



Evaluatie loketverplichting EDT Regulier

Datum	Juli 2023
Status	Definitief

Colofon

Titel	Evaluatie loketverplichting Eendagstoets Regulier
Status	Definitief
Auteurs	Hanna van der Linden Wetenschappelijk medewerker
	Frederik Mijnhardt Wetenschappelijk medewerker
Contact	INDOA@ind.nl
	Ministerie van Justitie en Veiligheid Immigratie- en Naturalisatiedienst Directie Strategie en Uitvoeringsadvies Afdeling Onderzoek en Analyse Rijnstraat 8 2515 XP Den Haag Postbus 16275 2500 BG Den Haag

Managementsamenvatting

Belangrijkste uitkomsten onderzoek en aanbeveling

Uit de onderliggende evaluatie van de loketverplichting bij de Eendagstoets Regulier (EDT) blijkt dat betrokken medewerkers de loketverplichting bij EDT in de huidige vorm als **onvoldoende effectief** ervaren. Enkel één van de zes beleidsdoelen die bij de invoering van EDT werden opgesteld wordt bereikt, namelijk het identificeren en registreren van de aanvragers. Bovendien wordt geconcludeerd dat de huidige loketverplichting **onvoldoende benut** wordt. Zo geven betrokkenen aan dat de EDT-afspraken meer zou kunnen bijdragen aan persoonlijk contact met de aanvrager wanneer de afspraak uitgebreid zou worden (bijv. 60 minuten i.p.v. de huidige 30 minuten). Op die manier is er meer tijd voor het ophelderen van onduidelijkheden bij de aanvraag en voor het herkennen van eventuele signalen van misbruik. Daarnaast zou extra tijd bij de EDT-afspraken gebruikt kunnen worden voor vroegtijdige voorlichting door DT&V en het opstarten van het proces van (vrijwillige) terugkeer. Betrokkenen geven dan ook aan meer **voordeel te zien in het uitbreiden en/of aanpassen van de huidige loketverplichting** dan in het afschaffen hiervan. Met het afschaffen van de loketverplichting is minder persoonlijk contact met de aanvrager mogelijk en wordt identificatie en registratie van de aanvrager lastiger. Bovendien is niet duidelijk in hoeverre het afschaffen van de loketverplichting een positief effect zou hebben op het verminderen van de vrij lange doorlooptijden bij EDT, omdat met name een gebrek aan capaciteit en vele personeelwisselingen een rol spelen in achterstanden. Ook is onduidelijk of kansloze aanvragen door afschaffing toe zullen nemen.

De betrokkenen geven aan dat het **aanbeveling** verdient om te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om de effectiviteit van de loketverplichting bij EDT Regulier te verbeteren. Zo zou bekeken kunnen worden op welke wijze de doelstellingen en de werkwijze van de loketverplichting aangepast kunnen worden. Daarnaast kan de mogelijkheid voor het uitbreiden van de loketverplichting onderzocht worden, zodat er meer tijd is voor persoonlijk contact met de aanvrager.

Hieronder wordt ingegaan op de aanleiding van het onderzoek, de huidige werkwijze en knelpunten die aan het licht zijn gekomen. Daarnaast worden de uitkomsten van de evaluatie t.a.v. de effectiviteit en de voor- en nadelen van de loketverplichting toegelicht.

Aanleiding onderzoek

Deze evaluatie richt zich op de loketverplichting bij de Eendagstoets Regulier (EDT). De loketverplichting EDT is als onderdeel van het Programma Stroomlijning Toelatingsprocedures (PST) in 2014 ingevoerd. Met de EDT wordt beoogd reguliere aanvragen van aanvragers die een machtiging tot voorlopig verblijf in het buitenland hadden moeten aanvragen (mvv-plichtige vreemdelingen) snel, zo mogelijk binnen één dag, af te handelen. Hierbij geldt de loketverplichting, wat inhoudt dat de aanvrager, na het indienen van een schriftelijke aanvraag, in persoon bij een IND-loket moet verschijnen om de aanvraag compleet te maken en leges te betalen. In opdracht van de directie Regulier Verblijf en Nederlanderschap (RVN) heeft de afdeling Onderzoek en Analyse (O&A) de effectiviteit van de loketverplichting als onderdeel van de EDT geëvalueerd. Signalen van de EDT-loketten en EDT-

beslisteroepen namelijk de vraag op of in de praktijk aan de doelstellingen van de loketverplichting bij EDT wordt voldaan.

Met de evaluatie is onderzocht of de loketverplichting in zijn huidige vorm de gestelde doelen haalt en/of bijdraagt aan de doelen van de EDT:

- Oneigenlijk gebruik van aanvraagprocedures tegengaan. Hiermee wordt het indienen van kansloze aanvragen bedoeld: de aanvrager weet op voorhand dat niet aan de voorwaarden voldaan wordt, maar dient de aanvraag enkel in om tijdelijk verblijf in Nederland te bewerkstelligen.
- Prikkels om door te procederen op reguliere gronden wegnemen en daar waar het toch gebeurt zullen de procedures zeer snel zijn.
- Het uitgangspunt dat reguliere aanvragen alleen mogen worden ingediend als de vreemdeling in het buitenland verblijft helderder en beter handhaafbaar maken.
- Snel beslissen (binnen één dag) op toelatingsaanvragen van mvv-plichtige vreemdelingen en daarmee vreemdelingen sneller duidelijkheid geven omtrent hun verblijfsperspectief in Nederland.
- De vreemdeling wordt na een negatief besluit direct overgedragen aan de vreemdelingenpolitie voor inbewaringstelling of het starten van de vertrekprocedure.
- De gelegenheid tot identificatie en registratie van de vreemdeling.

Huidige werkwijze EDT en knelpunten

De huidige EDT werkwijze wijkt af van de werkwijze die bij invoering van de EDT in 2014 gold. Zo was bij de invoering van de loketverplichting bij EDT in 2014 het kennisgevingsvereiste nog van toepassing, waarbij de aanvrager de benodigde stukken schriftelijk indiende alvorens de aanvraag aan het loket compleet te maken. De IND besliste in principe op de dag van de loketafspraak op de aanvraag. Bij een negatieve beslissing vond directe overdracht van de aanvrager aan DT&V of AVIM plaats. **Het kennisgevingsvereiste en de doelstelling om op de dag van de loketafspraak op de aanvraag te beslissen werden afgeschaft** in juli 2018 waarna in november 2018 de werkwijze van EDT werd aangepast.¹ De **loketafspraak werd ingekort** van 60 naar 30 minuten, waarschijnlijk omdat sinds de invoering van de kennisgevingsprocedure vragen al schriftelijk voorafgaand aan de loketafspraak werden gesteld. Tijdens de huidige loketafspraak wordt de aanvraag compleet gemaakt, door biometrie af te nemen en leges te betalen. Het uitgangspunt is nu om binnen 5 dagen na de loketafspraak op de aanvraag te beslissen. Indien een aanvraag op de dag van de loketafspraak door de IND wordt afgewezen, de aanvraag aan het loket wordt ingetrokken of wanneer onmiddellijk vertrek wordt aangezegd, kan de vreemdeling aan DT&V worden overgedragen. Dit komt echter zelden voor. **Knelpunten** die door betrokkenen in het EDT-proces worden genoemd zijn:

- Het opstellen en versturen van uitnodigingsbrieven is tijdrovend voor de Ketenservice, onder andere omdat het IND-informatiesysteem INDiGO veel vastloopt.
- Onderwerp van bespreking is wie de uitnodigingsbrieven het beste kan opstellen en versturen, omdat de afdeling die daar nu verantwoordelijk voor is (de Ketenservice) geen deel uitmaakt van het EDT-proces.

¹ Staatsblad 2018, nr. 314. Staatscourant 2018, 42459.

- Vanuit de EDT-loketten wordt aangegeven dat het voor de aanvrager vaak onduidelijk is wat de loketverplichting bij EDT Regulier inhoudt, zoals het feit dat de aanvraag aan het loket compleet gemaakt moet worden.

Effectiviteit van beleidsdoelen bij loketverplichting bij EDT

Uit interviews met de betrokken partijen blijkt dat **de beoogde beleidsdoelen van de loketverplichting bij EDT in de huidige situatie niet meer worden bereikt:**

- Volgens betrokkenen is de loketverplichting sinds de aanpassingen in de werkwijze van EDT minder effectief bij het tegengaan van oneigenlijk gebruik. Vanwege het inkorten van de loketafspraak naar 30 minuten, is er minder tijd om signalen van eventueel misbruik te herkennen en bij twijfel of onduidelijkheid bij de aanvraag vragen te stellen aan de aanvrager.
- EDT-aanvragen worden meestal niet binnen de wettelijke termijn van 3 maanden afgedaan en er is sprake van achterstanden. De loketverplichting bij EDT draagt daarmee niet meer bij aan het snel beslissen op de aanvraag en daarmee sneller duidelijkheid geven aan mvv-plichtige vreemdelingen. Voor de afschaffing van de kennisgeving in 2018 was het volgens betrokkenen vaak mogelijk om op de dag van de aanvraag te beslissen. Nu is dat vanwege deze afschaffing lastiger, ook zijn aanvragen complexer geworden. Er is veel ontwikkeling van jurisprudentie geweest en er moet meer getoetst worden. Daarnaast is er sprake van gebrek aan capaciteit.
- Directe overdracht van de aanvrager na een negatief besluit aan DT&V of AVIM vindt nauwelijks nog plaats. De samenwerking tussen de IND, DT&V en AVIM is gestagneerd. Dit heeft onder andere te maken met het feit dat er nauwelijks meer op de dag van de loketafspraak wordt beslist. Eveneens komt het nauwelijks voor dat de aanvrager op de dag van de loketafspraak de aanvraag intrekt. Ook is een overdracht aan DT&V enkel zinvol indien een voorlopige voorziening (vovo) bij een bezwaarschrift niet mag worden afgewacht. Bij de meeste procedures mag een vovo echter wel worden afgewacht.
- De loketverplichting EDT is volgens de betrokkenen niet effectief in het beter handhaafbaar maken van indiening van reguliere aanvragen vanuit het buitenland. Vanwege de gestagneerde samenwerking met DT&V en AVIM is de kans op directe overdracht klein, waardoor er minder consequenties zitten aan het indienen van een aanvraag zonder mvv, in gevallen waar deze wel noodzakelijk is. Voorheen werden aanvragers direct op de dag van de loketafspraak overgedragen aan DT&V of AVIM indien zij bij het indienen van een reguliere aanvraag niet aan de voorwaarden voldeden, zoals indiening van de aanvraag vanuit het buitenland.

Het enige beleidsdoel waarbij de loketverplichting **wel als effectief** wordt beschouwd, is de identificatie en registratie van de aanvrager. Nauwkeurige identificatie kan plaatsvinden omdat de aanvrager in persoon langskomt en registratie vindt plaats doordat de biometrie wordt afgenomen. Het was niet mogelijk om de effectiviteit van de loketverplichting bij het wegnemen van prikkels om door te procederen op reguliere gronden te bepalen, vanwege het ontbreken aan betrouwbare cijfermatige informatie.

Voor- en nadelen loketverplichting bij EDT

Op basis van de interviews zijn een aantal voor- en nadelen van de loketverplichting voor de IND naar voren gekomen. Zo worden de volgende voordelen bij de loketverplichting benoemd: identificatie en registratie van aanvragers, het inzien van het paspoort van aanvrager en familieleden, het kunnen indienen van missende

documenten en het buiten behandeling kunnen stellen van een aanvraag als de aanvraag onvolledig is of als de aanvrager niet bij een tweede loketafspraak komt opdagen. Daarnaast helpt het persoonlijk contact met de aanvrager de loket- en beslismedewerkers om de zaak beter te duiden, zodat een betere beoordeling kan plaatsvinden en onterechte afwijzingen kunnen worden voorkomen. Ook helpt het om signalen van misbruik beter te herkennen en bij twijfels vragen te stellen. Echter, volgens betrokkenen is de **duur van de loketafspraak te kort** (30 minuten) om voldoende voordeel te halen uit het persoonlijk contact. Omdat niet uitgebreid gehoord kan worden, is er **onvoldoende tijd om in te gaan op twijfels en vermoedens van misbruik**. Dit mogelijke voordeel van de loketverplichting wordt dus niet voldoende benut. Een ander nadeel dat naar voren komt is het niet halen van de beleidsdoelen van de loketverplichting bij EDT. Betrokkenen concluderen dat **de loketverplichting veel voordelen kan brengen, maar dat veel potentie van de loketverplichting nu niet wordt benut**. De loketverplichting zou, indien deze wordt uitgebreid, meer kunnen bijdragen aan persoonlijk contact met de aanvrager zodat onduidelijkheden kunnen worden opgehelderd en signalen van misbruik kunnen worden herkend. Ook is dan wellicht vroegtijdige voorlichting door DT&V mogelijk.

Inhoudsopgave

Inhoud

1	Inleiding	9
1.1	Aanleiding onderzoek.....	9
1.2	Doelstelling	9
1.3	Vraagstelling.....	10
1.4	Reikwijdte	11
1.5	Onderzoeksmethode	11
1.6	Klankbordgroep.....	12
1.7	Opbouw van het rapport.....	12
2	Achtergrond en werkwijze EDT	13
2.1	Invoering Programma Stroomlijning Toelatingsprocedures en EDT.....	13
2.2	Beleidsdoelen EDT en bijbehorende loketverplichting	16
2.3	Wijzigingen in EDT-proces en huidige werkwijze.....	17
3	Werkwijze en caseload loketverplichting EDT Regulier	20
3.1	Toepassingsbereik EDT	20
3.2	Samenstelling caseload EDT-zaken	21
3.3	Doorlooptijden bij EDT-zaken.....	23
3.4	Samenvatting	25
4	Effectiviteit loketverplichting	26
4.1	Effectiviteit van beleidsdoelen bij de loketverplichting EDT.....	26
4.2	Knelpunten EDT-proces.....	29
4.3	Conclusie	30
5	Voor- en nadelen van (afschaffing van) de loketverplichting.....	32
5.1	Voor- en nadelen van de loketverplichting	32
5.2	Effect van afschaffen loketverplichting op doorlooptijden, menselijke maat en identificatie en registratie.....	33
5.3	Onbenutte potentie loketverplichting.....	35
5.4	Conclusie	36
	Bijlage I: methoden cijfermatige informatie	38
	Bijlage II: cijfermatige informatie in meer detail.....	39

Afkortingenlijst

AVIM	Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel
DRV	Digitaal Registreren en Voorbereiden
DT&V	Dienst Terugkeer en Vertrek
EDT	Eendagstoets Regulier
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
JZ	Directie Juridische Zaken
METIS	Datawarehouse van de IND
MVV	Machtiging tot voorlopig verblijf
O&A	Afdeling Onderzoek en Analyse
PST	Programma Stroomlijning Toelatingsprocedures
RVN	Directie Regulier Verblijf en Nederlanderschap
RvS	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
SUA	Directie Strategie en Uitvoeringsadvies
VVR	Verblijfsvergunning regulier

1 Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

Sinds de wet Modern Migratiebeleid, die op 1 juni 2013 in werking trad, geldt dat de aanvraag van een verblijfsvergunning regulier waar mogelijk schriftelijk (dit kan digitaal) wordt ingediend. Mvv-plichtige aanvragers die in Nederland verblijven en niet in het bezit zijn van de vereiste mvv moeten de aanvraag voor een verblijfsvergunning regulier wel in persoon indienen. Deze verplichting om de aanvraag in persoon in te dienen wordt hierna "loketverplichting" genoemd.² Deze loketverplichting geldt onder andere bij de Eendagstoets-procedure (EDT). De IND kent meerdere Eendagstoets-procedures (EDT), namelijk in de asielpcedure (EDT Asiel) en in de procedure voor reguliere aanvragen (EDT Regulier). Bij de EDT-procedure kan de aanvrager de IND schriftelijk in kennis stellen dat hij een aanvraag wil indienen, maar moet hij daarna in persoon bij een IND-loket verschijnen om de aanvraag compleet te maken en eventueel leges te betalen.³ Dit onderzoek evalueert enkel de loketverplichting als onderdeel van de EDT Regulier. De EDT Regulier werd in 2014 als onderdeel van het Programma Stroomlijning Toelatingsprocedures (PST) ingevoerd. Met PST werd ingezet op verdere verbeteringen in de reguliere aanvraagprocedure door sneller duidelijkheid te bieden en het stapelen en oneigenlijk gebruik van procedures verder tegen te gaan. Met EDT Regulier werd beoogd reguliere aanvragen van mvv-plichtige aanvragers in Nederland snel (zo mogelijk binnen één dag) af te handelen. Hierbij hoort de loketverplichting, waarbij de aanvrager de aanvraag aan het loket compleet maakt.

Signalen van de loketten en EDT beslisteams roepen de vraag op of in de praktijk aan de doelstellingen van de loketverplichting voor de categorie aanvragers die in Nederland verblijven en niet in het bezit zijn van de vereiste mvv wordt voldaan. Bovendien wijzen deze signalen erop dat het uitgangspunt van de EDT Regulier om op de dag van de aanvraag te beslissen, niet (meer) haalbaar is. Dit komt met name door het afschaffen van de kennisgevingsvereiste⁴, waardoor de IND beslissingen minder goed voor kon bereiden.

Op basis van bovenstaande signalen heeft de directie Regulier Verblijf en Nederlanderschap (RVN) de afdeling Onderzoek en Analyse (O&A) verzocht om de effectiviteit van de loketverplichting bij de EDT Regulier te evalueren. De EDT Asiel valt buiten de afbakening van deze evaluatie. Overal waar in dit onderzoeksrapport gesproken wordt over EDT wordt daarom EDT Regulier bedoeld.

1.2 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek was te evalueren of de loketverplichting als onderdeel van de EDT Regulier nog bijdraagt aan het bereiken van de beoogde doelstellingen bij het invoeren van de EDT Regulier:

² Deze loketverplichting bestond al rond 2005, voor de wet Modern Migratiebeleid, in de vorm van het M50-loket. Deze loketten werden ingericht om oneigenlijk gebruik van aanvraagprocedures door advocaten tegen te gaan. Vreemdelingen ontvingen in afwachting van een procedure voor een vergunning op een reguliere verblijfsgrond een stempel in het paspoort. Betrokken advocaten brachten de stempels aan de man als tijdelijke verblijfsvergunning, waarvoor betaald moest worden aan deze advocaten. Door aan het M50-loket direct op de aanvraag te beslissen, werd dit voorkomen.

³ Systeembeschrijving INDiGO AenB en RVN, pagina 277.

⁴ De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (RvS) oordeelde in maart 2016 dat er geen wettelijke grondslag voor het kennisgevingsvereiste is. RvS, [201504600/1/V1, 29 maart 2016](#); Staatscourant 2018, 42459.

De evaluatie onderzocht of de loketverplichting de gestelde doelen haalt en/of bijdraagt aan de initiële doelen van de EDT⁵, te weten:

- Oneigenlijk gebruik van aanvraagprocedures tegengaan. Onder oneigenlijk gebruik wordt verstaan: de poging van een vreemdeling om het vertrek uit Nederland uit te stellen door het aanvragen van een verblijfsvergunning, terwijl het voor de aanvrager evident is dat niet aan de voorwaarden van het gevraagde verblijfsdoel wordt voldaan. Dit wordt aangeduid als kansloze aanvragen, waarmee de aanvraag enkel wordt ingediend om tijdelijk verblijf in Nederland te bewerkstelligen.
- Prikkels om door te procederen op reguliere gronden wegnemen en daar waar het toch gebeurt zullen de procedures zeer snel zijn.
- Het uitgangspunt dat reguliere aanvragen alleen mogen worden ingediend als de aanvrager in het buitenland verblijft helderder en beter handhaafbaar maken.
- Snel beslissen (binnen één dag) op toelatingsaanvragen van mvv-plichtige aanvragers en daarmee aanvragers sneller duidelijkheid geven omtrent hun verblijfsperspectief in Nederland.
- De aanvrager wordt na een negatief besluit direct overgedragen aan de vreemdelingenpolitie voor inbewaringstelling of aan DT&V voor het starten van de vertrekprocedure.
- De gelegenheid tot identificatie en registratie van de aanvrager.

1.3

Vraagstelling

De hoofdvraag in dit onderzoek is als volgt:

Hoe effectief is de loketverplichting bij EDT?

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

1. *Hoe werkt de loketverplichting bij EDT in de praktijk?*
 - a. *Op welke wijze heeft de caseload zich ontwikkeld sinds de invoering van de EDT en welk effect heeft dit op de wijze van afhandeling?*
 - b. *Hoe verloopt het EDT-proces en wat zijn eventuele knelpunten hierin?*
 - c. *Op welke wijze heeft de beslistermijn van EDT-zaken zich ontwikkeld sinds de invoering van de EDT?*
 - d. *Hoe verloopt de samenwerking met de ketenpartners op het gebied van overdracht en/of terugkeer (AVIM, DT&V)?*
2. *Worden met de loketverplichting bij EDT de beoogde beleidsdoelen bereikt en kan deze verplichting daarmee als effectief worden beschouwd?*
 - a. *Wordt met de loketverplichting het oneigenlijk gebruik van aanvraagprocedures tegen gegaan?*
 - b. *Worden met de loketverplichting prikkels om door te procederen op reguliere gronden weggenomen?*
 - c. *Draagt de loketverplichting bij aan het versnellen van de procedures van mvv-plichtige aanvragers?*
 - d. *Maakt de loketverplichting het uitgangspunt dat reguliere aanvragen alleen mogen worden opgestart als de aanvrager in het buitenland verblijft beter handhaafbaar?*
 - e. *Wordt de aanvrager na een negatief besluit direct overgedragen aan de vreemdelingenpolitie?*

⁵ Gebaseerd op de input van de directie RVN, SUA RVN, DMB, de [Nota van Toelichting bij het besluit modern migratiebeleid](#) en het document '[Uitwerking maatregelen Stroomlijning Toelatingsprocedure](#)'.

f. *Draagt de loketverplichting bij aan de identificatie en registratie van de aanvrager?*

3. *Wat zijn de voor- en nadelen van afschaffing van de loketverplichting?*
 - a. *Wat is het effect op de doorlooptijden van EDT-zaken?*
 - b. *Wat is het effect op de menselijke maat?*
 - c. *Wat is het effect op handhaving (identificatie en registratie)?*

1.4

Reikwijdte

Dit onderzoek richt zich enkel op de loketverplichting bij EDT Regulier, de EDT Asiel is buiten beschouwing gelaten.

De onderzoeksperiode van de cijfermatige analyse van dit onderzoek was 2019 t/m september 2022. Ten tijde van het opvragen van de cijfers (december 2022) waren cijfers van oktober t/m december 2022 nog niet beschikbaar. In de interviews werd de effectiviteit van de loketverplichting bij EDT sinds invoering in 2014 t/m 2022 besproken.

1.5

Onderzoeksmethode

Deskresearch

In de eerste fase van het onderzoek heeft O&A *deskresearch* verricht om inzicht te krijgen in het oorspronkelijke doel van de loketverplichting, hoe deze verplichting is neergelegd in wet- en regelgeving en de wijze waarop deze verplichting in de praktijk is vormgegeven.

Cijfermatige analyse

In samenwerking met het bedrijfsinformatiecentrum (BIC) van de IND is de populatie EDT-aanvragers in kaart gebracht, evenals de wijze waarop deze aanvragen worden afgehandeld.

Interviews

Om inzicht te krijgen in hoe de loketverplichting bij de EDT in de praktijk werkt, wat de effectiviteit hiervan is en welke voor- en nadelen afschaffing van de loketverplichting heeft, zijn onder andere de EDT-loketten en EDT-beslisteam in Den Haag, Zwolle en Amsterdam betrokken. Interviews zijn gehouden met:

- 1 medewerker van EDT-loket Amsterdam en 1 van loket Den Haag. Een medewerker van loket Zwolle heeft schriftelijke input geleverd;
- 1 beslisteammedewerker EDT van beslisteam Amsterdam, 1 medewerker van beslisteam Den Haag en 1 medewerker van beslisteam Zwolle;
- adviseur afdeling Regulier Verblijf en Nederlanderschap (RVN), directie Strategie- en Uitvoeringsadvies (SUA);
- operationeel manager Ketenservice, directie Dienstverlening;
- beleidsmedewerker directie Migratiebeleid (DMB);
- adviseur Juridische Zaken (JZ);
- medewerker van Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM);
- 1 dossierhouder van Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V) en 1 regievoerder van DT&V.

Enkele van deze interviews hebben in groepsverband plaatsgevonden.

1.6 Klankbordgroep

Voor de evaluatie werd een klankbordgroep samengesteld. De klankbordgroep heeft bijgedragen aan de feitelijke juistheid van informatie in het onderzoek. Dit heeft zij gedaan op twee verschillende manieren. Allereerst hebben de leden van de klankbordgroep de onderzoekers met relevante inhoud gevoed voor het onderzoeksonderwerp met onder andere interviews. Zij vonden indien nodig ook gesprekspartners voor de onderzoekers. Daarnaast hebben zij meegelezen met (concept) rapportages en hierover inhoudelijk advies gegeven. De onderzoekers zijn verantwoordelijk voor de inhoud van het rapport. Het is aan hen om te beoordelen of gegeven advies en input meegenomen kan worden.

Tijdens het onderzoek is de klankbordgroep eenmaal bij elkaar gekomen om het eerste conceptrapport te bespreken. In totaal waren er twee commentaarrondes waarbij de leden van de klankbordgroep feedback hebben geleverd op het conceptrapport.

Bij de klankbordgroep zijn de volgende IND-afdelingen betrokken:

- *Dossierhouder Directie SUA/RVN*
- *Adviseur JZ*
- *Medewerker EDT-loketten*
- *Operationeel manager EDT-loketten*
- *Senior medewerker EDT beslisteam*
- *Operationeel manager EDT beslisteam*
- *Operationeel manager Ketenservice*

Daarnaast namen ook DMB en DT&V deel aan de klankbordgroep.

1.7 Opbouw van het rapport

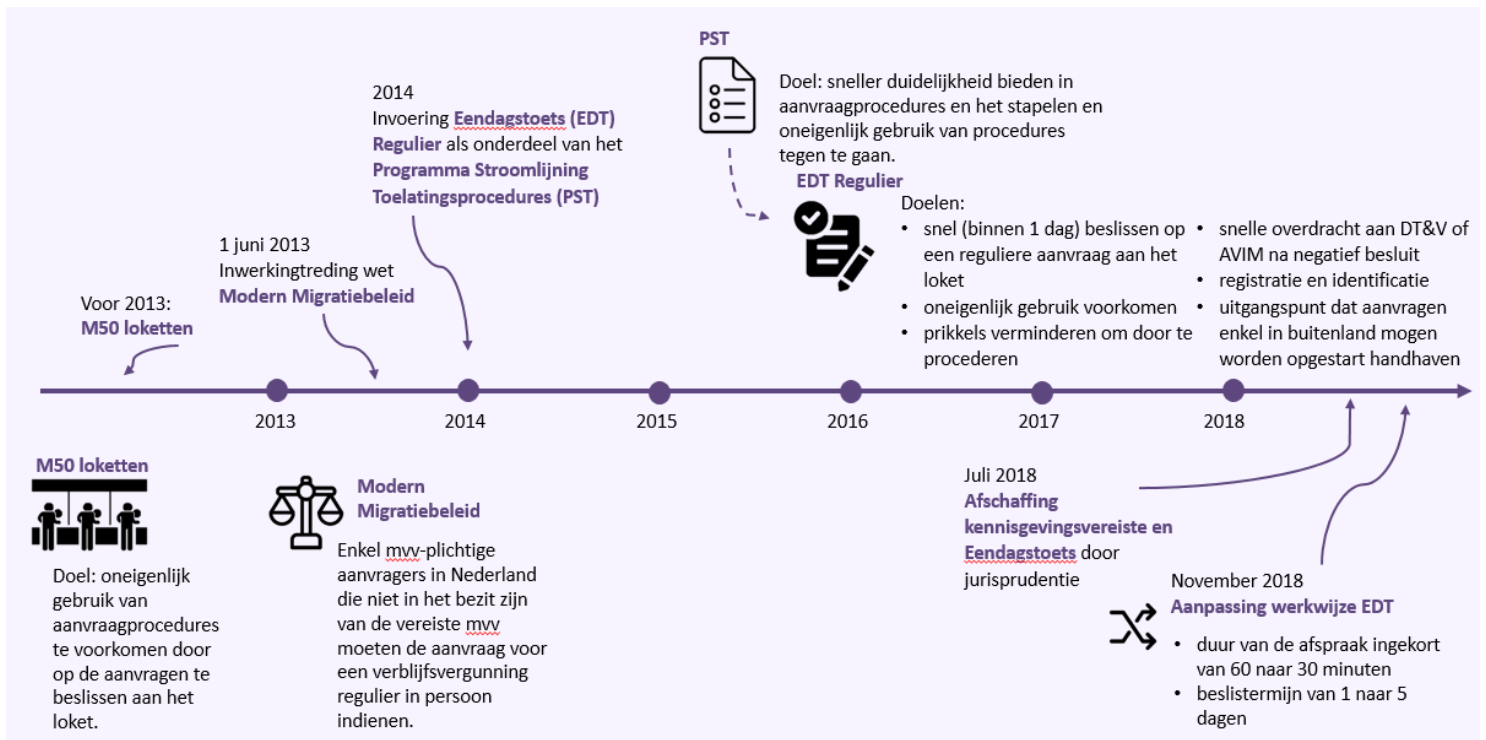
Hoofdstuk 2 van dit rapport schetst de beleidsachtergrond van de invoering van EDT en de daarbij behorende loketverplichting, evenals de werkwijze van het EDT-proces. Ook komen de beleidsdoelen van de loketverplichting bij EDT aan bod. In hoofdstuk 3 wordt het toepassingsbereik van EDT beschreven en de caseload van EDT inzichtelijk gemaakt. In hoofdstuk 4 wordt beschreven in hoeverre de loketverplichting bij EDT effectief is aan de hand van de beoogde beleidsdoelen. Hoofdstuk 5 behandelt de voor- en nadelen van de loketverplichting die betrokkenen hebben genoemd tijdens interviews.

2 Achtergrond en werkwijze EDT

In paragraaf 2.1 worden enkele maatregelen, waaronder de EDT Regulier, die zijn ingevoerd met het Programma Stroomlijning Toelatingsprocedures (PST) beschreven. Dit geeft een algemeen beeld van de beleidscontext waarin de EDT Regulier is ingevoerd. In paragraaf 2.2 komen de beleidsdoelen van de loketverplichting bij EDT aan bod. In paragraaf 2.3 worden (beleids)wijzigingen in het EDT-proces beschreven en de huidige werkwijze weergegeven.

In figuur 1 hieronder is te zien welke (beleids)wijzigingen vooraf gingen aan de invoering van EDT en wat gewijzigd is in het werkproces en beleidskader na de invoering. Deze tijdlijn geeft een overzicht van de maatregelen en wijzigingen die in dit hoofdstuk aan bod komen.

Figuur 1: tijdlijn beleidscontext EDT



2.1 Invoering Programma Stroomlijning Toelatingsprocedures en EDT

Met het in 2014 ingevoerde Programma Stroomlijning Toelatingsprocedures (PST) werd ingezet op verdere stroomlijning van aanvraagprocedures.⁶ Binnen PST zijn op verschillende vlakken maatregelen geïntroduceerd: asielaanvragen, reguliere verblijfsaanvragen⁷, rechterlijke procedures en rechtsbijstand. De maatregelen die bij PST werden ingevoerd hadden de volgende doelen⁸:

- snellere besluitvorming op reguliere verblijfsaanvragen;
- stapeling en oneigenlijk gebruik van procedures zoveel mogelijk tegengaan; en

⁶ Kamerstukken II, 2011-2012, 19637, nr. 1532.

⁷ Dit betreft aanvragen voor reguliere verblijfsdoelen zoals studie of werk.

⁸ Kamerstukken II, 2011-2012, 19637, nr. 1532.

- het vertrekproces bespoedigen door directe en intensieve samenwerking met de ketenpartners.

In deze paragraaf worden vijf maatregelen van de PST weergegeven die relevant zijn voor verbeteringen in de aanvraagprocedure voor reguliere verblijfsaanvragen. Een van deze maatregelen is de Eendagstoets Regulier en de bijbehorende loketverplichting. Deze vijf maatregelen worden beschreven om de beleidscontext waarin de EDT en loketverplichting werden ingevoerd te verduidelijken. Het gaat om de meeromvattende beschikking, nova, de Eendagstoets Regulier met bijbehorende loketverplichting, snelle overdracht aan DT&V of de vreemdelingenpolitie⁹ in het geval van een negatieve beslissing, en het beter hanteren van het uitgangspunt dat mvv-plichtige aanvragers vanuit het buitenland een aanvraag indienen.

Door de combinatie van de afdoening van een aanvraag in een kort tijdsbestek, de snelle overdracht aan DT&V of AVIM en het onthouden van rechtmatig verblijf aan aanvragers die een reguliere vervolgaanvraag indienen doordat zij een inreisverbod opgelegd hebben gekregen, zette het PST in op het verhogen van de drempels voor aanvragers om kansloze vervolgaanvragen in te dienen.

Meeromvattende beschikking

Voor de inwerkingtreding van het PST, werd bij reguliere verblijfsaanvragen alleen getoetst aan de gevraagde verblijfsgrond. Dat betekende dat iedere keer een nieuwe aanvraagprocedure gestart diende te worden voor een nieuw verblijfsdoel. Met PST werd ingevoerd dat bij de afdoening van de eerste aanvraag zoveel mogelijk ambtshalve¹⁰ werd getoetst op de overige humanitaire beleidskaders.¹¹ Het gaat hierbij om art. 8 EVRM¹², B9¹³, het buitenschuldbeleid¹⁴, de discretionaire bevoegdheid¹⁵, medische behandeling en artikel 64 Vw.¹⁶ De beslissing op de aanvraag wordt sindsdien uitgereikt in een meeromvattende beschikking. Deze meeromvattende beschikking waarin is aangegeven aan welke beleidskaders eveneens getoetst is, werd ingevoerd met het doel om het stapelen van procedures tegen te gaan.

Nova

Na een eerste aanvraag is er de mogelijkheid tot een vervolgaanvraag. Met de invoering van het PST is bepaald dat bij humanitaire¹⁷ vervolgaanvragen eerst gekeken wordt of er sprake is van nieuwe feiten en omstandigheden (nova) ten opzichte van de voorgaande aanvraag. Het doel was om te voorkomen dat een volledige toets gedaan moest worden bij nieuwe aanvragen waarbij geen sprake is van nieuwe omstandigheden. Vervolgaanvragen worden standaard voorafgegaan door een schriftelijke kennisgeving, zoals hieronder uitgelegd. Op het aanmeldformulier motiveert de aanvrager op grond van welk novum de aanvraag wordt ingediend. Ook relevante stukken dienen van tevoren te worden aangeleverd. Zo kan de IND het dossier grondig voorbereiden, eventuele onderzoeken opstarten

9 Ten tijde van de invoering van PST heette dit nog de Vreemdelingenpolitie (VP) i.p.v. AVIM.

10 Zonder aanvraag (doortoetsen).

11 Hiermee worden de reguliere beleidskaders met een humanitair karakter (bescherming) bedoeld.

12 Deze aanvragen leiden indien ingewilligd tot een vergunning met de beperking 'verblijf als familie- of gezinslid'.

13 Een verblijfsvergunning met de beperking 'tijdelijke humanitaire gronden' wordt verleend aan slachtoffers mensenhandel.

14 Een verblijfsvergunning wordt verleend op tijdelijke humanitaire gronden indien de aanvrager buiten zijn schuld Nederland niet kan verlaten.

15 Een verblijfsvergunning op tijdelijke humanitaire gronden wordt conform beschikking minister verleend in het geval van schrijnende omstandigheden.

16 Hiermee wordt uitstel van vertrek om medische redenen verleend.

17 Het gaat hierbij om o.a. verblijf bij een familie- of gezinslid, verblijf als minderjarig kind met een kindbeschermingsmaatregel, verblijf als slachtoffer of getuige van mensenhandel, verblijf als slachtoffer van huiselijk of eergeerelateerd geweld, verblijf omdat de aanvrager buiten zijn schuld niet uit Nederland kan vertrekken of verblijf voor een medische behandeling.

en een conceptbeschikking klaarzetten. Indien er geen nova zijn of er blijkt sprake te zijn van een reguliere aanvraag die in het buitenland moet worden ingediend, dan wordt de aanvraag onmiddellijk of binnen enkele dagen afgewezen. Indien er wel nova zijn wordt inhoudelijk beslist op de aanvraag en mag de aanvrager de behandeling van zijn vervolgaanvraag in Nederland afwachten.

Eendagstoets met bijbehorende loketverplichting

In een aantal verblijfs categorieën werd de Eendagstoets (EDT) geïntroduceerd (zie par. 3.1). Bij een EDT dient de verblijfsaanvraag in persoon te worden ingediend aan het IND-loket (loketverplichting) en dient de IND in beginsel binnen één dag een beslissing te nemen op de aanvraag. Met de loketverplichting werd beoogd het oneigenlijk gebruik in aanvraagprocedures tegen te gaan, met name door in Nederland verblijvende aanvragers die niet beschikken over de vereiste machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) (zie par. hieronder 'indienen mvv-aanvraag vanuit het buitenland').

Bij de invoering van de PST gold nog een kennisgevingsvereiste. Zo moesten aanvragers bij EDT-aanvragen eerst een kennisgeving indienen. Pas na het indienen van deze kennisgeving kon een verblijfsvergunning worden aangevraagd. Omdat de kennisgeving geen rechtmatig verblijf gaf, kon de IND beslissingen voorbereiden zodat op de dag van de aanvraag bij het loket meteen kon worden beslist. Indien de beschikking niet op dezelfde dag kon worden uitgereikt, werd de aanvraag verder in behandeling genomen en ving het procedureel rechtmatig verblijf van de aanvrager aan. In het geval van een negatieve beslissing werd het dossier overgedragen aan DT&V en werd zo spoedig mogelijk gestart met het terugkeerproces.

Sinds 2018 zijn de kennisgeving en Eendagstoets afgeschaft (zie par. 2.3). Als gevolg van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (AbRvS) van 29 maart 2016 over de kennisgevingsprocedure zijn in WBV 2018/5 van 19 juli 2018 een aantal paragrafen van de Vreemdelingen-circulaire 2000 aangepast en het kennisgevingsvereiste afgeschaft (zie par. 2.3.). In september 2018 werd het Vreemdelingenbesluit 2000 aangepast.¹⁸

Snelle overdracht aan DT&V of vreemdelingenpolitie

Het uitgangspunt was dat direct na afwijzing van een vervolgaanvraag overdracht aan DT&V plaatsvindt voor het opstarten van de vertrekprocedure en dat door de vreemdelingenpolitie (sinds 2014 AVIM genoemd) wordt onderzocht of inbewaringstelling mogelijk is. DT&V werd tijdig geïnformeerd over de schriftelijke aanmelding en de afspraak, zodat op voorhand een inschatting gemaakt kon worden van mogelijke vervolgacties. Bij de EDT Regulier hadden DT&V en AVIM gedurende de behandeling van de EDT gelegenheid om een oriënterend vertrekgesprek met de aanvrager te voeren. In het geval de aanvraag niet in één dag kon worden afgedaan, moest de aanvrager de beschikking alsnog in persoon afhalen, zodat ook in die zaken overdracht aan DT&V of AVIM kon plaatsvinden. Met de intensivering van de samenwerking en de overdracht aan de ketenpartners werd beoogd het stapelen van procedures tegen te gaan.

Indienen mvv-aanvraag vanuit het buitenland, tenzij vrijstelling van het mvv-vereiste

Sommige groepen aanvragers¹⁹ hebben een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) nodig om Nederland in te reizen wanneer ze een aanvraag vanuit het buitenland doen, zij zijn mvv-plichtig. Ten tijde van de invoering van PST was al vastgelegd dat

¹⁸ Staatsblad 2018, nr. 314.

¹⁹ Dit is afhankelijk van nationaliteit. Er zijn echter bepaalde vrijstellingen voor het mvv-vereiste.

mvv-plichtige aanvragers een reguliere aanvraag vanuit het buitenland moesten indienen (art. 3.71 Vb). In de uitwerking van de maatregelen PST wordt benoemd dat mvv-plichtige aanvragers toch vaak in Nederland zijn als ze een reguliere aanvraag indienen. Deze aanvragen zullen in beginsel onder verwijzing naar de mvv-plicht worden afgewezen, tenzij het gaat om reguliere verblijfsaanvragen met een humanitair karakter. Het komt voor dat een mvv-plichtige aanvrager een reguliere aanvraag (bijv. gezinsvorming- of hereniging, arbeid in loondienst) indient, die eigenlijk vanuit het buitenland moet aanvragen, maar waarbij een beroep wordt gedaan op vrijstelling van het mvv-vereiste om humanitaire redenen. Dit kan bijv. gaan om een mvv-plichtige aanvrager die een aanvraag indient voor gezinsvorming en vrijstelling van het mvv-vereiste vraagt omdat hij te ziek stelt te zijn om naar het land van herkomst te gaan om een mvv aan te vragen. Vaak wordt de aanvraag dan door een referent ingediend. Deze aanvragen worden ook met de EDT Regulier beoordeeld. Indien wordt voldaan aan het humanitaire reguliere verblijfsdoel, volgt vrijstelling van het mvv-vereiste. Het is van belang op te merken dat aanvragers die in het verleden een afwijzing op hun verblijfsaanvraag hebben gekregen, maar niet zijn vertrokken, in de regel een inreisverbod zal zijn opgelegd. Dit inreisverbod maakt dat het indienen van een (humanitaire of andere) reguliere aanvraag geen rechtmatig verblijf genereert. Dat maakt het indienen van een aanvraag minder aantrekkelijk, gezien de daaraan verbonden kosten en doordat er geen reëel perspectief op inwilliging bestaat. Met de PST werd ingezet op betere handhaafbaarheid van het uitgangspunt dat een aanvraag van mvv-plichtige aanvragers vanuit het buitenland moet worden ingediend.

2.2

Beleidsdoelen EDT en bijbehorende loketverplichting

In de voorgaande paragraaf zijn de doelstellingen van het PST beschreven, om de context van de EDT te verduidelijken. In dit onderzoek staat echter de EDT-procedure en de bijbehorende loketverplichting centraal. Specifiek de EDT en daarbij behorende loketverplichting hebben de volgende doelstellingen²⁰:

- Oneigenlijk gebruik van aanvraagprocedures tegengaan. Onder oneigenlijk gebruik wordt verstaan: de poging van een vreemdeling om het vertrek uit Nederland uit te stellen door het aanvragen van een verblijfsvergunning, terwijl het voor de aanvrager evident is dat niet aan de voorwaarden van het gevraagde verblijfsdoel wordt voldaan. Deze aanvragen worden ook wel aangeduid als kansloze aanvragen, dat wil zeggen als aanvragen die enkel worden ingediend om tijdelijk verblijf in Nederland te bewerkstelligen en het vertrek uit te stellen.
- Prikkels om door te procederen op reguliere gronden wegnemen en daar waar het toch gebeurt zullen de procedures zeer snel zijn.
- Het uitgangspunt dat reguliere aanvragen alleen mogen worden opgestart als de aanvrager in het buitenland verblijft helderder en beter handhaafbaar maken.
- Snel beslissen (binnen één dag)²¹ op toelatingsaanvragen van mvv-plichtige aanvragers en daarmee aanvragers sneller duidelijkheid geven omtrent hun verblijfsperspectief in Nederland.
- De aanvrager wordt na een negatief besluit direct overgedragen aan DT&V voor uitzetting of aan AVIM voor inbewaringstelling.
- De gelegenheid tot identificatie en registratie van de aanvrager.

²⁰ Gebaseerd op de input van de directie RVN, SUA RVN, DMB, de [Nota van Toelichting bij het besluit modern migratiebeleid](#) en het document '[Uitwerking maatregelen Stroomlijning Toelatingsprocedure](#)'.

²¹ Na eerder genoemde uitspraak van de RvS, waarmee de kennisgeving als aanvraag is gaan gelden, is de dag van de loketafspraak niet langer de dag van de aanvraag.

2.3

Wijzigingen in EDT-proces en huidige werkwijze

Afschaffing van kennisgevingsvereiste en van uitgangspunt om beslissing op aanvraag binnen één dag te nemen

De Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State (RvS) oordeelde in maart 2016 dat er geen wettelijke grondslag was voor het kennisgevingsvereiste, waarbij de aanvrager de benodigde stukken schriftelijk indiende alvorens de aanvraag bij het loket compleet te maken.²² Volgens de RvS moet de kennisgeving aangemerkt worden als een (onvolledige) aanvraag en geeft deze rechtmatig verblijf. Bij brief van 16 mei 2017 werd de Tweede Kamer geïnformeerd dat het alsnog opnemen van een grondslag in de wet voor de kennisgevingsprocedure niet opportuun werd geacht.²³ De Algemene wet bestuursrecht (Awb) biedt volgens de TK-brief voldoende oplossingen om te voorkomen dat met het wegvallen van het kennisgevingsvereiste het procedureel rechtmatige verblijf van de aanvrager te lang gaat duren. Met het vervallen van het kennisgevingsvereiste werd in juli 2018 de Vreemdelingencirculaire (Vc) 2000 op relevante punten aangepast en in september 2018 het Vreemdelingenbesluit (Vb) 2000.²⁴ Zo werd 3.99a Vb aangepast: voor aanvragen waar voorheen een kennisgeving werd verlangd en waarbij de loketverplichting geldt, kunnen nu bepaalde voorwaarden aan verlening van de verblijfsvergunning worden gesteld bij het loket. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de verplichting om leges te betalen en biometrie af te nemen. In juli 2018 is eveneens uit artikel 3.99a Vb verwijderd dat op de dag van indienen van de aanvraag een beschikking werd uitgereikt. Hiermee verviel de doelstelling om indien mogelijk op dezelfde dag als de loketafspraak de beschikking uit te reiken, waarmee de Eendagstoets verviel. Ondanks de afschaffing van het uitgangspunt dat in één dag op de aanvraag moet worden beslist, bestaan de EDT-procedure en de bijbehorende loketverplichting nog wel. De benaming 'eendagstoets' is blijven bestaan, ook al is het uitgangspunt dat de beslissing daadwerkelijk in een dag wordt genomen losgelaten.

Huidige werkwijze EDT

Per 12 november 2018 is de werkwijze EDT als gevolg van bovengenoemde wijzigingen aangepast en wordt er niet meer bij het loket op de aanvraag beslist. De aanvrager moet enkel naar het loket komen voor het in persoon indienen van de aanvraag, waarbij leges worden betaald en biometrie wordt afgenomen. De huidige werkwijze wordt hieronder beschreven. De volgende processtappen komen hierbij aan bod: het digitaal registreren en voorbereiden van de EDT-aanvraag, het inplannen en voorbereiden van de loketafspraak, de loketafspraak en de samenwerking met de ketenpartners. Eveneens komen enkele knelpunten die tijdens interviews in beeld kwamen aan bod.

Digitaal Registreren en Voorbereiden (DRV)

De aanvrager stuurt een schriftelijke verblijfsaanvraag naar de IND. Na binnenkomst van de aanvraag registreert de afdeling DRV van directie Dienstverlening (DV) de EDT-zaak in het IND-informatiesysteem INDiGO.²⁵ DRV deelt alle EDT-zaken toe aan één EDT-beslisteam²⁶, dat team verdeelt de zaken verder over de andere EDT-teams.

Inplannen en voorbereiden loketafspraak

Voor de aanvrager wordt een loketafspraak ingepland om de aanvraag compleet te maken en de leges te betalen. Alleen bij een evidente vrijstelling van het mvv-

²² RvS, 201504600/1/V1, 29 maart 2016

²³ Kamerstukken II, 2016/17, 19 637, nr. 2328.

²⁴ Staatsblad 2018, nr. 314. Staatscourant 2018, 42459.

²⁵ Systeembeschrijving INDiGO A&B en RVN.

²⁶ Het gaat om 3120 RVN F&G DH Team 12.

vereiste hoeft de klant niet aan het loket te verschijnen, de leges worden dan schriftelijk geheven. Daarom stuurt de beslismedewerker een verzoek aan de Ketenservice (KS) van directie DV om de aanvrager uit te nodigen voor een afspraak bij het loket. KS stelt de uitnodigingsbrieven op en verstuurt deze via INDiGO. Afhankelijk van de woonplaats van de aanvrager nodigt de beslismedewerker hem uit voor een afspraak bij het IND-loket in Amsterdam, Den Haag of Zwolle. De EDT-afspraken worden voor elk loket zoveel mogelijk gecentreerd in twee dagdelen per week, in totaal gaat dit per loket om ongeveer 8 uur per week. Per dagdeel vinden 5 à 6 EDT-afspraken plaats. De loketafspraak duurt 30 minuten. Voordat de werkwijze van EDT werd aangepast was dit 60 minuten. Het is niet geheel herleidbaar waarom ervoor gekozen is de afspraak in te korten. Volgens betrokkenen komt dit waarschijnlijk omdat sinds de invoering van de kennisgevingsprocedure vragen al schriftelijk voorafgaand aan de loketafspraak werden gesteld.

Sinds 1 juli 2018 geldt het uitgangspunt om op de aanvraag te beslissen op de dag van de loketafspraak niet meer. De beslismedewerker bereidt de zaak nog wel zoveel mogelijk voor in aanloop naar de loketafspraak. Dit betekent dat hij alle relevante informatie verzamelt in de minuut en eventueel een conceptbeschikking klaarzet (vaak gebeurt dit niet meer omdat de beschikking niet meer direct in persoon wordt uitgereikt). Als de aanvraag niet compleet is laat de beslismedewerker de aanvrager per brief weten wat er nog ontbreekt (herstel verzuim). In deze brief neemt de beslismedewerker het ook op als hij voornemens is om een terugkeerbesluit en/of inreisverbod op te leggen. De aanvrager wordt in gelegenheid gesteld hier een zienswijze op te geven.

De loketafspraak

De loketmedewerker handelt de afspraak zoveel mogelijk zelfstandig af. Wel is er altijd een beslisser via telefoon, skype of e-mail beschikbaar voor vragen. Het kan voorkomen dat de aanvrager niet verschijnt op de loketafspraak. In dat geval wordt een tweede afspraak ingepland. Indien de aanvrager eveneens niet verschijnt bij de tweede loketafspraak, wordt de aanvraag buiten behandeling gesteld. Als de aanvrager wel verschijnt, maar zijn aanvraag intrekt, koppelt de loketmedewerker dit terug aan de beslismedewerker. De beslismedewerker informeert DT&V en zorgt voor een overdrachtdossier.

In alle andere gevallen moet de aanvrager de aanvraag compleet maken, de leges betalen, een origineel paspoort overleggen en biometrie laten afnemen. De loketmedewerker maakt een klantcontactnotitie, kopieert alle relevante informatie en stuurt deze per mail naar de beslismedewerker en stuurt alle ingeleverde stukken naar DRV.

Als er wordt beslist op de dag van de loketafspraak kan de beschikking in persoon worden uitgereikt. Na een afwijzende beschikking kan de aanvrager worden overgedragen aan DT&V. DT&V kan de aanvrager na een vertrekgesprek direct overdragen aan AVIM voor inbewaringstelling. Hierover worden per zaak afspraken gemaakt.

Het uitgangspunt is om 5 dagen na de loketafspraak op de aanvraag te beslissen. Als het niet mogelijk is om binnen vijf dagen na de loketafspraak te beslissen krijgt de aanvrager een verblijfsaantekening in zijn paspoort. Met deze zogenaamde 'VA-sticker' heeft de aanvrager drie maanden rechtmatig verblijf. Als na afloop van deze termijn nog niet is beslist krijgt de aanvrager een tweede 'VA-sticker', opnieuw voor drie maanden.

Samenwerking met de ketenpartners

De IND heeft in 2014 een samenwerkingsovereenkomst²⁷ met AVIM en DT&V opgesteld, waarin ook voor de EDT afspraken zijn gemaakt. Na het aanpassen van de werkwijze van EDT Regulier (zie par. 2.3.) is de samenwerking met de ketenpartners DT&V en AVIM veranderd. Waar de EDT-loketten bijv. eerst de agenda voor de loketafspraken standaard doorstuurden aan de ketenpartners, werd tijdens een bijeenkomst op 25 september 2018 besloten dat dit niet standaard nodig was.²⁸ Besloten werd dat de loketmedewerker de beslisser op de hoogte stelt indien de aanvrager de aanvraag bij de loketafspraak intrekt. De beslisser neemt vervolgens contact op met DT&V in verband met een eventueel te voeren vertrekgesprek. In gevallen waar actie van DT&V of AVIM nodig is, kan een gesprek plaatsvinden tussen de beslisser en de aanvrager in een hoorkamer na de loketafspraak. De beslisser informeert de loketmedewerkers hier tijdig over. Bovendien werd de rol van AVIM verminderd; de beslissers bespraken na de bijeenkomst op 25 september 2018 met AVIM dat het niet meer wenselijk en logistiek niet mogelijk was om aanvragers bij IND-kantoren op te halen voor bijv. boetes of afname van DNA.

Tijdens een bijeenkomst over de harmonisering van de werkwijze EDT op 27 januari 2020 werden de afspraken verder aangescherpt. Het bleek dat loket Den Haag de agenda voor de loketafspraken nog wekelijks aan de ketenpartners doorstuurde, waar dit in Amsterdam niet gebeurde. Tijdens deze bijeenkomst is besloten dat geen van de loketten de agenda nog standaard zou rondsturen. De IND informeert DT&V op het moment dat gesignaleerd wordt dat een aanvraag in één dag kan worden afgedaan (dat er een 0-dagenbeschikking geslagen kan worden). In de praktijk gebeurt dit echter nauwelijks. DT&V zal vervolgens een inschatting maken over de kansrijkheid en de opvolging (in overleg met AVIM) voor bijv. een gesprek met de aanvrager, het innemen van het paspoort of inbewaringstelling. Ook wanneer er sprake is van zaken waarin onmiddellijk vertrek wordt aangezegd of wanneer de klant aan het loket besluit zijn aanvraag in te trekken, wordt DT&V geïnformeerd. Echter, in de onderzoeksperiode is maar een enkel geval bekend van staandehouding en overdracht aan het loket. Dit komt zelden meer voor.²⁹ Daarnaast werd afgesproken dat de IND bij een afwijzende beschikking een folder met verwijzingen betreffende terugkeer toevoegt. Dit werd voorheen ook gedaan en wordt weer opgepakt. Verder wordt in gevallen waar dit mogelijk is de opschortende werking van de voorlopige voorziening onthouden.

²⁷ Samenwerkingsovereenkomst Primaire Werkprocessen tussen de Nationale Politie en de Immigratie- en Naturalisatiedienst 2014-2016.

²⁸ Afspraken EDT 25 september 2018.

²⁹ Er is geprobeerd cijfermatige informatie op te halen over het aantal vreemdelingen dat terugkeert na afwijzing van een EDT-zaak, al dan niet na overdracht van AVIM. Echter, vanwege onduidelijkheid over de cijfers en een te beperkte onderzoeksperiode om dit op te helderen is het niet mogelijk geweest dit op betrouwbare wijze cijfermatig te onderbouwen.

3 Werkwijze en caseload loketverplichting EDT Regulier

In dit hoofdstuk komt de werkwijze van de loketverplichting bij EDT Regulier in de praktijk aan bod. In paragraaf 3.1 komt het toepassingsbereik van EDT aan bod. In paragraaf 3.2 wordt de samenstelling (caseload) van EDT-zaken in kaart gebracht. De doorlooptijden van EDT-zaken worden in paragraaf 3.3 weergegeven. Het hoofdstuk eindigt met een samenvatting in paragraaf 3.4.

3.1 Toepassingsbereik EDT

De EDT wordt toegepast op alle reguliere aanvragen waarbij de aanvrager niet in het bezit is van de vereiste mvv. De IND heeft in totaal drie teams waarin EDT-aanvragen worden behandeld: in Amsterdam, Den Haag en Zwolle. Hier bevinden zich ook de EDT-loketten.

Het gaat hierbij vaak om aanvragers die:

- Illegaal zijn ingereisd;
- met een visum voor kort verblijf naar Nederland zijn gekomen, maar niet zijn teruggekeerd;
- uitgeprocedeerde asielzoekers zijn;
- eerder een verblijfsvergunning hebben gehad, maar die is ingetrokken of verlopen;
- niet visumplichtig zijn, maar wel een mvv behoeven voor langdurig verblijf (v.g.l. Latijns Amerika);

Het gaat hierbij om aanvragen om verlening van een reguliere verblijfsvergunning (vvr) op grond van³⁰:

- Artikel 8 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) familie- of gezinsleven³¹;
- artikel 8 EVRM privéleven;
- medische behandeling (zowel tijdelijk als niet-tijdelijk);
- buiten schuld (zowel tijdelijk als niet-tijdelijk);
- tijdelijke humanitaire gronden³²;
-

Verder behandelen de EDT-teams aanvragen, ongeacht het verblijfsdoel, waarbij de aanvrager vraagt om vrijstelling van het mvv-vereiste op grond van:

- Artikel 8 EVRM;
- medische omstandigheden;
- bijzondere en individuele omstandigheden;
- de Associatieovereenkomst EU-Turkije (arrest Demir).

Tot slot worden door de EDT-teams aanvragen om verlenging of wijziging van een vvr behandeld die niet tijdig en niet binnen de redelijke termijn van 2 jaar zijn ingediend. Ook de aanvragen die wel binnen 2 jaar zijn ingediend, maar waar de omstandigheden zoals genoemd in artikel 3.82, lid 2, Vb spelen, behandelen de EDT-teams.

³⁰ Artikel 3.6 Vreemdelingenbesluit 2000.

³¹ Artikel 8 EVRM voorziet het recht op eerbiediging van het familie- en gezinsleven en privéleven.

³² Het gaat om de volgende tijdelijke verblijfsdoelen: slachtoffer of getuige-aangever van mensenhandel, kind onder toezichtstelling, tijdelijke plaatsing in pleeggezin of instelling volgens Haags Kinderbeschermingsverdrag, buiten schuld niet uit Nederland kunnen vertrekken, verwersterde Afghaanse meisjes en familie en terminale ziekte.

3.2 Samenstelling caseload EDT-zaken

Hieronder wordt een aantal kenmerken van EDT-zaken weergegeven in de onderzoeksperiode 2019 – 2022 (t/m september).³³ Voor de uitleg over totstandkoming van deze gegevens wordt verwezen naar bijlage I. In de tabellen hieronder betreft het aanvragen 'VVR zonder MVV' in de periode 2019 t/m september 2022, dit betreft aanvragen voor een reguliere verblijfsvergunning waarbij de aanvrager niet in het bezit is van een machtiging tot voorlopig verblijf.

Aantal EDT-aanvragen

In tabel 1 is het aantal EDT-aanvragen per jaar weergegeven. Ten opzichte van 2019 is een stijging te zien in 2020 en 2021. Dit heeft onder andere te maken met verandering van jurisprudentie, met het oppakken van aanvragen na COVID-19 en met de veranderde kansrijkheid van bepaalde typen aanvragen. In tabel 2 is te zien dat de meeste EDT-aanvragen bij het IND-loket in Den Haag worden behandeld (40%). Daarna volgt loket Amsterdam (38%) en de minste aanvragen worden in Zwolle behandeld (22%).

Tabel 1: aantal EDT-aanvragen per jaar in de periode 2019 t/m september 2022³⁴

Jaar	Aantal
2019	998
2020	1.055
2021	1.122
2022 (t/m september)	770
Totaal	3.945

Tabel 2: aantal EDT-aanvragen per loket in de periode 2019 t/m september 2022

	Aantal EDT-zaken	%
Loket Amsterdam	1.479	38%
Loket Den Haag	1.595	40%
Loket Zwolle	871	22%
Totaal	3.945	100%

Kenmerken aanvragers in EDT-procedure

De onderzoekspopulatie bestaat uit iets meer mannelijke aanvragers (53%) dan vrouwelijke aanvragers (47%). De gemiddelde leeftijd is 36 jaar. 16% van de aanvragers is minderjarig, twee derde (66%) van de aanvragers is tussen de 18 en 54 jaar oud.

De top 3 nationaliteiten zoals te zien in tabel 3 (Turkse, Marokkaanse en Surinaamse nationaliteit) is in de periode 2019 t/m 2022 ieder jaar hetzelfde (zie bijlage II).

³³ Als er van een aanvrager meerdere zaken zijn, wordt deze aanvrager meerdere keren meegenomen in de omschrijving van de onderzoekspopulatie.

³⁴ Dit betreft enkel aanvragen. Hierin zijn ook zaken meegenomen waarop nog geen beslissing is genomen.

Tabel 3: top 3 nationaliteiten in de periode 2019 t/m september 2022

Nationaliteit	Aantal	%
Turkse	611	15%
Marokkaanse	422	11%
Surinaamse	288	7%

Verblijfsdoelen

In tabel 4 zijn de aangevraagde verblijfsdoelen in de periode 2019 t/m september 2022 weergegeven. Verreweg het grootste aantal aanvragen valt onder 'Verblijf als familie- of gezinslid' (84%). Daarnaast geldt het volgende (zie voor deze gedetailleerdere informatie bijlage II):

- De top 3 van type aanvragen met het verblijfsdoel 'verblijf als familie- of gezinslid' is: gezinsleven conform 8 EVRM, gezinsvorming met echtgenoot of geregistreerd partner en gezinsvorming³⁵ met partner. Deze top 3 vormt 83% van het totaal aantal aanvragen met het verblijfsdoel 'verblijf als familie- of gezinslid'. Overige aanvragen die hieronder vallen zijn bijv. gezinshereniging bij ouder, gezinshereniging bij echtgenoot of geregistreerd partner en verblijf als pleegkind of als adoptiekind (zie voor volledige lijst bijlage II).
- De aanvragen met het verblijfsdoel 'humanitair tijdelijk' komen grotendeels van aanvragers die een beroep doen op het buitenschuldbeleid (89%).
- Bij het grootste deel van de aanvragen met het verblijfsdoel 'humanitair niet-tijdelijk' (94%) doen de aanvragers een beroep op privéleven conform 8 EVRM of overige humanitaire redenen.³⁶

Tabel 4: aangevraagde verblijfsdoelen in de periode 2019 t/m september 2022

Verblijfsdoel	Aantal aanvragen	%
Verblijf als familie- of gezinslid	3.308	84%
Humanitair tijdelijk	175	4%
Humanitair niet-tijdelijk	456	12%
Overig ³⁷	<10	0%
Totaal	3.945	100%

Afdoeningswijze EDT-zaken

In tabel 5 is de afdoeningswijze van EDT-zaken in eerste aanleg in de periode 2019 t/m september 2022 te zien. In de meeste gevallen worden aanvragen afgewezen (53%), in 27% van de gevallen wordt ingewilligd. In bijlage II is te zien dat dit inwilligings- en afwijzingspercentage jaarlijks in de onderzoeksperiode vrijwel gelijk blijft. Enkel in 2022 is het afwijzingspercentage 45%, echter hierbij gaat het om de cijfers t/m september 2022. De laatste maanden zijn hierbij dus niet in beeld.

³⁵ Bij gezinsvorming wordt een gezinsband tot stand gebracht, bij gezinshereniging bestaat deze gezinsband al.

³⁶ Dit zijn aanvragen voor toepassing van de discretionaire bevoegdheid. Deze grond is per 1 mei 2019 afgeschaft.

³⁷ Bijzonder verblijf en Arbeid tijdelijk

Tabel 5: afdoeningswijze EDT-zaken eerste aanleg in de periode 2019 t/m september 2022

Afdoeningswijze	Totaal	
	Aantal	%
Inwilliging	1.057	27%
Afwijzing	2.101	53%
Buitenbehandelingstelling ³⁸	330	8%
Intrekking door klant	299	8%
Nog niet afgehandeld	136	3%
Overig ³⁹	22	1%
Totaal	3.945	100%

Inreisverbod

In 859 zaken is een inreisverbod opgelegd op grond van onrechtmatig verblijf en in 50 zaken een inreisverbod 66a lid 7 Vw (hierbij is sprake van zware misdrijven en/of een gevaar voor de nationale veiligheid). In 105 gevallen werd het inreisverbod na de datum afdoening van de EDT-zaak opgelegd, in 348 gevallen werd het inreisverbod tegelijk met de afdoening van de EDT-zaak opgelegd. In 437 gevallen werd het inreisverbod opgelegd voor afhandeling van de EDT-zaak.

3.3 Doorlooptijden bij EDT-zaken

De wettelijke beslistermijn van EDT-zaken is 3 maanden. In tabel 6 is de doorlooptijd van EDT-zaken in de periode 2019 t/m september 2022 te zien. Uit de gemiddelde doorlooptijd in de onderzoeksperiode blijkt dat elk jaar de wettelijke beslistermijn van 3 maanden werd overschreden. De gemiddelde doorlooptijd verminderde wel elk jaar, waar deze in 2019 175 dagen was, was dit in 2022 104 dagen. Bij de doorlooptijden speelt mee dat het soms enkele maanden duurt voordat de klant uiteindelijk een afspraak heeft bij het loket (zie tabel 7). In tabel 7 wordt de doorlooptijd in dagen vanaf juridische startdatum tot datum betaling leges weergegeven. De datum loketafspraak kan niet apart uit INDiGO gehaald worden, om die reden is dit d.m.v. de datum betaling leges achterhaald. Omdat de leges in persoon aan het loket betaald moeten worden, kan er in het algemeen vanuit worden gegaan dat de datum waarop de leges zijn betaald hetzelfde is als de datum waarop de loketafspraak heeft plaatsgevonden.⁴⁰ Uit deze tabel blijkt dat de gemiddelde doorlooptijd tussen de juridische startdatum en de loketafspraak al langer dan 3 maanden was (de wettelijke beslistermijn bij EDT-zaken) in 2019 en 2020. Wel is de doorlooptijd in de onderzoeksperiode afgenomen van 103 dagen in 2019 tot 56 dagen in 2022 (t/m september). Te zien is dat in de onderzoeksperiode ruim de helft van de totale gemiddelde doorlooptijd van EDT-zaken (tabel 7) in de fase tussen de juridische startdatum en de loketafspraak zit. Zo is in 2022 (t/m september) de gemiddelde doorlooptijd van juridische startdatum tot de loketafspraak 56 dagen, en vanaf juridische startdatum tot datum afdoening 104 dagen. Volgens betrokkenen heeft de lange duur tot de loketafspraak te maken met de beschikbaarheid van de loketafspraken, maar ook van het tijdstip van binnenkomst van de aanvraag. Soms liggen zaken maandenlang bij een verkeerde

³⁸ Bijvoorbeeld bij een onvolledige aanvraag of wanneer de aanvrager niet aan het loket verschijnt.

³⁹ Inhoudelijke afdoening niet langer opportuun en overlijden

⁴⁰ Het is van belang om op te merken dat het wel eens voorkomt dat een aanvraag in eerste instantie bij een verkeerd team terecht komt, waardoor de leges dan d.m.v. een legesbrief en via storting op bank al zijn voldaan, voordat de aanvraag door een EDT team verder wordt overgenomen.

afdeling en is de beslistermijn al overschreden voordat deze bij de juiste afdeling binnen komen.

Tabel 6: Doorlooptijd in dagen vanaf juridische startdatum tot datum afdoening in de periode 2019 t/m september 2022

	2019 (N=998)	2020 (N=1.055)	2021 (N=1.122)	2022 (N=770, t/m sept.)
Gemiddelde doorlooptijd	175	159	127	104
Minimale doorlooptijd	0 ⁴¹	0	4	0
Maximale doorlooptijd	897	792	530	324
Aantal open zaken	1	0	10	125

Tabel 7: doorlooptijd in dagen vanaf juridische startdatum tot datum betaling leges in de periode 2019 t/m september 2022

	2019 (N=708)	2020 (N=851)	2021 (N=944)	2022 (N=661, t/m sept.)
Gemiddelde doorlooptijd in dagen	103	99	53	56
Minimale doorlooptijd	0	0	0	0
Maximale doorlooptijd	721	760	391	181
Aantal Nvt ⁴²	290	203	178	109

Verder noemen betrokkenen nog enkele andere redenen dat de doorlooptijden van EDT-zaken oplopen. Het is bijvoorbeeld van belang om te noemen dat de doorlooptijd van EDT-zaken tijdens COVID-19 tijdelijk werd bevroren. De zaken die werden aangehouden dienden erna allemaal bij het loket ingepland te worden, daar was niet voldoende capaciteit voor. Dit heeft effect gehad op de doorlooptijden, die hierdoor langer zijn. In het algemeen speelt met name (onvoldoende) capaciteit bij beslisteams een rol bij de doorlooptijden. Bovendien werd tijdens de zomer van 2022 geen prioriteit gegeven aan het opvoeren van EDT-aanvragen en stukken die via de post binnenkwamen door DRV. De aanvragen kwamen daardoor pas later bij de EDT-beslisteams terecht en bovendien meestal in bulk. Hierdoor zijn de doorlooptijden eind 2022 volgens geïnterviewden toegenomen. Verder speelt het onder andere mee dat het grootste aantal aanvragen onder 'verblijf als familie- of gezinslid' valt (84%). De toetsing aan 8 EVRM familielevens is de laatste jaren uitgebreider en complexer geworden volgens beslistemedewerkers. Dit zal een rol spelen in de doorlooptijden die niet altijd gehaald worden. Daarnaast wordt sinds 2021 met een landelijke werkvoorraad gewerkt, wat ook vertraging bij zaken van ongeveer een week oplevert. Zie voor de overige redenen hoofdstuk 4, c.

Bij EDT-zaken is regelmatig sprake van achterstanden. Zo is het totale aantal 'rode zaken', waarbij de beslistermijn al verstreken is, momenteel (eind maart 2023, week 13) inclusief bezwaarzaken 431. Exclusief bezwaarzaken bestaat de achterstand uit 91 zaken. In 2022 waren deze achterstanden vaak nog groter.

⁴¹ Wanneer de minimale doorlooptijd als 1 is aangegeven, betreft dit een zaak die op dezelfde dag is afgedaan.

⁴² In deze zaken zijn de leges in de meeste gevallen niet voldaan aan het loket en is sprake van afwijzing of buiten behandeling stelling van de aanvraag. In sommige gevallen is echter alsnog sprake van een inwilliging (68 in totaal). Het is onbekend waarom in deze zaken de betaling als 'niet voldaan' is geregistreerd en de zaak wel is ingewilligd. Daarnaast is in 26 zaken de betaling wel voldaan, maar de betalingsdatum niet bekend.

3.4

Samenvatting

Het aantal EDT-aanvragen is in de periode 2019 – 2021 toegenomen. Enkel in 2022 zijn minder aanvragen gedaan, echter dit kan liggen aan het feit dat de cijfers in deze evaluatie van oktober t/m december 2022 niet zijn meegenomen. De meeste EDT-aanvragen werden gedaan met verblijfsdoel "verblijf als familie- of gezinslid". Ongeveer de helft van de aanvragen (53%) werd afgewezen. In 35% van de afgewezen zaken wordt een vertrekprocedure gestart. In 10% van de afgewezen zaken vindt er daadwerkelijk vertrek plaats (gedwongen dan wel zelfstandig vertrek onder toezicht). De gemiddelde doorlooptijd van de procedure (tussen 4 – 5 maanden van 2019 t/m 2021) overschrijdt gedurende alle jaren de wettelijke beslistermijn van 3 maanden. De gemiddelde doorlooptijd neemt in 2022 wel af tot iets meer dan 3 maanden. Te zien is dat het lang duurt (gemiddeld 3 maanden 2019 en 2020, gemiddeld 2 maanden in 2021 en 2022) totdat een loketafspraak ingepland wordt. Daarnaast spelen onvoldoende capaciteit bij de beslistteams, steeds complexere en uitgebreidere jurisprudentie (met name bij 8 EVRM familielevens) en het gebruik van een landelijke voorraad een rol bij langere doorlooptijden. Ook liepen doorlooptijden op doordat de voorraad EDT-aanvragen tijdens COVID-19 tijdelijk werd bevroren en werd tijdens de zomer van 2022 door DRV minder prioriteit aan deze aanvragen gegeven bij het opvoeren van zaken.

4 Effectiviteit loketverplichting

In dit hoofdstuk wordt de effectiviteit van de zes beleidsdoelen bij de loketverplichting van EDT Regulier beschreven. Tijdens de interviews met de betrokken partijen is de geïnterviewden gevraagd naar de effectiviteit van de beoogde beleidsdoelen van de loketverplichting bij EDT Regulier. Hieronder wordt per beleidsdoel de effectiviteit van de loketverplichting toegelicht. Het afschaffen van de kennisgeving en de EDT in juli 2018 heeft geleid tot aanpassingen in de EDT-procedure. Waar relevant worden deze veranderingen meegenomen. Tijdens de interviews kwamen ook een paar knelpunten in de EDT procedure naar boven. Deze knelpunten worden eveneens in dit hoofdstuk benoemd.

4.1 Effectiviteit van beleidsdoelen bij de loketverplichting EDT

a. Oneigenlijk gebruik van aanvraagprocedures tegengaan

Volgens de geïnterviewde loket- en beslismedewerkers is de huidige uitvoering van de loketverplichting minder effectief bij het tegengaan van oneigenlijk gebruik dan tijdens de eerste jaren na invoering van de loketverplichting. Met ingang van 12 november 2018 is het werkproces van de EDT Regulier gewijzigd. Hierbij is de duur van de EDT-afspraak ingekort van 60 minuten naar 30 minuten. Het is niet geheel helder waarom deze afspraak is ingekort. Volgens betrokkenen komt dit waarschijnlijk omdat sinds de invoering van de kennisgevingsprocedure vragen al schriftelijk voorafgaand aan de loketafspraak werden gesteld. Het inkorten van de afspraak zorgt voor minder tijd voor de loketmedewerker dan voorheen om vragen te stellen aan het loket, waardoor er minder mogelijkheid is om in te gaan op punten van twijfel of onduidelijkheid. Voor de gewijzigde werkwijze werd bijvoorbeeld bij vermoedens over schijnrelaties vragen gesteld aan partners van de aanvragers. Bovendien waren EDT-beslissers eerder vaak fysiek aanwezig bij de loketten en konden zij vragen stellen aan de aanvragers. Dit gebeurt eveneens niet meer, onder andere omdat vaak niet meer op dezelfde dag beslist wordt en vanwege te weinig capaciteit. Wel kan de beslismedewerker aan de loketmedewerker doorgeven welke extra informatie benodigd is van de aanvrager. Meestal gebeurt dit echter in de brief herstel verzuim i.p.v. aan het loket.

Door de voorheen uitgebreidere mogelijkheid om vragen te stellen en het gesprek aan te gaan met de aanvrager, droeg de loketverplichting volgens de betrokken partijen bij aan het tegengaan van oneigenlijk gebruik van de aanvraagprocedure.⁴³ Na aanpassing van de werkwijze heeft de verminderde mogelijkheid tot onderzoek en vragen stellen er volgens de geïnterviewden toe geleid dat de loketverplichting minder effectief is bij het tegengaan van oneigenlijk gebruik.

b. Wegnemen prikkels om door te procederen op reguliere gronden

Of de loketverplichting bij EDT effectief is bij het wegnemen van prikkels om door te procederen op reguliere gronden, kan met deze evaluatie niet aangetoond worden. Omdat er geen betrouwbare cijfers over het aantal procedures uit de begintijd van

⁴³ Beslismedewerkers geven aan dat het regelmatig voorkwam dat aanvragen bij een EDT-afspraak werden ingetrokken. Om dit op cijfermatige wijze te onderbouwen en onderzoek te doen naar de reden van intrekking is dossieronderzoek op zaakniveau nodig. Eveneens is dossieronderzoek nodig om meer informatie te kunnen geven over de invloed van de afspraak op het tegengaan van oneigenlijk gebruik.

EDT uit het IND-systeem te halen zijn, kan er geen nulmeting gedaan worden als het gaat om het stapelen van procedures. Omdat het EDT-proces in de afgelopen jaren is aangepast, kan dit niet met terugwerkende kracht bepaald worden.

c. Versnellen procedures van mvv-plichtige aanvragers

Het afschaffen van het kennisgevingsvereiste, complexere doortoetsingsmogelijkheden, een gebrek aan capaciteit en personele wisselingen, en werken met een landelijke EDT-voorraad zorgen voor een vertragend effect op de beslissingen. Voor de afschaffing van de kennisgeving in juli 2018 (zie par. 2.3) was het volgens de geïnterviewden vaak mogelijk om op de dag van de loketafspraak zelf te beslissen, mits de beschikking al deels gereed was. Alleen als de beslisser meer informatie nodig had, kon dit beslismoment worden uitgesteld. Het uitgangspunt om op dezelfde dag te beslissen is echter komen te vervallen. In de huidige situatie is het vaak niet meer haalbaar om op de dag zelf te beslissen. Vaak wordt niet binnen de wettelijke termijn beslist en er is sprake van achterstanden (zie doorlooptijden in par. 3.3.). Dit komt naast het afschaffen van de kennisgeving, ook doordat aanvragen complexer zijn geworden. Er is veel ontwikkeling in jurisprudentie geweest en hierdoor moet vaak meer worden getoetst. Dit speelt bijvoorbeeld bij 8 EVRM aanvragen voor familie- of gezin (84% van de afgehandelde EDT-aanvragen valt hieronder, zie par. 3.2.). Daarnaast geven geïnterviewden aan dat het gebrek aan capaciteit en veel personeelwisselingen, waardoor kennis verloren gaat, een rol spelen bij het niet halen van beslistermijnen en achterstanden. Deze achterstanden vormen volgens betrokkenen vooral een probleem in bezwaarzaken, omdat daarin gehoord moet worden. Het speelt ook een rol dat sinds 2021 met een landelijke voorraad aan EDT-aanvragen wordt gewerkt, waardoor zaken ongeveer een week vertraging kunnen oplopen voordat ze bij het juiste beslisteam liggen.

Uit de doorlooptijden (zie par. 3.3.) in de periode 2019 t/m september 2022 blijkt dat het enkele maanden duurt (gemiddeld 3 maanden in 2019 en 2020, gemiddeld 2 maanden in 2021 en 2022) totdat een loketafspraak ingepland wordt. Daarnaast komt het soms voor dat aanvragers niet op de eerste loketafspraak verschijnen, waardoor een tweede afspraak ingepland moet worden. Bovengenoemde factoren zorgen voor een vertragend effect op de beslissingen i.p.v. een versnellend effect. Beslismedewerkers geven aan dat het wellicht bekeken zou kunnen worden of de doorlooptijd bevroren kan worden indien de aanvrager niet op de loketafspraak verschijnt, zodat dit geen effect heeft op de beslistermijn en doorlooptijd.

Wel hebben aanvragers waarvan de aanvraag direct wordt ingewilligd (dit is jaarlijks ong. 27% in de onderzoeksperiode), baat bij de loketverplichting bij EDT-zaken. Bij EDT-afspraken wordt direct een verblijfssticker aan de aanvrager gegeven, waarmee men zich kan inschrijven bij een gemeente en in sommige gevallen mag werken. Bij andere reguliere aanvraagprocedures moet een aparte afspraak worden gemaakt voor een verblijfssticker, dit kan vaak lang duren. Omdat de sticker bij directe inwilligingen bij de EDT gelijk bij de loketafspraak wordt afgegeven, gaat dit in veel gevallen sneller.

d. Het beter handhaafbaar maken dat aanvragers enkel een reguliere aanvraag mogen indienen vanuit het buitenland

De loketverplichting EDT is volgens de loket- en beslismedewerkers niet effectief in het beter handhaafbaar maken van het bewerkstelligen dat reguliere aanvragen enkel vanuit het buitenland worden ingediend. In de eerste jaren na invoering was de loketverplichting EDT wel effectiever bij het behalen van dit doel. Hierbij speelt

mee dat voorheen aanvragers die een reguliere aanvraag in Nederland indienden en niet aan de voorwaarden voldeden (zoals aanvraag vanuit het buitenland indienen), gelijk werden overgedragen aan DT&V of AVIM voor het opstarten van de vertrekprocedure (al dan niet vrijwillig) of inbewaringstelling.

In de huidige situatie is de kans dat de aanvrager direct opgepakt wordt klein, omdat de samenwerking met DT&V en AVIM is gestagneerd (zie hieronder). De consequenties van het indienen van een aanvraag zonder mvv, terwijl deze wel noodzakelijk is, zijn daardoor kleiner. Bovendien wordt er bij dit uitgangspunt vanuit gegaan dat de aanvrager zelf de aanvraag indient, maar vaak wordt de aanvraag door een referent van de aanvrager ingediend. Dat zorgt er ook voor dat het moeilijker te controleren is waar de aanvrager zich bevindt ten tijde van de aanvraag. Echter, de aanvrager dient wel altijd zelf de aanvraag compleet te maken aan het loket.

e. Het direct overdragen van de aanvrager na een negatief besluit aan de vreemdelingenpolitie of DT&V

Directe overdracht van de aanvrager aan de vreemdelingenpolitie of DT&V na een negatief besluit vindt nauwelijks nog plaats. Uit interviews blijkt dat dit in de afgelopen drie jaren in een enkel geval is voorgekomen. In de periode daarvoor vond overdracht nog met enige regelmaat plaats.⁴⁴ Regelmatig vond overleg plaats tussen de IND, DT&V en AVIM en werden de zaken die waren ingepland doorgesproken. Het doel was om kansrijke zaken voor staandehouding en terugkeer eruit te filteren. Zo werd besproken welke informatie DT&V al over de aanvrager had en of iemand zich in het verleden al aan toezicht had onttrokken. De vroege betrokkenheid van DT&V in het proces droeg bij aan het starten van een terugkeerproces, dit kon ook vrijwillige terugkeer betreffen. De samenwerking verliep volgens de betrokken partijen over het algemeen goed. In Rijswijk zaten de ketenpartners heel dichtbij elkaar en waren de lijnen kort. Wel geeft AVIM aan dat het overleg veel tijd kostte en dat het soms lastig was om overeenstemming te vinden met de betrokken partijen.

Volgens alle drie de partijen is de samenwerking op dit vlak gestagneerd, met name na de aanpassing van de werkwijze van EDT Regulier (par. 2.3.). Het laatste overleg tussen DT&V, IND en AVIM m.b.t. EDT heeft in januari 2020 plaatsgevonden.⁴⁵ Tijdens dit overleg bleek dat in Den Haag en Amsterdam nauwelijks 0-dagenbeschikkingen tijdens de loketafspraak werden uitgereikt, waardoor de inzet van DT&V en AVIM gering is ten tijden van de afspraak. Ook werd duidelijk dat in Zwolle nauwelijks tot geen contact was met DT&V of AVIM over aanvragers die aan het loket verschenen, ook niet over kansrijke zaken met betrekking tot terugkeer. Eveneens komt het bij de loketten nauwelijks nog voor dat een aanvrager tijdens de loketafspraak de aanvraag intrekt, waardoor ook op dit vlak geen verdere vervolgacties van de ketenpartners plaatsvinden. Uit de interviews voor deze evaluatie blijkt eveneens dat contact met DT&V en AVIM m.b.t. EDT zeer gering is. DT&V geeft aan dat de samenwerking en overdracht in de afgelopen 5 jaren al is verminderd. Naast bovengenoemde redenen speelt het een rol dat prioriteit gegeven wordt aan andere zaken waarin vaak duidelijkere triggers zijn om de verwijderbaarheid van een persoon te bepalen dan bij reguliere zaken, zoals

⁴⁴ Er is geprobeerd cijfermatige informatie op te halen over het aantal vreemdelingen dat terugkeert na afwijzing van een EDT-zaak, al dan niet na overdracht van AVIM. Echter, vanwege onduidelijkheid over de cijfers en een te beperkte onderzoeksperiode om dit op te helderen is het niet mogelijk geweest dit op betrouwbare wijze cijfermatig te onderbouwen.

⁴⁵ Verslag bijeenkomt harmonisering werkwijze EDT, 27 januari 2020.

bijvoorbeeld asiel- en Dublinzaken. Bij krapte kan het dan voorkomen dat EDT-zaken blijven liggen.

Eveneens speelt het onthouden van een voorlopige voorziening (Vovo) mee.⁴⁶ In zaken waarin de aanvrager de vovo mag afwachten⁴⁷, is de aanvrager niet uitzetbaar. Alleen als de schorsende werking van een vovo kan worden onthouden, kan de aanvrager eventueel in bewaring worden gezet. Het is maar in een beperkt aantal zaken mogelijk om een vovo te onthouden, bijvoorbeeld als er sprake is van criminele antecedenten, bij een herhaalde aanvraag zonder nieuwe feiten of omstandigheden, of als de terugkeer al in een ver gevorderd stadium is (denk aan een geboekte vlucht). Dit komt maar enkele keren per jaar voor. Beslismedewerkers geven aan dat in zaken waarbij een vovo kan worden onthouden DT&V op de hoogte wordt gebracht. In dat geval kan de aanvrager staande worden gehouden. Als het mogelijk is om de vovo te onthouden kan het zin hebben om het besluit op de dag van de loketafspraak te nemen en direct uit te reiken. Dit komt dus zelden voor. In het geval een persoon een vovo mag afwachten, kan hij namelijk niet direct worden uitgezet en wordt het als een te zwaar middel gezien om hem in bewaring te stellen.

Volgens DT&V komt de situatie waarin staandehouding mogelijk is wel voor, maar mist overleg en nauw contact tussen de ketenpartners om dit in de praktijk te brengen.

f. De gelegenheid tot identificatie en registratie van de aanvrager

Volgens betrokkenen is de loketverplichting effectief voor het identificeren en registreren van de aanvrager. Het paspoort van de aanvrager kan in persoon worden ingezien bij de EDT-afspraken, zodat identificatie nauwkeurig kan plaatsvinden. Daarnaast wordt biometrie afgenomen, waardoor de aanvrager geregistreerd wordt in het IND-systeem. De biometrie wordt alleen afgenomen wanneer de aanvrager het paspoort bij zich heeft. Indien dit niet zo is, beslist de betreffende medewerker of de aanvrager in aanmerking komt voor vrijstelling van het paspoortvereiste. Als daarvoor wordt gekozen, kan hierna alsnog biometrie worden afgenomen.

4.2 Knelpunten EDT-proces

Uit de interviews komen enkele knelpunten in het huidige EDT-proces naar voren. Deze knelpunten hebben enkel betrekking op het werkproces, de effectiviteit van de loketverplichting bij EDT en voor- en nadelen hiervan komen later aan bod. De volgende knelpunten werden genoemd door geïnterviewden:

- *Uitnodigingsbrieven opstellen en versturen tijdrend:* de Ketenservice (KS) geeft aan dat het klaarmaken en versturen van de uitnodigingsbrieven aan de aanvrager voor de loketafspraak tijdrend en arbeidsintensief is. Omdat INDiGO vaak vastloopt kan het versturen van een brief een halfuur duren. KS beantwoordt telefonische vragen van ketenpartners. Deze vragen kunnen tijdens het opstellen van een brief niet beantwoord worden, waardoor hier minder tijd voor overblijft. Eveneens werd door KS aangegeven dat momenteel schaal 10 medewerkers de brieven versturen en suggereert KS dat de brieven wellicht beter door schaal 7 medewerkers

⁴⁶ Een voorlopige voorziening (VoVo) is een verzoek aan de rechter om de gevolgen van een beslissing tijdelijk uit te stellen. In het vreemdelingenrecht wordt een VoVo meestal ingediend om toestemming te krijgen om een bezwaar of beroep in Nederland te mogen afwachten.

⁴⁷ In zaken waarin de schorsende werking niet wordt onthouden aan een binnen 24 uur aangevraagd verzoek om voorlopige voorziening (vovo).

opgesteld en verstuurd kunnen worden, zodat dit een lagere kostenpost wordt.

- *Terugkerend onderwerp van bespreking is het versturen van de EDT-uitnodigingsbrieven:* de afdeling die dit nu doet (de Ketenservice) maakt geen deel uit van het EDT-proces. Het opstellen en versturen van de EDT-uitnodigingsbrieven is ooit bij Ketenservice terecht gekomen omdat er telefonisch contact met de advocaat plaatsvond alvorens er een afspraak ingepland werd. De afstemming met de advocaat is op een bepaald moment losgelaten waardoor het een puur administratieve handeling werd. Van 2019 tot 2022 werden de EDT-uitnodigingsbrieven door schaal 6/7 medewerkers van Keteninformatie & Controle (K&C) opgesteld en verstuurd. Dit werkte volgens zowel de beslismedewerkers als KS erg goed. Vanwege een verschuiving in de werkzaamheden bij K&C Zevenaar kwamen de werkzaamheden weer bij KS terug.
- *Onduidelijkheid proces bij aanvrager:* vanuit de EDT-loketten werd aangegeven dat de aanvrager soms niet goed weet wat de loketverplichting bij EDT Regulier inhoudt. Dit heeft onder andere te maken met de tekst van de algemene ontvangstbevestiging van de aanvraag, deze is volgens beslismedewerkers niet helder. Vaak heeft de aanvrager zelf al afspraken bij een ander loket ingepland (dichterbij de woonplaats) voor bijv. afname van biometrie, wat niet de bedoeling is. Ook weet de aanvrager vaak niet dat het een aanvraag betreft die in persoon gedaan moet worden.

4.3

Conclusie

Op basis van interviews met de betrokken partijen komt naar voren dat de beoogde beleidsdoelen van de loketverplichting in de huidige situatie niet meer worden bereikt, met uitzondering van de identificatie en registratie van de aanvrager. De loketverplichting is daarmee niet effectief bij het bereiken van deze beleidsdoelen. Met ingang van 12 november 2018 werd de werkwijze van het EDT-proces aangepast, n.a.v. het afschaffen van de kennisgeving en de Eendagstoets (zie par. 2.3.). Deze aanpassingen hebben invloed gehad op het kunnen bereiken van de beoogde doelen van de loketverplichting:

- Betrokkenen geven aan dat vanwege het inkorten van de EDT-afspraak van 60 naar 30 minuten minder mogelijkheid is tot onderzoek en het stellen van vragen aan de aanvrager. Hierdoor is volgens betrokkenen de loketverplichting niet effectief bij het tegengaan van oneigenlijk gebruik van de aanvraagprocedure, waar dit voorheen wel het geval was.
- Doordat het uitreiken van de beschikking op dezelfde dag als de loketafspraak geen uitgangspunt meer is, draagt de loketverplichting niet bij aan het versnellen van de aanvraagprocedure van mvv-plichtige aanvragers. Ook vanwege complexer geworden aanvragen, gebrek aan beslis capaciteit en de lange duur tussen het opstarten van de aanvraag en de loketafspraak, worden beslistermijnen vaak niet gehaald en is er sprake van achterstanden. Wel krijgen aanvragers waarvan de aanvraag direct wordt ingewilligd bij het loket gelijk een verblijfssticker, waardoor de rest van de procedure voor hen sneller verloopt (bijv. inschrijven bij een gemeente met de sticker). Echter, dit komt niet vaak voor.
- De loketverplichting draagt volgens betrokkenen niet bij aan het beter handhaafbaar maken van het uitgangspunt dat aanvragers enkel vanuit het buitenland een aanvraag mogen indienen.
- Vanwege sterke vermindering van de samenwerking met DT&V en AVIM en doordat nauwelijks nog op dezelfde dag als de loketafspraak wordt beslist op de aanvraag, is de loketverplichting niet effectief bij het uitgangspunt om de aanvrager na een negatief besluit direct over te dragen aan DT&V of AVIM.

- Het was niet mogelijk om de effectiviteit van de loketverplichting bij het wegnemen van prikkels om door te procederen op reguliere gronden te bepalen, vanwege het ontbreken aan betrouwbare cijfermatige informatie.

Enkel aan het beleidsdoel van identificatie en registratie van de aanvrager wordt nog voldaan.

Daarnaast noemen betrokkenen enkele knelpunten in het EDT-proces: het opstellen en versturen van de uitnodigingsbrieven is tijdrovend, het is een terugkerend onderwerp van bespreking welke partij binnen de IND verantwoordelijk is voor het versturen van de brieven en er is af en toe onduidelijkheid van het proces bij de aanvrager.

5 Voor-en nadelen van (afschaffing van) de loketverplichting

In paragraaf 5.1 worden de voor- en nadelen van de loketverplichting behandeld. In paragraaf 5.2 komt het effect van eventuele afschaffing van de loketverplichting op doorlooptijden, menselijke maat en identificatie en registratie aan bod. Daarop volgt een conclusie.

5.1 Voor- en nadelen van de loketverplichting

Voor deze evaluatie is de geïnterviewden gevraagd welke voor- en nadelen zij zien van (afschaffing van) de loketverplichting voor de IND. Hieronder worden de genoemde voor- en nadelen van de loketverplichting uiteengezet.

Voordelen loketverplichting voor de IND in huidige situatie

Een aantal voordelen van de loketverplichting zoals deze in de huidige situatie vorm krijgt die door de betrokken partijen worden genoemd zijn:

1. **Identificatie en registratie:** wanneer de EDT-aanvrager bij het loket langs komt, is er de mogelijkheid om de aanvrager te identificeren. Zo kan het paspoort ter plekke worden ingezien. Daarnaast wordt voor de registratie van de aanvrager biometrie afgenomen tijdens de EDT-afspraak. Een voordeel van de loketverplichting is dat personen die niet eerder bij de IND zijn geregistreerd, op het moment van de afspraak wel langskomen voor registratie.
2. **Inzien paspoort:** in principe moeten alle documenten, inclusief kopie paspoort met alle gestempelde pagina's, vóór de loketafspraak worden overgelegd. Dit gebeurt echter niet altijd. Tijdens de loketafspraak kunnen de loketmedewerkers het paspoort van de aanvrager en van eventueel aanwezige familieleden handmatig doorbladeren. Dan kan gezien worden of mensen (veelvuldig) het land van herkomst hebben bezocht. Dat kan bijvoorbeeld van belang zijn indien men beweert niet te kunnen terug reizen naar het land van herkomst. Ook kan beter dan bij een digitale aanvraag onderzocht worden of sprake is van een vervalst/vals paspoort en actie worden ondernomen indien dit het geval is. Bovendien kunnen infomedewerkers bij de EDT-loketten een visum dat wordt aangetroffen in het paspoort intrekken. De aanvrager wordt hier vooraf van op de hoogte gesteld en kan ervoor kiezen de aanvraag in te trekken. Indien de aanvraag wordt doorgezet, wordt het visum geannuleerd.
3. **Indienen missende documenten:** documenten die nog niet (volledig) zijn ingediend, kunnen ter plekke worden overgelegd. Ook overige zaken die nog niet volledig of op juiste wijze zijn afgehandeld, zoals het ondertekenen van het aanvraagformulier, kunnen ter plaats worden geregeld.
4. **Buiten behandeling stellen aanvraag wanneer aanvrager voor de tweede keer niet naar de loketafspraak komt:** het komt af en toe voor dat de EDT-aanvrager niet naar de loketafspraak komt (precieze cijfers zijn niet geraadpleegd voor de evaluatie, maar door loketmedewerkers wordt ingeschat dat dit enkele keren per maand en soms enkele keren per week voor komt). In dat geval wordt een tweede loketafspraak ingepland. Indien de aanvrager dan weer niet naar de loketafspraak komt, wordt de aanvraag buiten behandeling gesteld. Voor de beslisser is dit een relatief eenvoudige en weinig tijdrovende manier om de aanvraag af te handelen, omdat de aanvraag dan niet meer inhoudelijk hoeft te worden behandeld.

5. **Persoonlijk contact met de aanvrager:** persoonlijk contact met de aanvrager zorgt ervoor dat er meer mogelijkheid is voor loketmedewerkers om in te gaan op twijfels en onduidelijkheden bij de aanvraag. Eveneens kan de aanvrager vragen stellen aan het loket. Ook kan een eventueel (vrijwillig) vertrekproces opgestart worden als de aanvraag ingetrokken of afgewezen wordt. De loketmedewerkers kunnen bij face-to-face contact bovendien beter signalen van misbruik herkennen dan wanneer aanvragen enkel digitaal worden ingediend. Wel moet hierbij opgemerkt worden dat de duur van 30 minuten van een EDT-afspraak als te kort wordt ervaren door loket- en beslistmedewerkers om voldoende voordeel uit het persoonlijk contact te halen en afdoende in te gaan op twijfels en onduidelijkheden bij de aanvraag (zie onbenutte potentie loketverplichting hieronder). Zij zouden het liefst een uitgebreidere loketverplichting (her)invoeren, om op die manier de aanvrager uitvoeriger te spreken en een betere inschatting te kunnen maken van de casus en eventuele twijfels hierin.
6. **Meerdere zaken worden afgehandeld tijdens loketafspraak:** tijdens de EDT-afspraak worden leges betaald, biometrie afgenomen en een verblijfssticker afgegeven (indien niet binnen 5 dagen wordt beslist). Aangezien voor andere verblijfsdoelen vaak aparte afspraken moeten worden gemaakt voor een sticker of voor leges, is het voor de aanvrager makkelijker en sneller om al deze zaken tijdens één afspraak af te handelen.

Nadeel loketverplichting voor de IND in huidige situatie

1. **De beleidsdoelen van EDT en de bijbehorende loketverplichting worden niet gehaald (zie hoofdstuk 4).** Zo komt uit de interviews naar voren dat het voorkomen van oneigenlijk gebruik nauwelijks effectief is, vindt overdracht met DT&V en/of AVIM na een negatief besluit niet meer plaats, worden procedures van mvv-plichtige aanvragers niet versneld en wordt de maatregel dat aanvragen vanuit het buitenland ingediend moeten worden niet beter handhaafbaar. Betrokkenen geven aan dat het opnieuw bepalen van passende beleidsdoelen voor de loketverplichting nodig is, omdat de eerder opgestelde beleidsdoelen achterhaald lijken.

5.2 Effect van afschaffen loketverplichting op doorlooptijden, menselijke maat en identificatie en registratie

Doorlooptijden

In de periode 2019 – 2022 worden beslisttermijnen van EDT-aanvragen vaak niet gehaald; de gemiddelde doorlooptijd is in deze jaren langer dan de wettelijke beslisttermijn van 3 maanden (doorlooptijden in par. 3.3.). Vaak zijn er achterstanden. Momenteel (eind maart 2023) is de totale voorraad van rode EDT-zaken (waarvan de beslisttermijn verstreken is) inclusief bezwaarzaken 431. Exclusief bezwaarzaken is deze voorraad 91 zaken. In par. 3.3 is te zien dat in de onderzoeksperiode 2 tot 3 maanden tussen de startdatum van de aanvraag en de loketafspraak zitten. Er kan pas op de zaak worden beslist als de aanvrager aan het loket is geweest om leges te betalen. Ook indien men niet komt opdagen voor de eerste loketafspraak en een tweede afspraak gemaakt moet worden, werkt dit vertragend. De geïnterviewden merken hierbij op dat met name onvoldoende capaciteit volgens hen een belangrijke factor is in de achterstanden bij EDT-aanvragen. Bovendien spelen vele wisselingen in personeel hierbij ook een rol. Het kost tijd en capaciteit om nieuw personeel in te werken. Doordat vooral capaciteitsgebrek een rol speelt bij vertraging, zou het afschaffen van de loketverplichting geen garantie bieden voor vermindering van de lange doorlooptijden bij EDT-aanvragen.

*Menselijke maat*Loketverplichting bij EDT voor de aanvrager

Voor veel reguliere aanvragen kan de aanvraag schriftelijk worden ingediend. Dit is niet mogelijk bij EDT-aanvragen, waarbij de aanvrager in persoon bij het loket moet verschijnen. Dit kost de aanvrager mogelijk meer tijd en inspanning dan een schriftelijke aanvraag, omdat naar het loket gereisd moet worden. (Echter, het is niet duidelijk of de aanvrager dit daadwerkelijk nadelig vindt. Deze groep is bij de evaluatie niet bevraagd. Daarnaast weet de aanvrager soms niet goed wat de loketverplichting bij EDT Regulier inhoudt (zie par. 3.1.). Dit heeft onder andere te maken met de tekst van de algemene ontvangstbevestiging van de aanvraag, deze is volgens beslismedewerkers niet helder, ondanks eerdere aanpassingen. Soms heeft de aanvrager zelf al afspraken bij een ander loket ingepland (dichterbij de woonplaats) voor bijv. afname van biometrie. Ook weet de aanvrager niet altijd dat het een aanvraag betreft die in persoon gedaan moet worden. Vanuit loket Zwolle wordt aangegeven dat aanvragers vaak een heel interview verwachten bij de afspraak, terwijl dit nu enkel om afname biometrie, betalen leges en compleet maken van de aanvraag gaat.

Loketmedewerkers hebben de indruk dat sommige aanvragers het prettig vinden dat tijdens de EDT-afspraak meerdere zaken worden geregeld, waar daar bij overige reguliere aanvragen meer afspraken voor nodig zijn. Tijdens de EDT-aanvraag wordt biometrie afgenomen, kunnen documenten worden overgelegd, leges betaald en eventuele vragen worden beantwoord. Dit kan leiden tot het duidelijker krijgen van de aanvraag, tot het voorkomen van een kansloze aanvraag en tot een meer kansrijke aanvraag. Zonder deze loketverplichting zou het proces langer duren, omdat er dan aparte afspraken gemaakt moeten worden voor bijvoorbeeld afname van biometrie en afgifte van een verblijfssticker (zie par. 2.3.). In vergelijking met andere reguliere zaken ontvangt men in EDT-zaken soms sneller een verblijfssticker (loket Zwolle geeft aan dat dit voor hen niet geldt, omdat er genoeg ruimte is voor het maken van een aparte afspraak hiervoor). Deze sticker is van belang voor de aanvrager, omdat deze nodig is voor inschrijving bij de gemeente. Met name de groep EDT-aanvragers wiens aanvraag wordt ingewilligd, heeft baat bij de loketverplichting. Echter, in de periode 2019 t/m september 2022 is 27% van de EDT-aanvragen ingewilligd, dus voor het merendeel van de aanvragers geldt dit niet.

Mogelijkheid voor persoonlijk contact, informatievoorziening en maatwerk

De geïnterviewde beslismedewerkers geven aan dat een aantal jaar geleden beslissers vaker fysiek aanwezig waren bij de loketten. Zij konden dan vragen stellen aan de aanvrager. In de huidige situatie is er meer afstand tot de beslismedewerkers (ook omdat nu meestal niet op de dag zelf beslist wordt en vanwege te weinig capaciteit): soms geven zij vragen voor de aanvrager door aan de loketmedewerker, maar meestal worden vragen gesteld met herstel verzuim brieven. In november 2018 werd de EDT-afspraak ingekort van een uur naar een halfuur. Omdat de loketafspraak hiervoor een uur duurde, was er meer mogelijkheid tot het stellen van vragen aan aanvragers bij twijfel of onduidelijkheid. Eveneens had het loket meer een informerende functie dan nu: er was tijd om informatie te verschaffen aan aanvragers en er was tijd om in gesprek te gaan. Dat leidde tot meer maatwerk. Aanvragers besloten op basis van gegeven informatie en overleg om soms alsnog de EDT-aanvraag in te trekken en een mvv aan te gaan vragen. Ook kan het tijdens het gesprek bijv. naar voren komen dat er met een ex-partner van de referent nog kinderen zijn waar omgang mee is waardoor een aanvraag alsnog konden worden ingewilligd. Dergelijke informatie kan doorslaggevend zijn bij

de aanvraag, terwijl dit door de aanvrager zelf niet altijd relevant wordt geacht. Sinds de nieuwe werkwijze van het EDT-proces op 12 november 2018 (kort voor COVID-19) beperkt de EDT-afpraak zich tot het betalen van leges en afnemen van biometrie. Hierdoor is er weinig mogelijkheid tot het ingaan op onduidelijkheden en twijfels. Eveneens is er weinig mogelijkheid tot maatwerk, wat zowel voor de aanvrager als voor de beslissers nadelig is. De beslissers zijn van mening dat met het (her)invoeren van een uitgebreidere afspraak, dit voor de aanvrager ook voordelen oplevert. De aanvrager heeft zelf ook meer gelegenheid tot het stellen van vragen. Beslismedewerkers geven aan dat vanuit de advocatuur signalen komen dat aanvragers de aanvraag graag nader willen toelichten bij de loketafspraak. Echter is niet bekend of aanvragers dit daadwerkelijk als een voordeel ervaren. Daarnaast zou het later in de procedure tijd kunnen schelen als de aanvrager tijdens de EDT-afpraak uitgebreider wordt gehoord, bijvoorbeeld bij aanvragen 8 EVRM, waarbij sommige elementen lastig te onderbouwen zijn met enkel documenten.

Zoals in hoofdstuk 4, e toegelicht, speelt DT&V in de huidige situatie nauwelijks een rol bij de EDT loketverplichting. Hierdoor komt DT&V pas laat in beeld bij de aanvrager. De geïnterviewde DT&V-medewerkers geven aan dat het in het belang van de aanvrager en van DT&V kan zijn om DT&V weer een grotere rol te geven bij de loketverplichting. Dit gaat niet enkel over overdracht, maar met name over het tijdig informeren van de aanvrager over de opties die er zijn. Wanneer in een vroeg stadium informatie over terugkeer wordt verschaft, is de aanvrager beter op de hoogte en kan een meer weloverwogen keuze maken over het al dan niet indienen van een EDT-aanvraag.

Risico overdracht bij loketverplichting

Hoewel de loketverplichting voor EDT-aanvragers wiens aanvraag wordt ingewilligd voordelig lijkt te zijn, lopen aanvragers wiens aanvraag wordt afgewezen het risico op overdracht naar AVIM/DT&V. Dit kan afschrikwekkend werken, alhoewel het ook een doelstelling is van EDT om oneigenlijk gebruik van de aanvraagprocedure te voorkomen.

Identificatie en registratie

Volgens de geïnterviewden biedt de loketverplichting goede mogelijkheid tot het identificeren en registreren van de aanvrager (zie par. 5.1.). Omdat de aanvrager fysiek langs komt, kan de identiteit van de aanvrager sneller en beter worden geverifieerd dan bij een digitale aanvraag. Eveneens wordt biometrie afgenomen tijdens de afspraak, zodat de aanvrager bekend is bij de IND. Het afschaffen van de loketverplichting zou tot gevolg hebben dat identificatie en registratie moeizamer verlopen. Bovendien zou dan waarschijnlijk een aparte afspraak voor het afnemen van de biometrie moeten worden ingepland.

5.3 Onbenutte potentie loketverplichting

Hoewel de betrokkenen met name voordelen zien van de loketverplichting in de huidige situatie (zie par. 5.1.), geven zij wel aan dat er sprake is van onbenutte potentie van de loketverplichting. Zo benoemen betrokkenen dat de EDT-afpraak meer zou kunnen bijdragen aan persoonlijk contact met de aanvrager en de bijkomende voordelen daarvan wanneer de afspraak uitgebreid zou worden (bijv. 60 minuten i.p.v. de huidige 30 minuten). Op die manier is er meer tijd voor het ophelderen van onduidelijkheden en voor het herkennen van eventuele signalen van misbruik. Daarnaast zou extra tijd bij de EDT-afpraak gebruikt kunnen worden voor vroegtijdige voorlichting door DT&V en het opstarten van een eventueel gesprek over vrijwillige terugkeer. De aanvrager is op die manier beter op de hoogte van de mogelijkheden die er zijn in de procedure. In het algemeen kan uitgebreider contact

met de aanvrager leiden tot het duidelijker krijgen van de aanvraag en tot het voorkomen van een kansloze aanvraag. In de huidige situatie is hier echter geen sprake van, omdat tijdens de loketafspraak enkel biometrie wordt afgenomen en leges worden betaald. Betrokkenen pleiten dan ook voor het aanpassen van de loketverplichting i.p.v. het afschaffen ervan, omdat er potentieel veel voordeel uit de uitbreiding van de loketverplichting gehaald kan worden. Een randvoorwaarde hierbij zou wel zijn dat er voldoende capaciteit beschikbaar wordt gesteld om de EDT-afspraken tijdig in te plannen en hier tijdig op te kunnen beslissen.

5.4

Conclusie

Op basis van de interviews zijn een aantal voordelen en een enkel nadeel van de loketverplichting voor de IND benoemd. Zo helpt de loketverplichting bij identificatie en registratie van aanvragers, kan het paspoort van aanvragers en familieleden worden ingezien, kunnen missende documenten worden ingediend, kan de aanvraag buiten behandeling worden gesteld als de aanvrager voor de tweede keer niet naar een loketafspraak komt en worden meerdere zaken (bijv. afnemen biometrie en betalen leges) tijdens de loketafspraak afgehandeld. Ook helpt persoonlijk contact met de aanvrager de loket- en beslismedewerkers om bij twijfels vragen te stellen. Echter worden de overige beleidsdoelen van EDT en de loketverplichting die werden opgesteld ten tijde van de invoering van EDT niet gehaald.

Alhoewel de betrokken medewerkers aangeven dat de loketverplichting in de huidige vorm vaak als onvoldoende effectief wordt ervaren, geven zij aan dat er sprake is van onbenutte potentie van de loketverplichting. Zij zouden meer voordeel zien in het uitbreiden en/of aanpassen van de huidige loketverplichting dan in het afschaffen hiervan. Er zou bij een uitgebreidere EDT-afpraak meer mogelijkheid zijn tot persoonlijk contact met de aanvrager, waardoor onduidelijkheden aan bod kunnen komen, eventueel misbruik beter herkend kan worden en mogelijkheden voor terugkeer kunnen worden besproken. Met het afschaffen van de loketverplichting zou minder persoonlijk contact mogelijk zijn en wordt identificatie en registratie van de aanvrager lastiger. Bovendien is niet duidelijk in hoeverre het afschaffen van de loketverplichting een positief effect zou hebben op het verminderen van de doorlooptijden, omdat met name gebrek aan capaciteit en vele personeelwisselingen een rol spelen in achterstanden. Ook is lastig te voorspellen of afschaffing zou leiden tot een toename van het aantal kansloze aanvragen. Betrokkenen geven aan dat het aanbeveling verdient om de doelstellingen en de werkwijze van de loketverplichting opnieuw te bekijken en eventueel aan te passen, en om te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn tot het verbeteren van de effectiviteit van de loketverplichting. Hierbij kan eveneens de samenwerking tussen IND, DT&V en AVIM geëvalueerd en aangepast worden.

Bijlage I: methoden cijfermatige informatie

In het datawarehouse van de IND kan geen onderscheid gemaakt worden tussen EDT-zaken en andere zaken. EDT-zaken hebben geen onderscheidend kenmerk. Hieronder volgt een toelichting bij de mogelijkheden die zijn onderzocht om de zaken in beeld te brengen en de gekozen oplossing.

Volgens de systeembeschrijving vult DRV alléén bij het opvoeren van een EDT-zaak het veld 'Datum start/ontvangst' in INDiGO. In dit veld moet dan de datum van de eerste melding dat de aanvrager een aanvraag wil indienen (kennisgeving) worden ingevuld. Dit kan een uniek kenmerk zijn om EDT-zaken te herkennen in het datawarehouse. In de praktijk blijkt DRV de 'Datum start/ontvangst' niet meer in te vullen bij het opvoeren van een EDT-zaak. Omdat de datum van eerste melding (kennisgeving) sinds de uitspraak van de Raad van State (RvS) van maart 2016 gezien moet worden als de datum van de aanvraag, bestaat er geen aanleiding meer om in INDiGO onderscheid te maken tussen deze twee datums.⁴⁸ Dit unieke kenmerk om de EDT-zaken te herkennen is hiermee komen te vervallen. Bovendien onderkent DRV EDT-zaken niet altijd direct, of registreert DRV EDT-zaken ten onrechte als EDT-zaak. Nadat de zaak is opgevoerd kan nieuwe informatie er toe leiden dat een zaak alsnog of niet langer als EDT-zaak wordt aangemerkt. Het veld 'Datum start/ontvangst' kunnen is daarom niet als betrouwbaar onderscheidend kenmerk van EDT-zaken te gebruiken.

Verschillende EDT-beslisteamen maken gebruik van een groep-nummer in INDiGO om de EDT-zaken te registreren. Aan de hand van dit groep-nummer kunnen de zaken geselecteerd worden in het datawarehouse. Omdat één EDT-beslisteam geen gebruik maakt van een groep-nummer kunnen hiermee niet alle zaken in beeld gebracht worden.

Verschillende EDT-beslisteamen registreren de zaken die ze in behandeling hebben in een Excel-file. Met behulp van de zaaknummers in deze files kunnen de zaken geselecteerd worden in het datawarehouse. De teams verschillen in het moment dat deze registratie is gestart en van één team zijn er geen recente registraties te vinden. Ook hiermee kunnen niet alle zaken in beeld worden gebracht.

Door een combinatie te maken van een zoekopdracht op basis van groepsnummer en gegevens uit de Excel-lijsten is geprobeerd een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van het aantal in behandeling genomen EDT-zaken sinds 1 januari 2019.

⁴⁸ RvS, 201504600/1/V1, 29 maart 2016.

Bijlage II: cijfermatige informatie in meer detail

Afdoeningswijze EDT zaken eerste aanleg per jaar (2019 t/m sept. 2022)

Jaar	2019		2020		2021		2022 (t/m sept)		Totaal	
Afdoeningswijze	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Inwilliging	246	25%	272	26%	335	30%	204	26%	1057	27%
Afwijzing	524	53%	615	58%	612	55%	350	45%	2101	53%
Buitenbehandelingstelling	125	13%	79	7%	84	7%	42	5%	330	8%
Intrekking door klant	92	9%	85	8%	73	7%	49	6%	299	8%
Nog niet afgehandeld	1	0%	0	0%	10	1%	125	16%	136	3%
Overig ⁴⁹	10	1%	4	0%	8	1%	0	0%	22	1%
Totaal	998	100%	1055	100%	1122	100%	770	100%	3945	100%

Gedetailleerde cijfermatige informatie verblijfsdoelen van 2019 t/m september 2022

B7 - Verblijf als familie- of gezinslid	Aantal
334 gezinsleven cf 8EVRM	1300
340 Echtgn of gerg part gezvor	844
342 Partner gezinsv	611
326 Gezinshereniging bij ouder	373
320 Echtgn of gerg part gezher	96
322 Partner gezinsh	30
352 Pleegkind	26
764 Kind uit rechtm verb ouder	20
350 Adoptiekind	<10
347 Bij kind houder VVA bep	<10
355 Aspirant adoptief ouder	<10
417 Kind bij ouder med beh	<10
Totaal	3.308

B8 – Humanitair tijdelijk	Aantal
491 Buiten schuld niet uit NL	127
488 Buiten schuld AMV	28
424 Kinderbeschermingsmaatregel	<10
410 Medische behandeling	<10
364 Weder voor remigratie	<10
361 Afwachten Beslissing 17RWN	<10
569 Terminale fase ziekte	<10
Totaal	175

49 Inhoudelijke afdoening niet langer opportuun en overlijden.

B9 - Humanitair niet-tijdelijk	Aantal
648 Priveleven 8EVRM	301
308 Overig hum redenen	129
301 Voortgezet verblijf	15
363 Weder buiten NL geb oud-NL	<10
303 VV na slachtoffer huis gew	<10
362 Weder oud-NL geb get in NL	<10
314 Weder oud NL-er intrekking	<10
365 Weder terugk optie minderj	<10
473 RLVK hoofdpersoon def	<10
474 RLVK gezinslid definitief	<10
Totaal	456

Overig	Aantal
300 Bep Cf Beschik Staatssecr	<10
641 Vermogende vreemdeling	<10
643 Lerend werken	<10
Totaal	<10

Top tien nationaliteiten per jaar (2019 t/m september 2022)

2019			2020			2021		
Nationaliteit	Aantal	%	Nationaliteit	Aantal	%	Nationaliteit	Aantal	%
Turkse	181	18%	Turkse	172	16%	Turkse	171	15%
Marokkaanse	97	10%	Marokkaanse	100	9%	Marokkaanse	139	12%
Surinaamse	70	7%	Surinaamse	81	8%	Surinaamse	75	7%
Braziliaanse	45	5%	Braziliaanse	39	4%	Nigeriaanse	57	5%
Iraakse	39	4%	Nigeriaanse	35	3%	Braziliaanse	47	4%
Nigeriaanse	38	4%	Iraakse	31	3%	Ghanese	47	4%
Afghaanse	26	3%	Indonesische	28	3%	Iraakse	40	4%
Onbekend	24	2%	Colombiaanse	27	3%	Venezolaanse	29	3%
Venezolaanse	24	2%	Afghaanse	26	2%	Filipijnse	28	2%
Egyptische	19	2%	Ghanese	25	2%	Sierra Leonse	22	2%
Overige	435	44%	Overige	491	47%	Overige	467	42%
Totaal	998	100%	Totaal	1.055	100%	Totaal	1.122	100%

2022 (t/m sept)		
Nationaliteit	Aantal	%
Turkse	87	11%
Marokkaanse	86	11%
Surinaamse	62	8%
Oekraïense	52	7%
Braziliaanse	41	5%
Russische	37	5%
Nigeriaanse	33	4%
Ghanese	22	3%
Colombiaanse	20	3%
Armeense	19	2%
Overige	311	40%
Totaal	770	100%

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

Juli 2023