en de beslissing, waarbij de aanvrager voor de keuze komt te staan waar te verblijven in de tussentijd.

⁴⁶ Bron: Strik, M.H.A. in SDU OpMaat, JV 2022/68 - *Meer integraal beoordelingskader Eritrese nareiszaken; bewijs identiteit en gezinsband, ambtsbericht 2020*.

op afwijzing uitdraait is het voor aanvragers vaak prettig om de toelichting op dat besluit mondeling te horen, en hier ook meteen op te kunnen reageren. Dit effect is groter dan het onterecht scheppen van verwachtingen met een extra gehoor – geïnterviewden geven aan dat dergelijke verwachtingen, als er al sprake van is, meestal van tevoren weggenomen kunnen worden door een gemachtigde. VWN wijst er tevens op dat de waarde van een gehoor bij afwijzing vooral groot is bij minder hoogopgeleide aanvragers, die meer moeite hebben met het interpreteren van formele brieven.

Altijd belangenafweging 8 EVRM

Van de drie wijzigingen heeft de belangenafweging in 8 EVRM-zaken de minste merkbare gevolgen voor de doelgroep. VWN geeft aan te merken dat deze uitspraak ertoe leidt dat ook in 8 EVRM-aanvragen, vergelijkbaar met de integrale beoordeling in nareisaanvragen, meer holistisch wordt gekeken naar de situatie van de aanvrager. Zo zou de veiligheidssituatie in het land van herkomst sneller betrokken worden bij het beoordelen van de afhankelijkheidsrelatie tussen aanvrager en referent.

4.2 Negatieve gevolgen

Langere doorlooptijden

Uit de interviews komen de lange wachttijden naar voren als grootste pijnpunt bij aanvragers. De drie wijzigingen dragen bij aan langere doorlooptijden door een meer omvattende werkwijze, al is moeilijk vast te stellen in hoeverre de wijzigingen daarvoor verantwoordelijk zijn (naast hoogte van de instroom en capaciteit bij de IND).

Op het indienen van een aanvraag volgt vaak een lange periode van onzekerheid voor zowel referent als achtergebleven familielid. Het is vaak onmogelijk in te schatten of een aanvraag wordt ingewilligd, afgewezen, of dat er aanvullende documenten of onderzoeken worden verlangd of opgestart. De integrale beoordeling verhoogt enerzijds de kans op inwilliging bij wie daar recht op heeft, maar anderzijds is de procedure complexer en soms minder voorspelbaar geworden, ook voor de aanvrager.

Onduidelijkheid over benodigde documenten

VWN benadrukt dat met de integrale beoordeling en de belangenafweging 8 EVRM nog minder duidelijk is geworden welke documentatie nodig is voor de behandeling van nareisaanvragen, en welke documenten achteraf gezien overbodig zouden blijken.⁴⁷ Dit is nadelig voor hulpverleners bij VWN, die het beduidend moeilijker vinden dan voorheen om aanvragers hierover te adviseren. Het verkrijgen en geldig laten vertalen van documenten kan de aanvrager veel tijd en geld kosten, zodat het teleurstellend en frustrerend is als dit achteraf onnodig blijkt.

Ook is de helderheid van correspondentie vanuit de IND genoemd in de interviews als mogelijk nadelig gevolg van de drie wijzigingen. Zo wordt de ontwikkeling gemerkt dat brieven van de IND steeds langer en ingewikkelder worden, en daarmee moeilijker te begrijpen door aanvragers. Dit kan samenhangen met de wijzigingen, waaronder de integrale beoordeling, aangezien ook vanuit de IND minder eenduidig is geworden welk type document doorslaggevend is in een bepaalde zaak.

Ongelijke wachttijden

Als gevolg van de tijdelijke versnellingsmaatregelen zijn wachttijden tussen verschillende groepen aanvragers gaan verschillen. Dit komt ook voor bij andere afwijkingen van het *first in, first out*-principe (FIFO), zoals prioritering van relatief eenvoudige zaken of ingestelde ingebrekestellingen. De integrale beoordeling en vaker gebruik van DNA-onderzoek hebben dit verschil in wachttijden versterkt. Zo noemt NIDOS dat slecht gedocumenteerde Eritrese jongeren vaak lang moeten wachten dan beter gedocumenteerde Syrische leeftijdsgenoten. Dit is soms moeilijk uit te leggen aan jongeren die samen in dezelfde opvanglocatie verblijven.

⁴⁷ Dit knelpunt is al gesignaleerd in de Knelpuntenanalyse Nareis (O&A, 2022).

Consistentie toepassingskader bij twijfelgevallen

Hoewel het toegenomen gebruik van DNA-testen doorgaans als positief wordt gezien voor de aanvrager, zijn hier ook kritische noten bij geplaatst door de geïnterviewden. Terwijl het algemene effect van de integrale beoordeling er een lijkt te zijn van grotere kansen op inwilliging (zie 4.1), laten hulpverleners van VWN en de advocatuur ook weten dat eveneens sprake is van het omgekeerde effect: namelijk dat nader onderzoek wordt opgestart in gevallen waar voorheen⁴⁸ zou worden ingewilligd met het voordeel van twijfel. Met name wordt niet begrepen waarom nu weer DNA-onderzoek noodzakelijk is. Dit zou leiden tot een langere doorlooptijd en meer investering van de aanvrager, inclusief reizen in het land van herkomst of verblijf naar vertegenwoordigingen. Bovendien is er de indruk dat het al dan niet voordeel geven van de twijfel betreffende het aanbieden van onderzoek versus het direct inwilligen inconsistent gebeurt. Dat dit effect zich tenminste deels voordoet is niet onwaarschijnlijk, gezien de toegenomen complexiteit van het beoordelingskader.

Reizen voor aanvullend onderzoek

(ID-)gehoren en DNA-testen vinden plaats op een diplomatieke post of locatie van het IOM of UNHCR. Met de wijzigingen komt het vaker voor dat aanvragers in het buitenland hiervoor een lange reis moeten afleggen en al dan niet illegaal landsgrenzen moeten oversteken. Juist gebieden die al door anderen zijn ontvlucht kunnen risicovol zijn om in te reizen vanwege politiek conflict. Dit geldt temeer voor minderjarige aanvragers, die doorgaans kwetsbaarder zijn en zo gedwongen worden te verblijven op een voor hen onbekende plek.

Geïnterviewden zeggen wel te merken dat de IND coulant omgaat met dergelijke situaties, bijvoorbeeld bij het maken van bezoeksafspraken. Ook wordt terughoudend omgegaan met onderzoeken in zaken waar slechts een kleine kans is dat de uitkomst van dat onderzoek de beslissing zal beïnvloeden.

Onnodig lange hoorzittingen in bezwaar

Hoewel de geïnterviewde advocaten het goed vinden dat er meer gehoord wordt in bezwaar en de aanvragers dit ook waarderen, vinden zij dat de hoorzittingen over het algemeen onnodig lang duren (3 uur). De hoorzittingen hebben daarom een grote aanslag op hun agenda. Veel informatie waarnaar gevraagd wordt is onnodig (is al bekend in het dossier) en zo voelen de meeste hoorzittingen in bezwaar als een procedureel 'vinkje', aangezien de indruk bestaat dat beslismedewerkers in het gesprek geen extra moeite doen om aanvullende informatie boven tafel te halen die de beslissing zou kunnen doen veranderen. Het zou tijd en frustratie schelen als de hoorzittingen korter zouden duren waarbij de focus ligt op de nog bestaande onduidelijkheden in de aanvraag.

Complexiteit motivering belangenafweging 8 EVRM

Hoewel VWN stelt over het algemeen positief te staan tegenover de uitbreiding van de belangenafweging in 8 EVRM-zaken, wordt ook duidelijk gemerkt dat dit de IND meer capaciteit kost (en indirect wellicht langere doorlooptijden) – zie paragraaf 3.5. Ook voor hulpverleners is de belangenafweging in gevallen dat er niet aan het wettelijk beschermde gezinsverband wordt voldaan, vaak lang en ingewikkeld om uit te leggen. Het tegenstrijdige effect van een rechtvaardigere procedure die meer beslag legt op de IND en dus tot langere doorlooptijden zorgt, is daarmee des te opvallender bij de belangenafweging 8 EVRM.

Daarnaast merken de geïnterviewde advocaten, net als Nareis A&B en JZ, dat rechtbanken op sommige punten nog zoekende zijn naar de (juiste) toepassing van 8 EVRM in nareiszaken. Volgens de advocatuur blijkt uit jurisprudentie dat de omstandigheden van aanvragers van gezinshereniging zwaarder moeten wegen dan de economische belangen van de staat, indien het aanvragers met een asielstatus betreft. De belangenafweging voelt met de huidige werkwijze voor advocaten als een 'vinkenlijstje' waar aanvragers op onterechte manier zelden iets van merken.

⁴⁸ Met name tijdens de versnellingsmaatregelen april – juli 2022

Belangenafweging 8 EVRM leidt niet tot ander oordeel.

De advocatuur merkt dat de uitbreiding van de belangenafweging 8 EVRM niet leidt tot een ander cq. beter oordeel of meer procedurele rechtvaardigheid. De extra moeite en tijd die zij en de aanvrager/referent hierin steken (met betrekking tot aanvullende informatie, documenten en hoorzittingen), wordt uiteindelijk niet uitbetaald.

Scheppen van verwachtingen

Doordat door de drie uitspraken meer informatie wordt opgevraagd, onderzoek wordt gedaan en meer hoorzittingen worden gehouden, schept dit verwachtingen bij de aanvrager/referent voor een positief besluit. Hoewel VWN, NIDOS en de advocatuur aangeven over het algemeen positief te staan t.a.v. de wijzigingen, zijn zij hierdoor meer tijd kwijt aan verwachttingsmanagement.

5 Conclusie

In dit onderzoek stond de vraag centraal in hoeverre de drie uitspraken goed uitvoerbaar zijn voor de teams Nareis A&B, zowel voor de uitvoerende instanties als voor de doelgroep.

Integrale beoordeling

Met name de eerste uitspraak ten aanzien van de integrale beoordeling heeft veel consequenties gehad voor de uitvoering en de doelgroep. De IND was verrast door deze uitspraak en met name de eerste drie maanden na de uitspraak wist de IND niet hoe deze uitspraak betrokken moest worden in de beoordeling. Dát het betrokken moest worden, was duidelijk, maar met name bij niet-(evidente) inwilligingen waarbij sprake was van onvoldoende officiële documenten of twijfel was, was drie maanden lang volledig onduidelijk hoe en welke informatie gewogen moest worden in de beoordeling. Dit heeft tot gevolg gehad dat niet direct inwilligbare en complexere zaken aan moesten worden gehouden, waardoor de toch al stijgende voorraad van dezelfde soort zaken⁴⁹ en daarmee de doorlooptijden, groeide. Ook heerste door de onduidelijkheid een gevoel van willekeur en verstoorde het de Basisopleiding Nareis. Pas door het verschijnen van de Werkinstructie in mei 2022, samen met aangepaste beleidskader, de workshop en geïnitieerde structurele casusbesprekingen vanaf juni 2022 werd meer duidelijkheid gecreëerd. Alsnog duurde het tot na de zomer (in totaal een half jaar na de uitspraak) voordat de nieuwe inhoudelijke beoordeling duidelijk is geworden en dat er vertrouwen is dat de nieuwe (integrale) beoordeling sindsdien eenduidig wordt geïmplementeerd.

Hoewel de behandelduur van zaken naar ervaring enigszins is toegenomen, verloopt de uitvoering nu goed en zijn alle partijen over het algemeen tevreden over de (invulling) van deze uitspraak. Medewerkers hebben meer beoordelingsruimte gekregen en vinden de huidige beoordeling meer recht doen aan de situatie van de vreemdeling. Het zorgt daarbij voor aantoonbaar meer inwilligingen, met name voor de categorie vreemdelingen die moeilijk aan officiële documenten kan komen. De advocatuur en VWN zien ook meer inwilligingen door deze uitspraak. Echter signaleren zij ook dat nog minder duidelijk is geworden welke documenten nodig zijn voor een (goede) beoordeling van de aanvraag. Dit is van belang omdat juist het verkrijgen van documenten voor nareizigers lastig (zo niet gevaarlijk) en tijdrovend kan zijn. Ook signaleren zij dat sinds de zomer van 2022 weer meer onderzoeken nodig worden geacht dan in de periode daarvoor.⁵⁰ Het is voor hen onduidelijk waarom nu (zonder onderzoek) niet langer het voordeel van de twijfel kan worden gegeven.

Horen in bezwaar

De ABRvS-uitspraak horen in bezwaar heeft (veel) minder gevolgen gehad voor de teams Nareis. Hierbij is geen sprake van een ingrijpende inhoudelijke wijziging, maar van een uitbreiding van al bestaande werkzaamheden. De uitvoering daarvan verloopt vanaf het begin redelijk soepel en is voor de medewerkers begrijpelijk. Wel is het de ervaring dat de behandelduur is toegenomen bij zaken waar voorheen niet gehoord zou worden. Ook de advocatuur is positief dat de aanvrager of referent meer gehoord wordt, ook al leidt het niet direct tot een ander oordeel. De lengte van de hoorzittingen kan daarbij wel (aanzienlijk) korter.

Altijd belangenafweging 8EVRM

Meer moeite hebben de IND, de advocatuur, VWN en NIDOS met de uitvoering en het nut dat er altijd een belangenafweging bij 8 EVRM aanvragen moet worden gemaakt, ook als geen sprake is van beschermenswaardig familie- of gezinsleven. De uitvoerbaarheid wordt door alle partijen als lastig ervaren. Daarbij heeft het tot op heden niet tot een ander oordeel of betere procedurele rechtvaardigheid geleid, terwijl het relatief veel tijd van de medewerkers vraagt, alsook van de

⁴⁹ De instroom van nareiszaken is vanaf 2022 sterk toegenomen. Daarbij kwam het effect van de versnellingsmaatregelen in april-juli 2022 met de focus op (evidente) inwilligbare zaken, waardoor ook de meer complexe zaken bleven liggen.

⁵⁰ Dit is terug te voeren op de versnellingsmaatregelen, waarbij in bepaalde zaken voorbij werd gegaan aan bepaalde onderzoeken en processtappen.

aanvrager en referent. De ervaring is dat de behandelduur van zaken waar voorheen geen aanvullende belangenafweging werd gemaakt, is toegenomen. Daarnaast zijn de rechtbanken ook nog zoekende naar de invulling, waardoor JZ meer werk heeft aan deze uitspraak in vergelijking met de andere twee uitspraken. Het zoeken door de rechtbanken leidt ook tot onzekerheid en onduidelijkheid bij alle betrokkenen, zoals het (te) indringend toetsen door zelf vast te stellen of er familie- of gezinsleven is en een eigen belangenafweging te maken, waarbij soms omstandigheden worden betrokken die niet relevant zijn. De onduidelijkheid uit zich in de besluitvormingsfase met name in de te overleggen documenten, benodigde informatie en de weging van de verschillende factoren in de belangenafweging. Dit resulteert in meer HV, een hoeveelheid aan documenten en informatie, lange bezwaarschriften, langere hoorzittingen en langere complexe beschikkingen. De uitvoering van deze uitspraak zorgt door bovenstaande voor demotivering bij de beslismedewerkers.

Versterkend effect: complexiteit en langere behandelduur

De drie uitspraken hebben een versterkend effect. Aan de ene kant positief: de werking van de uitspraken zorgen dat de aanvrager (letterlijk en figuurlijk) meer gehoord wordt. Aan de andere kant zorgen de uitspraken dat de inhoudelijke beoordeling complexer is geworden. Dit komt doordat de uitspraken maken dat er meer informatie, documenten, onderzoek en hoorzittingen nodig zijn. Met name de toename van het aantal hoorzittingen is in de data analyse goed terug te zien. Al deze aanvullende informatie moet wel (juist) worden meegenomen in de beoordeling. Deze complexiteit is een verzwaring van de werklast van de beslismedewerkers en het schept verwachtingen bij de doelgroep. Daarnaast is de indicatie dat de uitspraken ook zorgen voor een (nog) langere behandelduur van zaken die vóór de uitspraken anders beoordeeld zouden zijn. Het vergaren en meenemen van alle benodigde informatie kost immers tijd en daarmee capaciteit. De langere behandelduur kan op zijn beurt zorgen voor een langere doorlooptijd van de aanvragen nareis en 8EVRM, momenteel het grootste knelpunt bij Nareis A&B. Aan de andere kant is er (met name door de uitspraak integrale beoordeling) sprake van een hoger inwilligingspercentage waardoor relatief minder bezwaar- en beroepzaken verwacht kunnen worden, wat een positief effect heeft op de capaciteit.

Aanbevelingen

- *Het uitvoeren van een kostprijsonderzoek.* De nareismedewerkers hebben een inschatting gemaakt met hoeveel de behandelduur in voorkomende zaken is toegenomen door de drie uitspraken. Deze inschattingen zijn een indicatie dat de uitspraken effect kunnen hebben op de normtijden, capaciteit en kostprijs van zaken nareis en 8 EVRM. Het ligt buiten de scope van de invoeringstoets om de gevolgen voor de normtijden en kosten in kaart te brengen. Met separaat kostprijsonderzoek op basis van tijdschrijven kunnen de gevolgen van de uitspraken worden meegenomen.
- *Betere anticipatie op gevolgen voor de uitvoering bij verwachte ABRvS uitspraken.* De verrassing die de IND had bij de uitspraak over de integrale beoordeling, staat haaks op de verwachting van de advocatuur.⁵¹ Voorbereiding op verschillende scenario's van (alle) verwachte uitspraken, is niet haalbaar voor de IND. Echter, de uitspraak van de integrale beoordeling laat zien dat hiervoor meer aandacht nodig is dan nu het geval is. Wellicht kunnen in zaken waar een grote impact wordt verwacht, wel scenario's worden uitgewerkt. Ook kan meer in gesprek worden gegaan met de advocatuur. Op het moment van schrijven, is een Nareiszaak over de beoordeling van het jongvolwassenenbeleid aanhangig bij de ABRvS, wat grote gevolgen kan hebben op de afhandeling van afwijzende zaken Nareis asiel. Daarnaast wordt in het laatste kwartaal van 2023 een Afdelingsuitspraak verwacht over het altijd maken van een belangenafweging bij 8EVRM en 8EVRM aanvragen voor ouderen, welke ook grote gevolgen kan hebben op de beoordeling van 8 EVRM aanvragen.

⁵¹ Een verklaring hiervoor is dat er meerdere uitspraken tot 2022 van Afdeling zijn waar keer op keer de oude werkwijze met betrekking tot documenten en bewijsnood is bevestigd. Waarschijnlijk heeft de Toeslagenaffaire hier verandering in gebracht.

- *In gesprek gaan met rechterlijke macht over de belangenafweging 8 EVRM.* Gebleken is dat alle partijen moeite hebben met de uitvoering van de laatste Afdelingsuitspraak. Beroepszaken laten zien dat nog niet geheel duidelijk is hoe artikel 8 EVRM toegepast dient te worden in nareiszaken, bijvoorbeeld als het gaat om de vraag welke overwegingen wel of niet extra gemotiveerd moeten worden.
- *Meer maatwerk in HV/informatiebrieven,* bijvoorbeeld toegespitst op nationaliteit. Bekend is dat er onduidelijkheid bestaat met betrekking tot de te overleggen documenten. Er zijn grote verschillen in de mate waarin aanvragers documenten kunnen aanleveren om hun identiteit en familieband aan te tonen. Met de integrale beoordeling lijkt het meer dan voorheen van de nationaliteit af te hangen welke documentatie precies nodig is voor de aanvraag. Hierop zou de ontvangstbevestiging aangepast kunnen worden voor de paar grootste groepen. Voor de overige nationaliteiten kan een algemene ontvangstbevestiging verstuurd worden met een niet limitatieve lijst van mogelijke documenten, zowel voor officiële documenten als indicatieve.
- *Bezien vermindering van aantallen onderzoeken en lengte van de hoorzittingen bezwaar.* De advocatuur en VWN vragen zich af of alle (DNA) onderzoeken noodzakelijk zijn om tot een voordeel van de twijfel te komen. Daarnaast zien zij graag dat de hoorzitting in bezwaar enkel gaat op de punten waar nog onduidelijkheid over bestaat. Vragen over zaken die allang bekend zijn in het dossier kunnen achterwege worden gelaten.

Verbeteringen

In dit onderzoek is vanwege de doorlooptijden bij Nareis ook gekeken naar ideeën voor verbetering bij Nareis. Hierbij is de conclusie dat er op dit punt reeds (sinds jaren) veel is gebeurd. De aanbevelingen uit de Knelpuntenanalyse Nareis (2022) zijn grotendeels opgevolgd. Ook zijn er tal van lopende projecten ter verbetering en versnelling, zowel op het gebied van de inhoud, het proces en IV. Bij het aanleveren van nieuwe ideeën blijkt dat een gedeelte al wordt uitgevoerd in een bestaand verbetertraject of op de planning staat.

A&B heeft aangegeven dat thans de grootste bottleneck zit bij de (hoeveelheid) dwangsommen en bij het screenen (bij inwilliging – BS048.17).

Bijlage I Kwantitatieve analyse

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen is o.a. een kwantitatieve analyse gedaan. Hiervoor zijn databestanden afkomstig uit het datawarehouse van de IND opgevraagd bij het Business Informatie Centrum (BIC). De uitgangspunten voor de kwantitatieve analyse zijn:

1. In- en uitstroomgegevens op zaaksniveau van aanvragen Nareis in de periode 1 januari 2019 tot 1 juli 2023.
2. In- en uitstroomgegevens op zaaksniveau van bezwaar Nareis in de periode 1 januari 2019 tot 1 juli 2023.
3. In- en uitstroomgegevens op zaaksniveau van beroep Nareis in de periode 1 januari 2019 tot 1 juli 2023.
4. Aantallen en soort klachten Nareis in de periode 1 januari 2019 tot 1 juli 2023; INDiGO kwalificaties: 769, 770, 771, 772, 7705, 7706, 7707, 7708.

De aanvragen Nareis bestaan voor het doel van dit onderzoek uit de INDiGO kwalificaties:

- 647 Nareizigers Asiel;
- 517 Nareizigers 8 EVRM;
- 334 Gezinsleven cf 8 EVRM

Naast de standaardgegevens (werksoort, gevraagde en geleverde kwalificatie, juridische startdatum, feitelijk definitief moment, afdoening, nationaliteit en leeftijd) zijn ook de aantallen van de volgende BS'n per zaak opgevraagd:

- BS048.17 'uitvoering screening'
- BS062.15 'bieden en bewaken klantreactie'
- BS079 'uitstellen afhandeling zaak'
- BS062.2 'Aanmaken interne opdracht'
- BS062.3 'bieden en bewaken externe opdracht';
- BS062.5 'afnemen gehoor'

Voor een deel betreft het gegevens die met een query rechtstreeks op de database van het systeem INDiGO zijn verkregen, zodat de onderzoeksvragen zo volledig mogelijk beantwoord kunnen worden. Een query op INDiGO levert 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.

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.

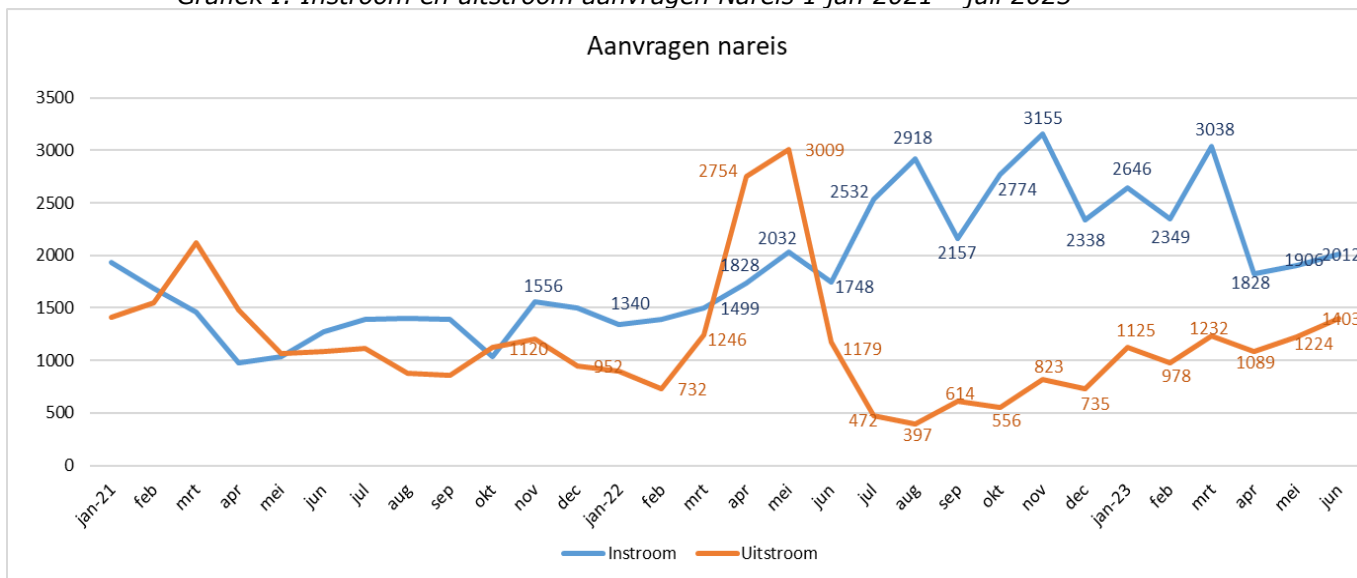
De geleverde data hebben de volgende peildata:

- 10 augustus 2023: Instroom- en uitstroomgegevens eerste aanvragen, bezwaar- en beroepschriften, klachten.
- 14 december 2023: Aantallen BS'en bij de aanvragen en bezwaren.

De aanvragen 334 8EVRM worden door zowel medewerkers RVN als A&B behandeld. Omdat deze invoeringstoets zich richt op de gevolgen voor de teams Nareis A&B, zijn alleen data 334 8 EVRM gebruikt in de analyse van aanvragen en bezwaarschriften waar de teams A&B verantwoordelijk en bijstandteam 3810 RVN Den Bosch Team 10 voor de uitstroom zijn geweest.

DEC

Op basis van een steekproef uit de hierboven genoemde database zijn de (gemiddelde) lengtes van beschikkingen in beeld gebracht om de impact van de wijzigingen op de capaciteit van de IND verder te duiden. DEC heeft een separaat vertrouwelijk rapport opgesteld d.d. 2 oktober 2023.

Grafiek I: Instroom en uitstroom aanvragen Nareis 1 jan 2021 – juli 2023**Tabel I: Periode 1 (1 jan 2019 t/m 31 dec 2021) afgedane eerste aanvragen Nareis (incl 8 EVRM) waarin één of meerdere BS'en zijn geregistreerd**

1e Aanvraag	Ja	Nee	Eindtotaal	%Ja	BS048.17	%BS048.17	BS062.15	%BS062.15	BS062.2	%BS062.2	BS062.3	%BS062.3	BS062.5	%BS062.5	BS079	%BS079
647 Nareizig	17820	2917	20737	86%	10173	49%	15611	75%	4285	21%	4227	20%	416	2%	2865	14%
517 Nareizig	3397	556	3953	86%	1409	36%	3198	81%	768	19%	1113	28%	17	0%	658	17%
334 8 EVRM	3886	669	4555	85%	808	18%	3715	82%	999	22%	527	12%	160	4%	809	18%
Totaal	25103	4142	29245	86%	12390	42%	22524	77%	6052	21%	5867	20%	593	2%	4332	15%

Tabel II: Periode 2 (1 jan 2022 t/m 2 mei 2022) afgedane eerste aanvragen Nareis (incl 8 EVRM) waarin één of meerdere BS'en zijn geregistreerd

1e Aanvraag	Ja	Nee	Eindtotaal	%Ja	BS048.17	%BS048.17	BS062.15	%BS062.15	BS062.2	%BS062.2	BS062.3	%BS062.3	BS062.5	%BS062.5	BS079	%BS079
647 Nareis	3344	1355	4699	71%	2419	51%	1979	42%	1230	26%	827	18%	96	2%	589	13%
517 Nareizig	792	262	1054	75%	393	37%	655	62%	77	7%	251	24%	4	0%	270	26%
334 8 EVRM	341	131	472	72%	93	20%	321	68%	88	19%	49	10%	23	5%	114	24%
Totaal	4477	1748	6225	72%	2905	47%	2955	47%	1395	22%	1127	18%	123	2%	973	16%

Tabel III: Periode 3 (3 mei 2022 t/m 26 aug 2022) afgedane eerste aanvragen Nareis (incl 8 EVRM) waarin één of meerdere BS'en zijn geregistreerd

1e Aanvraag	Ja	Nee	Eindtotaal	%Ja	BS048.17	%BS048.17	BS062.15	%BS062.15	BS062.2	%BS062.2	BS062.3	%BS062.3	BS062.5	%BS062.5	BS079	%BS079
647 Nareis	2419	1385	3804	64%	1951	51%	832	22%	972	26%	321	8%	48	1%	157	4%
517 Nareizig	507	555	1062	48%	357	34%	257	24%	16	2%	111	10%	3	0%	88	8%
334 8 EVRM	250	108	358	70%	112	31%	211	59%	56	16%	72	20%	14	4%	60	17%
Totaal	3176	2048	5224	61%	2420	46%	1300	25%	1044	20%	504	10%	65	1%	305	6%

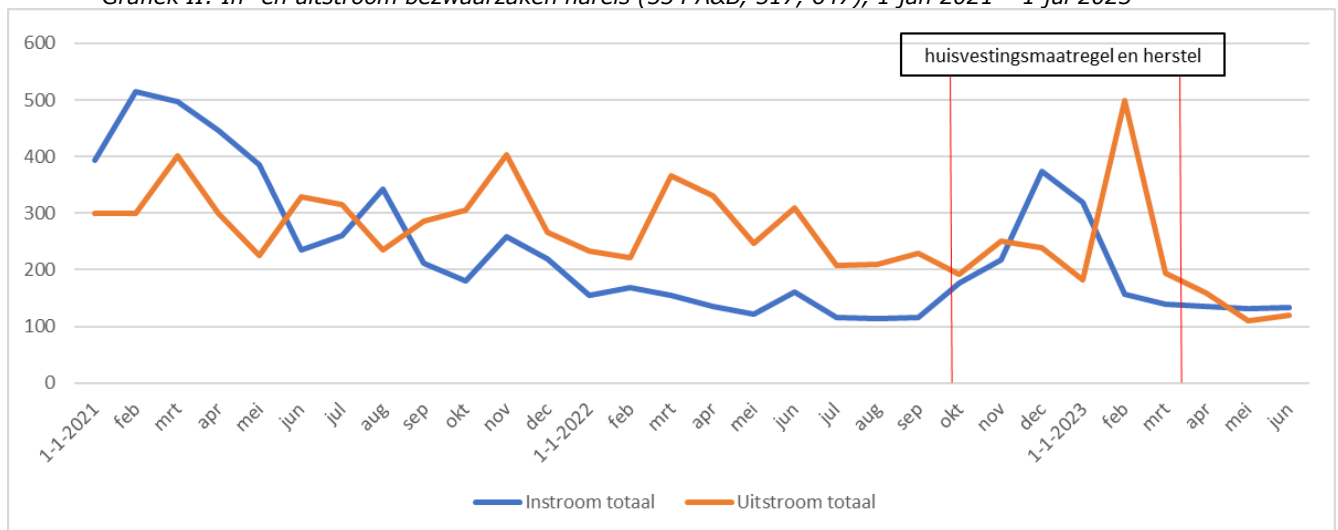
Tabel IV: Periode 4 (27 aug 2022 t/m 30 juni 2023) afgedane eerste aanvragen Nareis (incl 8 EVRM) waarin één of meerdere BS'en zijn geregistreerd

1e Aanvraag	Ja	Nee	Eindtotaal	%Ja	BS048.17	%BS048.17	BS062.15	%BS062.15	BS062.2	%BS062.2	BS062.3	%BS062.3	BS062.5	%BS062.5	BS079	%BS079
647 Nareizig	6250	2290	8540	73%	3920	46%	4328	51%	2384	28%	1197	14%	207	2%	236	3%
517 Nareizig	934	354	1288	73%	427	33%	783	61%	18	1%	245	19%	7	1%	45	3%
334 8 EVRM	962	178	1140	84%	270	24%	910	80%	185	16%	79	7%	101	9%	72	6%
Totaal	8146	2822	10968	74%	4617	42%	6021	55%	2587	24%	1521	14%	315	3%	353	3%

Tabel V: Inwilligingspercentages eerste aanvragen nareis, incl 8 EVRM, per periode.

Aanvragen	2021	Periode 2 1 jan t/m 2 mei 2022	Periode 3 3 mei t/m 26 aug 2022	Periode 4 27 aug 2022 t/m 30 jun 2023
647 Nareizigers asiel	82%	92%	89%	86%
517 Nareizigers 8EVRM	64%	87%	88%	76%
334 8 EVRM (A&B)	18%	20%	36%	14%
Totaal	71%	85%	85%	78%

Grafiek II: In- en uitstroom bezwaarzaken nareis (334 A&B, 517, 647), 1 jan 2021 – 1 jul 2023



Tabel VI: Afdoening beroepszaken Nareis 1 jan 2021 – 1 juli 2023

	Geground	%gegrond	Ongegrond	%ongeground	Overig	%overig	Totaal
2021	149	18%	419	51%	254	31%	822
334 gezinsleven cf 8 EVRM	265	27%	525	53%	210	21%	1.000
517 Nareizigers 8EVRM	33	17%	94	47%	73	37%	200
647 Nareizigers asiel	116	19%	325	52%	181	29%	622
2022	165	25%	208	31%	300	45%	673
334 gezinsleven cf 8 EVRM	359	33%	333	31%	390	36%	1.082
517 Nareizigers 8EVRM	46	28%	37	22%	82	50%	165
647 Nareizigers asiel	119	23%	171	34%	218	43%	508
2023	35	15%	62	27%	132	58%	229
334 gezinsleven cf 8 EVRM	133	30%	156	35%	160	36%	449
517 Nareizigers 8EVRM	11	19%	10	17%	37	64%	58
647 Nareizigers asiel	24	14%	52	30%	95	56%	171
Eindtotaal	616	19%	1560	47%	1150	35%	3326

* beroepszaken 334 gezinsleven cf 8 EVRM bevatten de zaken die door de teams RVN en Nareis A&B zijn afgedaan.

Tabel VII: Afgedane bezwaarzaken nareis (517; 647; 334 A&B) waarin één of meerdere BS'en zijn geregistreerd

Jaar	Wel BS	Geen BS	Totaal bezwaarzaken	% wel BS	BS 048.17	% BS048.17	BS062.15	%BS062.15	BS062.2	%BS062.2	BS062.3	%BS062.3	BS062.5	%BS062.5	BS079	%BS0.79
2019-2021	5392	926	6318	85%	1314	21%	4939	78%	197	3%	1040	16%	937	15%	311	5%
2022	2508	465	2973	84%	1051	35%	1983	67%	114	4%	688	23%	635	21%	332	11%
2023	703	331	1034	68%	240	23%	485	47%	38	4%	146	14%	337	33%	108	10%

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

Maart 2024