

Vergaderjaar 2022–2023

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 3120

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 juni 2023

Op 25 juni 2021 zijn zeven wijzigingen doorgevoerd in de Algemene Asielprocedure (AA), die zijn neergelegd in het Vreemdelingenbesluit (Vb) en de Vreemdelingencirculaire (Vc). Om inzicht te krijgen in de uitvoering na implementatie en de opbrengsten van de drie grootste wijzigingen heb ik de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) gevraagd een evaluatie uit te voeren van deze wijzigingen. Deze evaluatie heb ik uw Kamer toegezegd in mijn antwoord van 25 april 2022 op Kamervragen van het Lid Podt.¹ In de bijlage vindt u de rapportage van de IND.

Hieronder deel ik de belangrijkste conclusies en geef ik hier een korte appreciatie op.

Onderzoek

In het onderzoek heeft de IND de drie belangrijkste wijzigingen in de asielprocedure geëvalueerd:

- 1) *Het samenvoegen van het aanmeldgehoor en eerste gehoor;*
- 2) *Het formaliseren van het aanmeldgehoor en uitvragen van het asielmotief in het aanmeldgehoor;*
- 3) *De mogelijkheid om de Algemene Asielprocedure (AA) op voorhand te verlengen met drie dagen naar de AA+.*

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

Bij de evaluatie zijn naast de IND, het COA en de DT&V, ook Vluchtelingenwerk, de Raad voor Rechtsbijstand, de Nederlandse Orde van

¹ Aangangsel Handelingen II 2021/22, nr. 2535 I

Advocaten en Nidos betrokken, zoals toegezegd in de reeds eerder genoemde beantwoording op Kamervragen van Lid Podt.

Doel van de wijzigingen

De wijzigingen zijn doorgevoerd met het doel de planbaarheid van de asielprocedure te vergroten en daarmee te komen tot een efficiënter ingericht asielproces en de wet- en regelgeving beter aan te laten sluiten met de (uitvoerings)praktijk.

Doordat er dubbelingen in het aanmeld- en eerste gehoor zaten, is het eerste gehoor komen te vervallen en is het aanmeldgehoor geformaliseerd. Tijdens dit aanmeldgehoor wordt op basis van de wijziging ook de vraag gesteld welk asielmotief de vreemdeling heeft. Op basis van dit antwoord kan vervolgens worden bepaald hoe de asielprocedure voor deze vreemdeling verder wordt ingericht. Er wordt tijdens het aanmeldgehoor niet doorgevraagd op het genoemde asielmotief noch wordt dat betrokken bij de inhoudelijke beoordeling. Doordat de mogelijkheid is gekomen om de AA-procedure kort te verlengen (de AA+ procedure), zou minder gebruik gemaakt hoeven te worden van de Verlengde Asielprocedure (VA).

Conclusies en aanbevelingen

Werking in de praktijk

Alle betrokken partijen zijn positief over het samenvoegen van het aanmeldgehoor en het eerste gehoor omdat hiermee een dubbeling uit het proces gehaald is. Immers doordat de meeste vragen over identiteit, nationaliteit en reisroute reeds in het aanmeldgehoor werden gesteld maar de IND voor de wijziging nog wel gehouden was om een eerste gehoor² af te nemen waarin dezelfde vragen aan de orde kwamen, is hiermee hoor- en beslisbaarheid vrijgespeeld bij de IND. Daarnaast wordt de vreemdeling nu niet belast met een extra gehoor waarin veel vragen al eerder waren gesteld.

Wel wordt een aantal knelpunten in het rapport beschreven welke enerzijds volgen uit het niet tijdig beschikbaar zijn van onderzoeksresultaten en anderzijds vooral zien op het overhandigen van documenten door de vreemdeling nadat de aanmeldfase is doorlopen. Het grootste knelpunt is dat het eerste gehoor in die (al voor de aanpassing bestaande) situaties wordt gemist als vangnet voor het aanmeldgehoor. Door het later binnenkomen van onderzoeksresultaten of documenten komt het namelijk soms voor dat onderwerpen die zien op identiteit, nationaliteit en overgelegde documenten nog niet beschikbaar zijn ten tijde van het aanmeldgehoor en daarom ook tijdens het nader gehoor, bedoeld voor de asielmotieven, besproken moeten worden. Hoewel de IND in de praktijk aandacht heeft en houdt voor het tijdig verkrijgen van onderzoeksresultaten en documenten, dient wel te worden opgemerkt dat nooit helemaal valt uit te sluiten dat de vreemdeling in het nader gehoor ook bevraagd moet worden over andere onderwerpen dan het asielmotief.

Het *uitvragen van het asielmotief* in het aanmeldgehoor verloopt volgens de betrokken partijen goed. Wel wordt het asielmotief in de uitvoering nog weinig ingezet om *de AA+* toe te passen, ondanks dat het beleid en de

² In de praktijk nam de IND een zogenaamd verificatie gehoor af in plaats van een volledig eerste gehoor omdat de meeste vragen al in het aanmeldgehoor waren gesteld. In het verificatie eerste gehoor werden dan enkel de gegevens uit het aanmeldgehoor gecontroleerd en indien nodig gewijzigd of aangevuld.

werkinstructie hiertoe meer ruimte bieden. De AA+ is sinds de implementatie slechts in 0,6% van de zaken toegepast. Alle betrokkenen verwachten wel dat de AA+ meerwaarde kan hebben voor het IND-proces en de vreemdeling zelf. De beperkte inzet van de AA+ komt volgens betrokkenen doordat de IND striktere selectiecriteria voor de AA+ hanteerde dan door het beleid waren ingegeven. Daarnaast had de regietafel (waar de keuze voor de AA of AA+ is belegd) tijdens de onderzoeksperiode onvoldoende capaciteit om alle zaken te bespreken en van een planadvies AA of AA+ te voorzien. In het rapport zijn de volgende aanbevelingen opgenomen:

- Zet als IND interventies in om knelpunten omtrent het documentonderzoek, de HIS-check en voor amv's de taalindicaties te verhelpen;
- Zorg als IND dat in het primair proces minder terughoudend wordt omgegaan met het toepassen van de AA+.

Het inzetten van de AA+ is voor de IND een relatief nieuwe mogelijkheid die is ontstaan in een tijd met een verhoogde instroom en waarbij mede om die reden niet alle zaken langs de regietafel zijn gegaan en van een planadvies zijn voorzien. Ik acht het van belang dat de IND de komende tijd meer aandacht gaat besteden aan de mogelijkheden van de AA+ en ook blijft monitoren of dit ook minder VA-zaken gaat opleveren en daarmee bijdragen aan kortere doorloop- en opvangtijden. De werkinstructies binnen de IND zijn hiertoe reeds aangepast. Ik ga met de IND in gesprek over de vraag hoe de eerste aanbeveling verder opgevolgd kan worden.

Effectiviteit

Het *samenvoegen van de gehoren* levert een capaciteitswinst op bij de IND daar niet langer voor alle zaken in spoor 4 ook nog een eerste gehoor gepland en uitgevoerd moet worden. Dit zorgt voor een capaciteitsbesparing van twee uur per zaak en een gelijke besparing op de inzet van tolken. Naast deze capaciteitswinst, geeft dit ook een financiële besparing van 380 euro per zaak.

Het *formaliseren van de aanmeldfase* betekent wel dat iedere vreemdeling na de identificatie door AVIM een aanmeldgehoor moet krijgen. Er kan niet besloten worden om een aanmeldgehoor over te slaan en in plaats daarvan een eerste gehoor af te nemen in de AA. Ook is de mogelijkheid weggenomen om een deel van de vragen uit het aanmeldgehoor te verschuiven naar het eerste gehoor en daarmee ten tijde van een hoge instroom de druk weg te nemen van de locaties Ter Apel en Budel. Wel is er enige flexibiliteit in de timing van het aanmeldgehoor, aangezien niet is vastgelegd wanneer dit precies dient plaats te vinden.

De *uitvraag van het asielmotief* in het aanmeldgehoor wordt nog weinig benut om de planbaarheid van de werkzaamheden te verbeteren, terwijl betrokkenen denken dat dit wel een goed aanknopingspunt biedt. Hoormedewerkers kunnen zich bovendien gericht voorbereiden op het nader gehoor indien zij reeds weten wat het asielmotief is. Ondanks de potentie die betrokkenen zien in de AA+, wordt de AA+ nog weinig ingezet. In de onderzochte periode zaten de meeste zaken met een AA+ motief nog in de rust- en voorbereidingstermijn en waren deze nog niet behandeld door de IND. Voor de zaken die zijn afgerond, blijkt dat die in de meeste gevallen alsnog zijn afgehandeld in de VA, terwijl het doel juist was om VA-zending te vermijden. Het is in de meeste gevallen niet bekend waarom AA+ zaken naar de VA zijn doorgestroomd. In de evaluatie zijn de volgende aanbevelingen opgenomen:

- Bevorder het functioneren van de regietafel door capaciteit en prioriteit bij de IND, COA en AVIM aan de regietafel op orde te brengen en doorontwikkeling van de regietafel te stimuleren;

- Onderzoek vanuit de IND door middel van dossieronderzoek waarom zaken uit de AA+ alsnog naar de VA gezonden worden om meer inzicht te krijgen in het type zaken waarvoor de AA+ al dan niet uitkomst kan bieden.

Deze aanbevelingen worden of zijn reeds overgenomen. Er wordt op dit moment gewerkt aan de verdere professionalisering van de regietafel. Hiervoor is benodigd dat de ketenpartners hier structureel voldoende capaciteit beschikbaar voor stellen. Dit belang wordt door alle betrokken ketenpartners onderkend.

De IND gaat de komende periode verder met kijken welke zaken zich het meest lenen om in de AA+ af te handelen. Nu vanwege de aanpassing van de werkinstructie naar verwachting meer zaken in de AA+ behandeld zullen gaan worden, blijft het een aandachtspunt dat deze zaken ook in de AA+ worden afgedaan en op een later moment niet alsnog in de VA behandeld worden. Dit wordt door de IND gemonitord. Pas wanneer er voldoende zaken in de AA+ zijn afgedaan is het zinvol om het dossieronderzoek te verrichten naar redenen waarom zaken vanuit de AA+ alsnog in de VA behandeld worden.

Conclusie

De wijzigingen zijn geïmplementeerd in een hectische periode met een zeer hoge instroom, een groot tekort aan opvangcapaciteit bij het COA en een groot capaciteitsgebrek bij de IND en ketenpartners. Mede hierdoor hebben de wijzigingen niet altijd het beoogde doel bereikt. De betrokkenen die zijn geïnterviewd zien echter wel potentie in de wijzigingen; geen van hen vond dat de wijzigingen teruggedraaid moeten worden. Het is daarom zaak om de interventies verder te ontwikkelen, de randvoorwaarden beter te implementeren en te blijven monitoren of de interventies bijdragen aan een efficiëntere asielprocedure.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
E. van der Burg