



Immigratie- en Naturalisatiedienst
Ministerie van Justitie en Veiligheid

De nieuwe asielprocedure van 2026: van ontvangst tot definitief asielbesluit

Een verkenning van de asielprocedure onder het Asiel- en
Migratiepact

Datum	Maart 2026
Status	Eindrapport

Colofon

Titel	De nieuwe asielprocedure van 2026: van ontvangst tot definitief asielbesluit Een verkenning van de asielprocedure onder het Asiel- en Migratiepact
Status	Eindrapport

Contact	INDOA@ind.nl
---------	--------------

Ministerie van Justitie en Veiligheid
Immigratie- en Naturalisatiedienst
Directie Strategie en Uitvoeringsadvies
Afdeling Onderzoek en Analyse
Rijnstraat 8 | 2515 XP | Den Haag
Postbus 16275 | 2500 BG | Den Haag

Inhoudsopgave

1	Inleiding	14
1.1	Aanleiding	14
1.1.1	Het EU-Migratiepact	14
1.1.2	Nationale wets- en beleidswijzigingen.....	14
1.1.3	Wijzigingen aan IND-processen	15
1.1.4	De onderzoeksopdracht	15
1.2	Doel en onderzoeksvragen	16
1.3	De verkende wijzigingen	16
1.4	Scope	17
1.4.1	Afbakening van procesonderdelen	17
1.4.2	Focus op nieuwe procedure	18
1.4.3	Focus op wijzigingen	18
1.4.4	IV-impact	18
1.5	Onderzoeksmethoden	18
1.5.1	Desk study.....	18
1.5.2	Interviews.....	19
1.5.3	Afstemming	19
1.6	Leeswijzer	20
2	De voorfase van de asielprocedure.....	21
2.1	De huidige voorfase van de asielprocedure	21
2.1.1	Veiligheidswerkzaamheden	21
2.1.2	Identificatiewerkzaamheden	22
2.1.3	Gezondheidswerkzaamheden.....	22
2.1.4	Vorbereiden op de asielprocedure.....	23
2.1.5	Begeleiding minder zelfredzame aanvragers.....	23
2.1.6	Termijnen	24
2.2	De nieuwe voorfase van de asielprocedure	24
2.2.1	Veiligheidswerkzaamheden	24
2.2.2	Identificatiewerkzaamheden	25
2.2.3	Gezondheidswerkzaamheden.....	26
2.2.4	Vorbereiden op de asielprocedure.....	27
2.2.5	Begeleiding minder zelfredzame aanvragers.....	29
2.2.6	Termijnen	30
2.3	De impact op de IND	32
2.3.1	Impact op personeel en opleiding: voorfase-medewerkers	32
2.3.2	Impact op de werkprocessen	33
2.3.3	IV-impact	37

2.4	Impact op andere organisaties in het asieldomain	38
2.4.1	COA	39
2.4.2	DTenV	40
2.4.3	Advocatuur	41
2.4.4	Raad voor Rechtsbijstand.....	42
2.4.5	Nidos	43
2.5	Impact op aanvragers.....	43
2.5.1	Veiligheidswerkzaamheden	44
2.5.2	Identificatiewerkzaamheden.....	44
2.5.3	Gezondheidswerkzaamheden.....	44
2.5.4	Vorbereiden op de asielprocedure.....	45
2.5.5	Niet zelfredzame aanvragers	46
2.5.6	Termijnen	46
3	De asielprocedure	47
3.1	De huidige asielprocedure	47
3.1.1	Sporenbeleid	47
3.1.2	Vaste procesdagen.....	48
3.1.3	Gehoor bij alle Dublinzaken.....	49
3.1.4	Verslag inhoudelijk gehoor.....	49
3.1.5	Beoordeling opvolgende aanvragen	49
3.1.6	Termijnen	49
3.2	Wijzigingen op hoofdlijnen.....	50
3.2.1	Sporenbeleid vervangen door versnelde, niet-versnelde en AMBV-procedure.....	51
3.2.2	Loslaten verplichte vaste procesdagen.....	52
3.2.3	Geen AMBV-gehoren bij terugnamezaken	53
3.2.4	Opname gehoor.....	53
3.2.5	Beoordeling opvolgende aanvragen	53
3.2.6	Termijnen	53
3.3	De impact op de IND	55
3.3.1	Sporenbeleid vervangen door versnelde, niet-versnelde en AMBV-procedure.....	56
3.3.2	Loslaten verplichte vaste procesdagen.....	58
3.3.3	Geen AMBV-gehoren bij terugnamezaken	58
3.3.4	Opname gehoor.....	59
3.3.5	Beoordeling opvolgende aanvragen	59
3.3.6	Termijnen	60
3.3.7	Impact op personeel	60
3.3.8	IV-impact	62
3.4	Impact op andere organisaties in het asieldomain	63
3.4.1	COA	64
3.4.2	DTenV	64
3.4.3	Advocatuur	65

3.4.4	Raad voor Rechtsbijstand.....	66
3.4.5	Nidos	66
3.4.6	Productie	67
3.5	Impact op aanvragers.....	68
3.5.1	Sporenbeleid vervangen door versnelde, niet-versnelde en AMBV-procedure.....	68
3.5.2	Loslaten verplichte vaste procesdagen.....	69
3.5.3	Geen AMBV-gehoren bij terugnamezaken	69
3.5.4	Opname gehoor.....	69
3.5.5	Beoordeling opvolgende aanvragen.....	70
3.5.6	Termijnen	70
4	De beroepsfase.....	71
4.1	De huidige procedure.....	71
4.1.1	Huidige termijnen	71
4.1.2	Schorsende werking en voorlopige voorzieningen.....	71
4.1.3	Bewijsstukken	72
4.1.4	Zaaksturing.....	72
4.2	Wijzigingen op hoofdlijnen.....	72
4.2.1	Nieuwe termijnen	72
4.2.2	Schorsende werking en voorlopige voorzieningen.....	74
4.2.3	Bewijsstukken	76
4.2.4	Zaaksturing.....	77
4.3	De impact op de IND	77
4.3.1	Nieuwe termijnen	78
4.3.2	Schorsende werking en voorlopige voorzieningen.....	79
4.3.3	Bewijsstukken	79
4.3.4	Zaaksturing.....	80
4.3.5	Personeel en training.....	80
4.3.6	IV-impact	81
4.4	Impact op andere organisaties in het asieldomain	82
4.4.1	COA	82
4.4.2	DTenV	82
4.4.3	Advocatuur	83
4.4.4	Raad voor Rechtsbijstand.....	84
4.4.5	Nidos	84
4.5	Impact op aanvragers.....	84
4.5.1	Termijnen	84
4.5.2	Schorsende werking	85
4.5.3	Bewijsstukken	86
4.5.4	Zaaksturing.....	86
5	Implementatie.....	87
5.1	Kansen	87

5.2	Risico's	89
5.2.1	Incidentele risico's	89
5.2.2	Structurele risico's	90
5.3	Randvoorwaarden voor implementatie	91
5.3.1	Incidentele randvoorwaarden	91
5.3.2	Structurele randvoorwaarden	92
5.4	Implementatietermijn	93
6	Conclusies	94
6.1	Het onderzoek	94
6.2	Impact op de IND.....	94
6.3	Impact op andere organisaties in het asieldomein	96
6.4	Impact op aanvragers.....	96
6.5	Kansen	97
6.6	Risico's	97
6.7	Randvoorwaarden	98
6.8	Implementatietermijn	98
6.9	Eindconclusie.....	98

Managementsamenvatting

Aanleiding & onderzoek

Op 12 juni 2026 zal de IND een nieuwe asielprocedure implementeren. De nieuwe procedure bevat elementen uit het Europese Asiel- en Migratiepact (hierna: Migratiepact), nationale wets- en beleidswijzigingen en proceskeuzes van de IND. Het doel van deze verkenning is om de belangrijkste wijzigingen in beeld te brengen, evenals de impact hiervan op de IND, andere organisaties uit het asieldomain en aanvragers. Ook worden de kansen, risico's en randvoorwaarden voor implementatie onderzocht.

In deze verkenning is een desk study uitgevoerd en zijn interviews gehouden met medewerkers van de IND, DT&V, COA, Nidos, VWN, Raad voor de Rechtsbijstand (RvR) en met advocaten. Het onderzoek is ingedeeld naar de drie fasen van het asielproces: de voorfase, de asielprocedure en de beroepsfase. Zie **hoofdstuk 1** voor een verdere inleiding op het onderzoek.

Belangrijkste wijzigingen

Hieronder staan de wijzigingen uit de nieuwe asielprocedure die volgens experts de grootste impact op de uitvoering hebben. Hiernaast spelen nog twee andere grote wijzigingen, namelijk de invoering van het tweestatusstelsel en het afschaffen van de voornemenprocedure. Deze wijzigingen zijn niet meegenomen in dit onderzoek, omdat hier al separate onderzoeken naar gedaan zijn door de IND ^{1,2}. Ook de grensprocedure en nareis vallen buiten de scope van deze verkenning. Daarnaast ligt de focus van deze verkenning op (de procedure die gaat gelden voor) de nieuwe instroom vanaf implementatie van het Migratiepact (12 juni 2026). Voor zaken die op dat moment in de voorraad zitten, zal een alternatieve procedure gaan gelden, die buiten de scope van deze verkenning valt. Zie hoofdstuk 1 voor een verdere toelichting van de scope.

De voorfase	De asielprocedure	De beroepsfase
- Wijzigingen in de veiligheidswerkzaamheden - Wijzigingen in de identificatiewerkzaamheden - Wijzigingen in de gezondheidswerkzaamheden - Wijzigingen in de voorbereiding op de asielprocedure (incl. vervallen rust- en voorbereidingstijd en aanmeldgehoor) - Wijzigingen in de begeleiding van minder zelfredzame aanvragers - Wijzigingen termijnen	- Sporenbeleid vervangen door grens, versneld, niet-versneld en AMBV³-procedure - Loslaten vaste procesdagen - Geen gehoor bij AMBV-terugnamezaken - Opname inhoudelijk gehoor - Beoordeling opvolgende aanvragen - Wijzigingen termijnen	- Wijzigingen termijnen - Wijzigingen rondom schorsende werking en verzoeken om voorlopige voorzieningen - Gehooropname als bewijsstuk in de rechtbank - Voorselectie zaken die ter zitting worden gebracht

Impact

In **hoofdstuk 2 t/m 4** komen de wijzigingen in respectievelijk de voorfase, asielprocedure en beroepsfase aan bod. Telkens wordt ingegaan op de impact op de IND, andere organisaties uit het asieldomain en aanvragers. Over de gehele linie kan worden gesteld dat de impact van de nieuwe asielprocedure groot is. Hieronder benoemen we kort te belangrijkste punten.

Impact op de IND

De voorfase	De asielprocedure	De beroepsfase
De IND heeft het Migratiepact als kans aangegrepen om de	In de nieuwe asielprocedure blijven het hoor- en besliswerk in	Ook in de beroepsfase blijven de werkzaamheden in de kern

1 IND (2024). *Uitvoeringstoets Afschaffen voornemenprocedure*. Verkregen van: <https://ind.nl/nl/documenten/04-2025/uitvoeringstoets-afschaffen-voornemenprocedure-december-2024.pdf>

2 IND (2025). *Uitvoeringstoets Wet tweestatusstelsel*. Verkregen van: <https://open.overheid.nl/documenten/f7fec6d6-785f-4464-9f0d-76972065d3ca/file>

3 AMBV staat voor de Asiel- en Migratie Beheer Verordening. Dit is de regeling die bepaalt welke lidstaat verantwoordelijk is voor de afhandeling van een asielvraag (hetgeen in het huidige systeem is geregeld met de Dublinverordening).

werkzaamheden in de voorfase vorm te geven in een nieuw IND-proces. Het doel van dit nieuwe proces is om aanvragers zo efficiënt en snel mogelijk door de voorfase te begeleiden (waarmee ook de nieuwe 72-uur termijn behaald wordt). Hiervoor wordt gerekend op de zelfredzaamheid van aanvragers, die voortaan zelf hun gegevens moeten registreren op een tablet (in plaats van het intake- en aanmeldgehoor). Voor niet-zelfredzame aanvragers wordt in begeleiding voorzien. Aanvullend zal de IND juridische counseling bieden, omdat de rol van de advocatuur en VWN in de voorfase komt te vervallen. Het nieuwe proces wordt uitgevoerd in een nieuw informatiesysteem, wat grote IV⁴-impact heeft, en veel kansen biedt voor de IND.	de kern hetzelfde. Wel verandert het hele systeem waarbinnen dit werk plaatsvindt. Het sporenbeleid wordt vervangen door de versnelde, niet-versnelde en AMBV-procedure (en grensprocedure, maar die is buiten scope). Ook vervallen de verplichte vaste procesdagen. De nieuwe procedures en planningswijze hebben grote impact op de procesinrichting van de IND. Wel moet er geïnvesteerd worden in het opleiden en begeleiden van medewerkers zodat zij de nieuwe procedures kunnen toepassen. De IND verwacht een efficiëntieslag te kunnen maken door het wegvallen van procesonderdelen⁵ en het efficiënter ingerichte asielproces (minder dossieroverdracht, minder afhankelijkheid van andere partijen). De nieuwe asielprocedure wordt in eerste instantie in het huidige informatiesysteem neergezet, waarna op een gegeven moment zal worden overgestapt naar het nieuwe informatiesysteem. Beide stappen hebben grote IV-impact. De opname van het gehoor heeft ook impact op A&B en IV.	hetzelfde. De nieuwe termijnen hebben wel impact op de IND, doordat er verhoudingsgewijs meer zaken komen waarvoor kortere (hoger) beroeps- en uitspraaktermijnen gaan gelden. Directie JZ krijgt hierdoor minder tijd om haar werkzaamheden uit te voeren. Er komt mogelijk ook extra werk voor JZ als gevolg van de gewijzigde omgang met verzoeken om voorlopige voorzieningen. Dit geldt alleen als rechtbanken deze verzoeken apart van de beroepszaak gaan behandelen, waardoor een extra zitting/verweerschrift nodig zou zijn. Uit eerder onderzoek van de IND is eveneens gebleken dat het afschaffen van de voornemenprocedure en het tweestatusstelsel JZ veel extra werk zal opleveren. JZ verwacht wel capaciteit efficiënter te kunnen inzetten door een nieuw zaaksturingssysteem. Hiermee kan, voor zaken die niet zittingswaardig zijn, eerder het besluit worden ingetrokken of hersteld. Deze fase wordt eveneens neergezet in het nieuwe informatiesysteem, wat grote IV-impact oplevert.
---	---	--

Impact op andere organisaties uit het asieldomain		
De voorfase	De asielprocedure	De beroepsfase
DTenV en COA zien een risico dat zij minder (complete) informatie van de IND zullen ontvangen, vanwege het uitvragen van informatie met behulp van tablets in plaats van een intake- en aanmeldgehoor. Ook het niet meer uitlezen van gegevensdragers kan volgens hen tot het missen van informatie leiden. Zij vragen zich af of de informatie die zij nodig hebben voor hun werkzaamheden (bv. Informatie over familieleden of terugkeerbereidheid) voldoende verzameld zal worden. Aanvullend hebben de wijzigingen impact op de capaciteit van andere organisaties. Daarnaast wordt een toename in de benodigde capaciteit verwacht	RvR, advocaten, DTenV en Nidos geven aan dat de nieuwe planningswijze van de IND hun eigen planning zal beïnvloeden. Het is echter nog onduidelijk hoe de IND de zaken precies gaat inplannen. Voor COA is met name de locatie van de werkzaamheden van belang. COA en RvR ervaren eveneens impact van het vervallen van het sporenbeleid, omdat zij hun processen hebben ingericht aan de hand van de huidige sporen. COA moet hierdoor de IV-inrichting aanpassen en RvR moet een nieuwe planningsystematiek en een nieuw vergoedingensysteem ontwikkelen.	Advocaten verwachten minder capaciteit nodig te hebben door de betere selectie van zittingswaardige zaken. COA verwacht ook een afname in benodigde opvangtijd (en dus capaciteit en kosten) vanwege de kortere termijnen. DTenV verwacht hierdoor ook dat de terugkeermogelijkheden zullen verbeteren. Advocaten verwachten een toename in de werkdruk als gevolg van de kortere termijnen. Ook voor de beroepsfase geldt dat RvR de vergoedingensystematiek moet herijken.

4 Informatievoorziening.
5 Het aanmeldgehoor en het gehoor bij AMBV-terugnamezaken (en de voornemenprocedure, maar die valt buiten scope).

door RvR (door mogelijke inzet Ratz), DTenV (wegens de verwachting meer informatie te moeten aanvullen) en Nidos (wegens de uitbreiding van hun taken). COA verwacht daarentegen een kleine besparing van het benodigde aantal opvangplaatsen wegens het sneller doorlopen van de voorfase.

Impact op aanvragers

De voorfase

De IND ziet het als een voordeel dat aanvragers in de nieuwe voorfase meer regie hebben over het proces doordat zij zelf (eventueel onder begeleiding) gegevens gaan invullen op een tablet. COA en VWN vrezen dat de IND de zelfredzaamheid van aanvragers te hoog inschat en/of kwetsbaarheden onvoldoende (tijdig) zal signaleren. Hierdoor kan het voorkomen dat niet-zelfredzame en kwetsbare aanvragers onvoldoende begeleiding krijgen in het asielproces. Het vervallen van de rol van de advocaat en VWN als onafhankelijke partijen speelt hierbij ook een rol en kan het vertrouwen in het asielproces verminderen.

De asielprocedure

De IND verwacht aanvragers in de nieuwe asielprocedure sneller een asielbesluit te kunnen geven. Dit heeft een positieve impact op de meeste aanvragers, omdat zij dan sneller kunnen beginnen met integratie dan wel terugkeer of hun asielproces in een ander land (AMBV-procedure). Ook VWN, de advocatuur, COA en Nidos zien de kortere doorlooptijden als positief voor de meeste aanvragers. VWN en DTenV wijzen echter wel op een mogelijk spanningsveld tussen snelheid en zorgvuldigheid.

De beroepsfase

IND'ers benoemen dat de kortere termijnen in de beroepsfase aanvragers minder de gelegenheid bieden om af te stemmen met hun advocaat. Ook de veranderde werkwijze rondom verzoeken om voorlopige voorzieningen kan negatieve impact hebben op aanvragers, omdat zij hierdoor kunnen worden verwijderd uit de COA-opvang. VWN, DTenV advocaten en Nidos zien het als voordelig voor aanvragers dat zij in de beroepsfase sneller duidelijkheid krijgen (mits de rechtspraak deze termijnen kan halen), maar VWN en advocaten wijzen erop dat de toegenomen tijdsdruk de kans op onzorgvuldigheid ook vergroot.

Implementatie

In **hoofdstuk 5** wordt ingegaan op de kansen, risico's, randvoorwaarden voor implementatie en de implementatitermijn. De belangrijkste bevindingen zijn als volgt:

- Er worden veel structurele kansen gezien op de langere termijn, als de nieuwe asielprocedure volledig is geïmplementeerd. De belangrijkste bevinding is dat de IND verwacht sneller te gaan beslissen, waardoor de dienst capaciteit vrijspeelt en aanvragers sneller duidelijkheid krijgen.
- Hiertegenover staan echter ook risico's voor zowel de korte als lange termijn. De belangrijkste risico's gaan over de vraag of de IND de IV-ondersteuning tijdig gereed heeft en de capaciteit voor de voorfase en juridische counseling tijdig beschikbaar is. Vanuit andere organisaties in het asieldomein wordt onvolledigheid van de informatie die zij nodig hebben voor hun werkzaamheden het meest genoemd als risico.
- Uit het onderzoek komen verschillende randvoorwaarden naar voren waar voor de implementatie op 12 juni 2026 aan voldaan moet worden (korte termijn), en enkele waar structureel aandacht voor moet zijn. De belangrijkste randvoorwaarden gaan over het tijdig gereed hebben van de IV-ondersteuning, capaciteit en huisvesting voor de voorfase en nieuwe asielprocedure.

Hieronder is een volledig overzicht van de kansen, risico's en randvoorwaarden weergegeven, evenals de (on)mogelijkheden wat betreft de implementatitermijn. De implementatie van de nieuwe asielprocedure is volop in gang en de IND werkt eraan om zoveel mogelijk risico's weg te nemen en aan de randvoorwaarden te voldoen voor de deadline.

Kansen

Structurele kansen:

- Het wegvallen van processtappen speelt capaciteit vrij en verkort doorlooptijden.
- Proceswijzigingen van de IND bevorderen efficiëntie in het asielproces.
- Aanvragers krijgen in de nieuwe asielprocedure sneller duidelijkheid.
- De IND krijgt meer regie over het asielproces.
- Meer flexibiliteit om de procedure aan te sluiten op een individuele zaak.
- Het nieuwe informatiesysteem ondersteunt medewerkers beter bij hun werkzaamheden.
- Het nieuwe informatiesysteem kan privacy van aanvragers beter waarborgen.

- Het nieuwe informatiesysteem is eenvoudiger aan te passen bij wijzigingen.
- Extra opleiding voor signaleren kwetsbare aanvragers en formaliseren werkafspraken Nidos.
- Werkdruk bij medewerkers kan verlaagd worden als zij meer regie krijgen over eigen planning.
- Kortere AMBV-termijnen verkleinen de kans dat aanvragers uit beeld verdwijnen.
- Filtering van zaken waarbij herstel/intrekking besluit vroegtijdig mogelijk is, kan capaciteit besparen.

Kansen vanuit andere organisaties (structureel):

- Efficiënter doorlopen van alle fasen bespaart opvangcapaciteit bij COA
- Formaliseren werkafspraken IND en Nidos gunstig voor AMV's.

Risico's

Incidentele (korte termijn) risico's:

- IV-ondersteuning mogelijk (deels) niet op tijd klaar.
- Onzekerheden met betrekking tot personele capaciteit.
- Opleveren van mogelijk minder informatie tijdens de voorfase leidt tot meer werk in de asielprocedure.

Structurele risico's:

- Procederen over behandeling in versnelde procedure.
- Meer spoedverzoeken om voorlopige voorzieningen.

Risico's vanuit andere organisaties (structureel):

- Versnellingsmaatregelen kunnen ten koste gaan van de zorgvuldigheid.
- Nidos kan geconfronteerd worden met vraagstukken die buiten hun expertise vallen.
- Ontbreken individuele begeleiding door onafhankelijke partij kan vertrouwen in procedure schaden.
- Mogelijk missen van relevante informatie voor de kleine keten.

Randvoorwaarden

Incidentele (korte termijn) randvoorwaarden:

- Tijdig meer duidelijkheid over het proces.
- -Spoedige afronding wetgevingstraject van de Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en migratiepact 2026.
- IV-ondersteuning op orde.
- Voldoende personeel werven en opleiden/omscholen voor de voorfase en juridische counseling.
- Voldoende geschikte huisvesting regelen.
- Goede planningssystematiek om kortere termijnen te halen.
- Informatieverzameling voor en informatiedeling met andere

Structurele randvoorwaarden:

- Voldoende tijd voor afstemming tussen advocaat en aanvrager.
- Goede afstemming tussen de IND, rechtbanken en het COA over verzoeken voorlopige voorzieningen.

Randvoorwaarden vanuit andere organisaties (structureel):

- Vergoeding voor advocaten moet geregeld zijn.
- Screeningsvragen opstellen die aansluiten op het taalniveau en cognitieve vaardigheden van AMV's.

Randvoorwaarden vanuit andere organisaties (structureel):

- Informatiedeling richting aanvragers goed regelen.
- Goede begeleiding in de voorfase.
- Voldoende expertise en capaciteit bij de IND voor de leeftijdsschouw.
- Voldoende capaciteit en financiering voor Nidos om de nieuwe voorfase te kunnen uitvoeren.

- organisaties in het asieldomein goed regelen.
- Scheidslijn waarborgen tussen werkzaamheden in het kader van de screening en indienen asielaanvraag.

Implementatietermijn

De nieuwe asielprocedure gaat in op het moment dat het Migratiepact in werking treedt, namelijk 12 juni 2026. De gesproken experts geven aan dat het een uitdaging is om deze deadline te halen, maar zij verwachten dat de IND op die dag wel aan de EU-vereisten kan voldoen. De implementatie van de nieuwe asielprocedure is volop in gang en de IND werkt eraan om gereed te zijn op 12 juni 2026. De grootste uitdagingen die het halen van deze termijn mogelijk nog in de weg staan zijn de IV-voorzieningen, capaciteit voor de voorfase en juridische counseling en huisvesting voor de voorfase en asielprocedure. Hierdoor zal er naar verwachting op 12 juni 2026 een proces staan dat nog niet op alle punten volledig naar wens functioneert en nog doorontwikkeld moet worden, maar wel voldoet aan de wettelijke vereisten.

Conclusies

In **hoofdstuk 6** worden de belangrijkste conclusies getrokken uit het rapport.

Het overstappen op een nieuwe asielprocedure is een enorme veranderopgave voor de IND. Het grootste risico voor implementatie is de behoefte van de IND om over te stappen op een nieuw informatiesysteem. Het tijdig opleveren van dit nieuwe systeem, dan wel een terugvaloptie in het huidige systeem, is dan ook gelijk de belangrijkste randvoorwaarde voor implementatie. Aanvullend is het essentieel dat de IND op korte termijn inzicht krijgt in de personele behoefte, zodat duidelijk is in hoeverre moet worden ingezet op omscholing dan wel werving en opleiding van medewerkers. Daarbij moeten ook de gevolgen van het afschaffen van de voornemenprocedure en invoering van het tweestatusstelsel meegenomen worden. Hoewel deze wijzigingen buiten de scope van dit onderzoek zijn geplaatst, is uit eerder onderzoek gebleken dat deze maatregelen grote personele gevolgen hebben voor de IND en ketenpartners.

De nieuwe asielprocedure biedt ook veel kansen. De IND verwacht dankzij het wegvallen van processtappen en het efficiënter inrichten van het proces de termijnen weer te kunnen halen in de nieuwe asielprocedure. De hoop is dat de nieuwe asielprocedure de IND weer in staat zal stellen tijdig te beslissen, met positieve gevolgen voor de dienst zelf, evenals voor de aanvragers.

De implementatie van de nieuwe asielprocedure is nog in volle gang. De IND verwacht dan ook veel van de geconstateerde risico's in de komende maanden te verhelpen, en aan veel randvoorwaarden te kunnen voldoen. Op 12 juni 2026 verwacht de IND een nieuwe asielprocedure te implementeren die voldoet aan de vereisten van het Migratiepact.

Afkortingenlijst

AA	Algemene Asielprocedure
AA+	Algemene Asielprocedure plus (versie van AA met drie extra dagen)
A&B	Directie Asiel en Bescherming, IND
AI	Artificial Intelligence
AMBV	Asiel en Migratie Beheer Verordening
AMV	Alleenstaande Minderjarige Vreemdeling
Apps	Applicaties
AVG	Algemene Verordening Gegevensbescherming
AVIM	Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (Politie)
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Bdoc	Bureau Documenten, IND
BIC	Business Informatie Centrum
BV	Directie Bedrijfsvoering, IND
BVID	Basis Voorziening Identiteit vaststelling
BVIIB	Basisvoorziening Informatie-Integrale Bevraging
BVV	Basis Voorziening Vreemdelingen
C&A	Correcties en aanvullingen (door advocaat op nader gehoor bij de IND)
COA	Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
DG	Directeur-Generaal
DISA	Dienst Identificatie en Screening Asielzoekers
DJO	Desk Juridische Ondersteuning, JZ, IND
DRIO	Dienst Regionale Informatie Organisatie
DTenV	Dienst Terugkeer en Vertrek
DV	Directie Dienstverlening, IND
DRV	Digitaal Registreren en Voorbereiden, DV, IND
EU	Europese Unie
EUAA	Europees Agentschap Asiel (European Union Agency for Asylum)
Eurodac	European Dactyloscopy
EU-VIS	Europees Visuminformatiesysteem
FBI	Afdeling Financiën en Business Informatie, BIC, BV, IND
FTE	Full Time Equivalent
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
GZA	Gezondheidszorg asielzoekers
HAVANK	Het Automatisch Vinger Afdrukkensysteem Nederlandse Kollektie
H&B	Bouwplaats Horen en Beslissen, onderdeel Implementatie Migratiepact (IND)
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
INDIRA	(App) IND Identificatie Registratie Asiel
INDOVA	(App) IND Ontvangen en Voorbereiden Asiel
I&R	Identificatie & Registratie (proces)
IV	(Directie) Informatievoorziening, IND
JZ	Directie Juridische Zaken, IND
Kmar	Koninklijke Marechaussee
Nidos	Voogdij-instelling alleenstaande minderjarige vreemdelingen
NSIS	Nationaal Schengen Informatie Systeem
O&A	Afdeling Onderzoek en Analyse, SUA, IND
OVA	Bouwplaats Ontvangen en Voorbereiden Asiel, onderdeel Implementatie Migratiepact (IND)
RBO	Rijksdienst Beveiliging en Logistiek
Ratz	Regeling Advies Toevoeging Zelfredzaamheid
Rva	Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen
RvR	Raad voor Rechtsbijstand
RvdR	Raad voor de Rechtspraak

RVT	Rust- en voorbereidingstijd
SUA	Directie Strategie en Uitvoeringsadvies, IND
TBC	Tuberculose
TIV	Project Toekomstige Informatievoorziening
TOELT	Team Onderzoek en Expertise Landen en Taal, DV, IND
T&I	(team) Titels & Identiteit, DV, IND
VA	Verlengde Asielprocedure
Vb	Vreemdelingenbesluit 2000
Vc	Vreemdelingecirculaire 2000
Vw	Vreemdelingenwet 2000
VWN	VluchtelingenWerk Nederland

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Op 12 juni 2026 zal de IND een nieuwe asielprocedure implementeren. De procedure is zo ingericht, dat hiermee wordt voldaan aan EU-vereisten (zie 1.1.1), nationale wets- en beleidswijzigingen (zie 1.1.2) en wensen van de IND om de eigen processen te optimaliseren (zie 1.1.3). Hieronder worden deze drie niveaus verder toegelicht. Er is vanuit de IND behoefte aan meer inzicht in de impact van al deze wijzigingen op de IND, andere organisaties in het asiel domein en aanvragers. Dat heeft geleid tot de opdracht voor deze verkenning, die verder wordt toegelicht in 1.1.4.

1.1.1 *Het EU-Migratiepact*

De concrete aanleiding van het invoeren van een nieuwe asielprocedure is de verplichting om op 12 juni 2026 het EU-Asiel- en Migratiepact 2026 (hierna: Migratiepact) te implementeren. Het Migratiepact is een pakket van één richtlijn en negen verordeningen die samen een gemeenschappelijk EU-systeem voor migratiebeheer moeten vormen. Door EU-brede kaders te implementeren, wordt beoogd om meer consistentie te verkrijgen in de wijze waarop verschillende EU-landen met migratie omgaan. Kernpunten van het Migratiepact zijn veilige buitengrenzen, snelle en efficiënte procedures, een doeltreffend systeem van solidariteit en verantwoordelijkheid en het integreren van migratie in internationale partnerschappen.⁶ EU-verordeningen hebben een rechtstreeks geldende werking voor de lidstaten, ook zonder dat ze in nationale wetgeving zijn omgezet. Als nationaal recht strijdig is met verordeningen, hebben verordeningen voorrang op nationaal recht. Een richtlijn is alleen bindend ten aanzien van het te bereiken resultaat. Bij richtlijnen kunnen lidstaten in nationaal recht invullen *hoe* de doelen uit de richtlijnen behaald moeten worden. Wanneer in dit rapport een wijziging wordt besproken die rechtstreeks voortvloeit uit een EU-verordening, zal hierbij naar de verordening verwezen worden.

1.1.2 *Nationale wets- en beleidswijzigingen*

Het Migratiepact wordt ingebed in nationale wet- en regelgeving. Op 18 december 2025 is de Uitvoerings- en implementatiewet Asiel en migratiepact 2026 (hierna: implementatiewet) ingediend bij de Tweede Kamer. Deze wet⁷ bevat een lijst van wijzigingen aan de Vreemdelingenwet 2000 en enkele andere wetten⁸. Op veel punten is deze wet een verankering van de regels die al gelden op grond van de EU-verordeningen, zodat de nationale wet- en regelgeving weer aansluit bij de EU-kaders (bv. wijziging van de termijnen). Op sommige punten is deze wet een verdere uitwerking (bv. wat betreft de geldigheid van verblijfstitels en de vrijheidsbeperkende maatregelen ten behoeve van de screening).

Naast dat het Migratiepact ingebed moet worden in nationale wet- en regelgeving, liggen twee nieuwe nationale wetten voor in de Eerste Kamer: de Asielnoodmaatregelenwet en de Wet invoering tweestatusstelsel. De belangrijkste wijzigingen uit de Asielnoodmaatregelenwet zijn het inperken van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning asiel, het afschaffen van de voornemenprocedure en het inperken van de mogelijkheden tot nareis. Het Migratiepact stelde al verplicht om een tweestatusstelsel in te voeren, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen (Verdrags)vluchtelingen en ontvangers van subsidiaire bescherming.⁹ In aanvulling daarop, verbindt de Wet invoering tweestatusstelsel aan de status van subsidiaire bescherming (de B-status) aanvullende eisen voor nareis, waardoor de mogelijkheden tot gezinshereniging ingeperkt worden. Deze wetten vallen grotendeels buiten de scope van dit onderzoek (bv. nareis valt buiten scope), maar worden wel meegenomen als context. Er wordt in het rapport een korte samenvatting gegeven van al uitgevoerde onderzoeken naar het tweestatusstelsel en de voornemenprocedure.

6 https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_nl

7 Concept Uitvoerings- en implementatiewet Asiel en migratiepact 2026, geraadpleegd in september 2025.

8 Uitvoeringswet EU-verordening grenzen en veiligheid; Wet arbeid vreemdelingen; Wet op expertisecentra; Wet op primair onderwijs; Wet op voortgezet onderwijs.

9 Zie kader 3.1 in hoofdstuk 3 voor een toelichting op de twee statussen.

1.1.3 *Wijzigingen aan IND-processen*

Bij de IND wordt gewerkt aan de implementatie van het Migratiepact. Tegelijkertijd is er ook aandacht voor het optimaliseren van de eigen processen. Er is binnen de IND een implementatieplan opgesteld met als doel om aan de formele eisen van het Migratiepact te voldoen vanaf het moment dat dit van start gaat. Deze reset van het werkproces is voor de IND echter ook een kans om de volledige procedure opnieuw in te richten. Zonder een stelselwijziging is het moeilijk om grote wijzigingen door te voeren, vanwege de onderlinge afhankelijkheid tussen de verschillende procesonderdelen en partijen in het asieldomain. Nu er een geheel nieuw stelsel komt, biedt dat mogelijkheden.

Goede IV-ondersteuning is een randvoorwaarde voor dit nieuwe stelsel. De IND is al eerder gestart met de vernieuwing van het IV-landschap (de Toekomstige informatievoorziening). In de vernieuwing ligt de focus op de ontwikkeling van een nieuw informatiesysteem dat de werkzaamheden in de nieuwe asielprocedure zal ondersteunen.

Andere procesverbeteringen gaan over de wijze waarop de IND de taken uitvoert. Denk bijvoorbeeld aan het (deels) geautomatiseerd ophalen van informatie voor positioneringsvragen om de herkomst van een aanvrager te kunnen toetsen in de asielfase. Of het verbeteren van de zaaksturing voor welke beroepszaken ter zitting gebracht moeten worden, en voor welke zaken het besluit beter ingetrokken kan worden.

1.1.4 *De onderzoeksoopdracht*

Vanuit de IND is behoefte aan meer inzicht in de impact van al deze wijzigingen. Voor sommige onderdelen van de nieuwe asielprocedure is al wat bekend over de impact, zie bijvoorbeeld de eerdere uitvoeringstoets over het afschaffen van de voornemenprocedure¹⁰. Er is echter nog geen compleet overzicht van de impact van de belangrijkste wijzigingen in de gehele nieuwe asielprocedure. Hierbij dient opgemerkt te worden dat dit rapport de *verwachte* impact weergeeft op basis van de informatie die tijdens de onderzoeksperiode beschikbaar is; voor veel wijzigingen moet in de praktijk nog blijken wat de impact precies is.

Om een overzicht van de impact van de nieuwe asielprocedure te verkrijgen, heeft plaatsvervangend Directeur-Generaal (DG) Strategie, Uitvoeringsbeleid en Juridische Zaken de afdeling Onderzoek en Analyse (O&A) verzocht om verkennend onderzoek te doen naar de impact van het gehele nieuwe asielproces, van ontvangst van de aanvrager tot het definitieve besluit. De focus moet liggen op de impact op de IND, andere organisaties in het asieldomain en aanvragers. Hierin worden wijzigingen van alle drie de hierboven beschreven niveaus meegenomen.

Dit onderzoek is een **verkenning**, omdat tijdens de doorlooptijd van dit onderzoek veel onderdelen van de nieuwe asielprocedure nog niet tot in detail uitgewerkt zijn. Er is gekozen voor een vroegtijdige verkenning, omdat de bevindingen dan kunnen worden gebruikt voor het implementatietraject. Door de impact op andere organisaties in het asieldomain op hoofdlijnen onderdeel te maken van de verkenning, kunnen die organisaties de resultaten eveneens gebruiken om de gevolgen op hun organisatie verder te onderzoeken en hun processen verder uit te werken. De Eerste Kamer heeft daarnaast op 25 maart 2025 een motie aangenomen, waarin de regering wordt verzocht om 'bij nieuwe wet- en regelgeving die qua uitvoering van de partners in de asielketen veel werk vergt, aan de Eerste Kamer een uitvoeringstoets te overleggen, waaruit blijkt dat de partners in de asielketen in staat zijn die voorstellen daadwerkelijk en redelijkerwijs te kunnen uitvoeren'.¹¹ Hoewel dit onderzoek een verkenning is, zal het wel gehoor geven aan deze motie. Het rapport zal namelijk met de Eerste en Tweede Kamer gedeeld worden, en zodoende inzicht geven in de eventuele risico's, kansen en randvoorwaarden voor de uitvoerbaarheid.

In het verlengde hiervan, dient opgemerkt te worden dat dit rapport een **momentopname** vertoont. Het is inherent aan een verkenning dat er zaken zijn die nog niet duidelijk zijn. Ook in dit rapport zal veel punten worden opgemerkt dat het precieze proces en/of de impact daarvan nog niet duidelijk zijn. De IND is echter bezig met de implementatie van het Migratiepact. Zaken die ten

¹⁰ IND (2024). *EAUT Afschaffen voornemenprocedure*. Zie: <https://ind.nl/nl/documenten/04-2025/uitvoeringstoets-afschaffen-voornemenprocedure-december-2024.pdf>

¹¹ https://www.eerstekamer.nl/motiedossier/36600_xx_k_motie_dittrich_d66_c_s

tijde van het schrijven van dit rapport nog onduidelijk waren, of waar zorgen over waren of het op tijd klaar zou zijn, zijn mogelijk tegen de tijd van publicatie of kort daarna al verhelderd of opgelost. Ook gesignaleerde risico's kunnen tegen die tijd al opgelost zijn.

1.2 Doel en onderzoeksvragen

Het doel van deze verkenning is om de belangrijkste wijzigingen van de nieuwe asielprocedure ten opzichte van de huidige procedure te inventariseren en hiervan de verwachte impact op de IND, andere organisaties in het asiel domein en aanvragers vast te stellen. Ook worden risico's, kansen en randvoorwaarden voor implementatie geïdentificeerd.

De onderzoeksvragen voor deze verkenning zijn:

1. Welke impact zal de nieuwe asielprocedure onder het Migratiepact naar verwachting hebben op **de IND**? Gespecificeerd naar:
 - a. Impact op het werkproces
 - b. Impact op personeel
2. Welke impact zal de nieuwe asielprocedure naar verwachting hebben op **andere organisaties in het asieldomein** (DT&V, COA, Nidos, advocaten, Raad voor de Rechtspraak en Raad voor de Rechtsbijstand¹²)?
 - a. Impact op het werkproces (en de samenwerking met de IND)
 - b. Impact op personeel
3. Welke impact zal de nieuwe asielprocedure naar verwachting hebben op **aanvragers**?
4. Welke **risico's** van de implementatie van de nieuwe asielprocedure voorzien de IND en ketenpartners?
5. Welke **kansen** van de implementatie van de nieuwe asielprocedure voorzien de IND en ketenpartners?
6. Wat zien de IND en ketenpartners als **randvoorwaarden** voor de implementatie van de nieuwe asielprocedure?

In het originele plan van aanpak waren ook onderzoeksvragen geformuleerd over de financiële impact van de nieuwe asielprocedure. Tijdens het onderzoek bleek echter dat nog te veel onbekend was over de toekomstige werking van de processen en de IV-ondersteuning, waardoor op dit moment geen goede financiële analyse gemaakt kon worden. De financiële impact van de nieuwe asielprocedure is daarom buiten beschouwing gelaten.

1.3 De verkende wijzigingen

In afstemming met experts van de IND zijn de belangrijkste wijzigingen geïnventariseerd, zie tabel 1.1. Het gaat hierbij om de wijzigingen die naar verwachting het meest impact hebben op de IND, andere organisaties in het asieldomein en aanvragers.

Tabel 1.1 Een overzicht van de onderzochte wijzigingen

De voorfase van de asielprocedure	De asielprocedure	De beroepsfase
- Wijzigingen in de veiligheidswerkzaamheden - Wijzigingen in de identificatiewerkzaamheden - Wijzigingen in de gezondheidswerkzaamheden - Wijzigingen in de voorbereiding op de asielprocedure (incl. vervallen rust- en voorbereidingstijd en aanmeldgehoor) - Wijzigingen in de begeleiding van minder zelfredzame aanvragers - Wijzigingen termijnen	- Sporenbeleid vervangen door versneld, niet-versneld en AMBV-procedure - Loslaten vaste procesdagen - Geen 'Dublingehoor' bij terugnamezaken - Opname inhoudelijk gehoor - Beoordeling opvolgende aanvragen - Wijzigingen termijnen	- Wijzigingen termijnen - Wijzigingen rondom schorsende werking en verzoeken om voorlopige voorzieningen - Gehooropname als bewijsstuk in de rechtbank - Voorselectie zaken die ter zitting worden gebracht

¹² Hier zijn de partijen gekozen waarvoor de grootste impact verwacht wordt. KMar is niet meegenomen omdat de grensprocedure buiten de scope van dit onderzoek valt. DJI is niet meegenomen omdat de procedure voor aanvragers in straf-/vreemdelingendetentie buiten de scope valt. O&A was voornemens om rechters te bevragen, maar de Raad voor de Rechtspraak heeft aangegeven niet geïnterviewd te willen worden om hun onafhankelijke positie te waarborgen. Mogelijk wenst de Rechtspraak wel te reageren op een conceptrapport.

1.4 Scope

In deze verkenning wordt een breed scala aan procesactiviteiten onderzocht. Om het onderzoek beheersbaar te houden, wordt in deze paragraaf de scope afgebakend.

1.4.1

Afbakening van procesonderdelen

In deze verkenning wordt gekeken naar het gehele asielproces van de eerste ontvangst van aanvragers tot en met een eventuele beroepszaak. De asielprocedure is momenteel organisatorisch onderverdeeld in drie opeenvolgende processen. Bij het implementeren van de nieuwe asielprocedure, wordt dezelfde driedeling gemaakt in 'bouwplaatsen'. In elk van de drie bouwplaatsen wordt gewerkt aan een van de drie processen. Voor dit onderzoek noemen we deze drie processen de voorfase van de asielprocedure, de asielprocedure en de beroepsfase:

- **De voorfase van de asielprocedure:** In dit proces wordt de identiteit van aanvragers vastgesteld, worden veiligheidschecks gedaan door nationale en Europese databanken te bevragen, wordt een voorlopige beoordeling van de gezondheid van aanvragers gedaan en wordt de asielaanvraag geregistreerd en ingediend. Op 12 juni 2026 vervalt het identificatie en registratie (I&R-)proces dat de Dienst Identificatie en Screening Asielzoekers (DISA) momenteel uitvoert. De IND heeft een nieuwe voorfase ontworpen om de bovengenoemde werkzaamheden uit te voeren. Binnen het implementatietraject van de IND wordt aan deze fase gewerkt in de zogenaamde bouwplaats 'Ontvangen en Voorbereiden Asiel' (OVA). Tijdens de OVA-fase worden ook enkele activiteiten uitgevoerd om een vlot verloop van de latere asielprocedure te bevorderen (bv. het opstarten van onderzoek bij twijfels over identiteit of nationaliteit).
- **De asielprocedure:** De asielprocedure is gericht op het (verder) ophalen en vaststellen van de feitelijke informatie (zoals de identiteit) en toetsen van de asielaanvraag. In de nieuwe asielprocedure bestaan drie verschillende procedures: de versnelde procedure, de niet-versnelde procedure en de Asiel en Migratie Beheer Verordening (AMBV)-procedure (de voormalige Dublinprocedure). Binnen het implementatietraject van de IND wordt aan deze fase gewerkt in bouwplaats 'Horen en beslissen' (H&B).
- **De beroepsfase:** In de beroepsfase kunnen aanvragers een afwijzend besluit aanvechten middels een beroepsprocedure bij de rechter. Daarna kan eventueel nog een hoger beroep worden ingesteld door de aanvrager of de IND.¹³ Binnen het implementatietraject van de IND wordt aan deze fase gewerkt in bouwplaats 'Juridisch'.

In dit onderzoek is een aantal werkzaamheden van de IND buiten de scope geplaatst om het onderzoek uitvoerbaar te houden. Er is gekozen om te focussen op de procedure die begint bij aanmelding in Ter Apel (binnenkomst via land), en de grensprocedure (binnenkomst via lucht) buiten beschouwing te laten. Beide procedures worden dermate sterk gewijzigd onder het Migratiepact, dat het niet haalbaar is om al deze wijzigingen mee te nemen in dit onderzoek. Daarom is door de opdrachtgever gekozen om de aandacht te richten op de 'landprocedure', omdat de meeste aanvragen in deze procedure worden behandeld.

Daarnaast zijn er twee belangrijke wijzigingen in de asielprocedure, namelijk de invoering van het tweestatusstelsel en de afschaffing van de voornemenprocedure, die niet zijn onderzocht in deze verkenning. Deze wijzigingen zijn namelijk al eerder door O&A onderzocht. Voor de volledigheid worden de wijzigingen op hoofdlijnen wel beschreven in kader 3.1 en de impact in kader 3.2, 3.3 en 3.4

Ook zijn enkele bijzonder doelgroepen binnen de landprocedure uitgesloten van de scope. Het gaat hierbij om aanvragers in (vreemdelingen-/straf)detentie, hervestiging en relocatie. Deze groepen zijn relatief klein, maar de procedures voor deze groepen wijzigingen wel. Omdat dit een verkenning betreft, is besloten om de aandacht te richten op de grote lijnen.

¹³ Als gevolg van de invoering van het tweestatusstelsel wordt ook verwacht dat aanvragers aan wie een B-status wordt verleend (recht op subsidiaire bescherming) zullen doorprocederen om een A-status (vluchtelingenstatus) te verkrijgen. De vereisten voor nareis zijn namelijk strenger voor personen met een B-status dan voor een A-status. Echter, ongeacht de invoering van een tweestatusstelsel bestaat er ingevolge de Procedureverordening een recht op doorprocederen voor de A-status.

De impact van de invoering van het tweestatusstelsel valt buiten de scope van dit onderzoek, omdat hiernaar een aparte uitvoeringstoets loop bij O&A. In dit onderzoek wordt er voor de andere wijzigingen vanuit gegaan dat er een tweestatusstelsel actief is.

Tenslotte zijn enkele werkzaamheden uitgesloten van de scope die gerelateerd zijn aan het asielproces, maar niet binnen dit systeem vallen. Het gaat om de beoordeling van verblijfsaanvragen van Oekraïense ontheemden, die vallen onder de Richtlijn Tijdelijke Bescherming; nareisaanvragen; en herbeoordelingen.

1.4.2 *Focus op nieuwe procedure*

In dit rapport ligt de focus op de nieuwe procedure. Deze verkenning gaat over de zaken die instromen vanaf het moment van implementatie van het Migratiepact (12 juni 2026) en de nieuwe procedure die voor deze zaken uitgevoerd zal worden. Zaken die op dit moment in de voorraad van de IND zitten, zullen volgens een alternatieve procedure behandeld worden. De impact van deze alternatieve procedure op de zaken uit de voorraad is wezenlijk anders dan de impact van de nieuwe procedure op de nieuw ingestroomde zaken. In dit rapport wordt uitsluitend gekeken naar de impact van de nieuwe procedure voor de nieuw ingestroomde zaken. De bevindingen van deze verkenning gaan dus niet op voor de zaken uit de voorraad.

1.4.3 *Focus op wijzigingen*

Dit onderzoek is gericht op het inventariseren van de belangrijkste wijzigingen in de nieuwe procedure ten opzichte van de huidige procedure. Er zijn ook procesonderdelen die op hoofdlijnen hetzelfde blijven. Denk bijvoorbeeld aan het afnemen van het inhoudelijke gehoor of het nemen van het besluit. Dergelijke ongewijzigde procesonderdelen worden niet besproken in dit onderzoek.

1.4.4 *IV-impact*

Voor de informatievoorziening (IV)¹⁴-impact geldt dat de huidige situatie niet te vergelijken is met de situatie van na 12 juni 2026, omdat de voorfase en beroepsfase in een geheel nieuw IV-landschap zal worden neergezet (en op termijn de asielprocedure ook). Het is hierdoor onmogelijk gebleken om de impact van losse onderdelen van de nieuwe asielprocedure aan te wijzen. Deze maken namelijk onderdeel uit van een groter geheel dat als totaalpakket wordt geïmplementeerd. Er is eveneens al een begroting gemaakt en het budget is toegekend voor dit IV-traject voor 2025 en 2026, de jaren waarin het nieuwe systeem gebouwd en geïmplementeerd moet worden. De IV-impact gericht op het nieuwe IV-landschap is hiervoor al in beeld gebracht. Voor de hoor- en beslisfase zal het nieuwe informatiesysteem niet meteen worden ingezet, maar wordt eerst het huidige informatiesysteem gebruikt om de procedure te ondersteunen. Welke aanpassingen hiervoor nodig zijn is nog onbekend. De analyse van de IV-impact in deze verkenning zal daarom meer focussen op kansen, risico's en randvoorwaarden op het gebied van IV. Ook wordt uitgevraagd of al bekend is in hoeverre de onderzochte activiteiten gedigitaliseerd/geautomatiseerd kunnen worden.

1.5 **Onderzoeksmethoden**

Voor deze verkenning zijn drie onderzoeksmethoden ingezet: een desk study (1.5.1) en interviews (1.5.2). Hieronder worden deze methoden verder toegelicht. Ook wordt ingegaan op de afstemming over het onderzoek (1.5.3).

1.5.1 *Desk study*

Aan het begin van dit onderzoek is een desk study uitgevoerd, waarbij hoofdzakelijk is gekeken naar juridische teksten en eerdere onderzoeken van O&A. Eerst zijn zowel de EU-verordeningen als de nationale wetgeving bestudeerd. De belangrijkste verordeningen uit het Migratiepact die ten grondslag liggen aan de wijzigingen in de asielprocedure zijn de Procedureverordening 2024, waarin de vereisten voor de asielprocedure zijn vastgelegd; de Asiel en Migratie Beheer Verordening 2024 (AMBV), waarin de vereisten voor de verantwoordelijkheidsbepaling zijn vastgelegd (AMBV is de opvolger van de huidige Dublinverordening); en de Screeningsverordening 2024, waarin de vereisten voor de screeningsprocedure zijn vastgelegd. De Nederlandse wetgeving om invulling te geven aan het Migratiepact is op 24 juni 2025 ingediend bij de Raad van State ter advisering.¹⁵ Deze implementatiewet is op 18 december ingediend bij de Tweede Kamer.

¹⁴ Binnen de IND wordt de term IV (informatievoorziening) gebruikt, waar in andere contexten ook wel de term ICT (Informatie- en Communicatietechnologie) wordt gebruikt. Met IV-impact doelen we in dit onderzoek op de impact die de wijzigingen hebben op de systemen die binnen de IND/keten worden gebruikt, hoofdzakelijk het nieuwe informatiesysteem dat de IND op 12 juni 2026 in gebruik wil nemen.

¹⁵ [Uitvoerings- en implementatiewet EU Asiel- en migratiepact naar Raad van State | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl](#)

Daarnaast zijn er de afgelopen jaren verschillende O&A-rapporten gepubliceerd over onderwerpen die (deels) onderdeel uitmaken van deze verkenning. In dit onderzoek wordt beoogd om een zo compleet mogelijk beeld te geven van de impact van de wijzigingen in het asieldomein. Onderwerpen waar al een onderzoek naar is gedaan door O&A, worden in deze verkenning niet opnieuw onderzocht. Om wel een volledig beeld te geven van de wijzigingen en de impact, wordt voor deze onderwerpen in kaders een samenvatting gegeven van de bevindingen uit de andere onderzoeken¹⁶.

1.5.2

Interviews

Om de impact in beeld te brengen op de IND en aanvragers zijn verschillende groepsgesprekken gehouden. Eerst zijn er vier **interne groepsgesprekken** gehouden:

1. **IND-groepsgesprek Voorfase asielprocedure:** In dit groepsgesprek is de impact van de wijzigingen in de voorfase van de asielprocedure uitgevraagd. Hiervoor zijn vertegenwoordigers van bouwplaats OVA en de directies A&B, DV, SUA, JZ en BV/FBI uitgenodigd.
2. **IND-groepsgesprek Asielprocedure:** Een aantal belangrijke wijzigingen uit de asielprocedure is al onderzocht in eerdere O&A-onderzoeken (zie voetnoot 16). Er is voortgebouwd op die bevindingen en het groepsgesprek is voor deze onderdelen meer gericht op het controleren en aanvullen van de al beschikbare informatie over de impact. Daarnaast zijn nog enkele nieuwe onderdelen uitgevraagd. Hiervoor zijn vertegenwoordigers van bouwplaats H&B en de directies A&B, DV, SUA, JZ en BV/FBI uitgenodigd.
3. **IND-groepsgesprek Beroepsfase:** In dit groepsgesprek is de impact van de wijzigingen in de beroepsfase uitgevraagd. Hiervoor zijn vertegenwoordigers van bouwplaats juridisch en de directies A&B, DV, SUA, JZ en BV/FBI uitgenodigd.
4. **IND-groepsgesprek IV-impact:** Vertegenwoordigers van het project Toekomstige Informatievoorziening (TIV) en medewerkers van de bouwplaatsen zijn in een groepsgesprek bevroegd over de IV-impact. Omdat het oude en nieuwe informatiesysteem niet te vergelijken zijn, is hier niet per wijziging ingegaan op de impact. In plaats daarvan lag de focus op kansen, risico's en randvoorwaarden voor implementatie, en de vraag wat wel en niet gedigitaliseerd/geautomatiseerd kan worden. In dit gesprek zijn de gevolgen voor aanvragers niet besproken.

Toen de impact op de IND in beeld was gebracht, zijn **interviews over de impact op ketenpartners en aanvragers** gehouden. Of het gaat om individuele interviews of meerdere medewerkers, hebben we overgelaten aan de inschatting van de ketenpartner van wie nodig is om de vragen te beantwoorden. Er heeft een apart gesprek plaatsgevonden per ketenpartner:

5. **Interview DTenV**
6. **Interview COA**
7. **Interview Nidos**
8. **Interview advocaten**
9. **Interview Raad voor de Rechtsbijstand**

Tenslotte is de impact op aanvragers (ook) in beeld gebracht door

10. **Groepsgesprek impact op aanvragers:** Er is één groepsgesprek georganiseerd over de impact op aanvragers met vertegenwoordiger van VWN.¹⁷

1.5.3

Afstemming

Er hebben drie afstemmingsrondes plaatsgevonden bij deze verkenning. Ten eerste heeft een afstemmingsronde plaatsgevonden over het plan van aanpak met vertegenwoordigers van de verschillende betrokken directies binnen de IND (SUA, JZ, A&B, DV, BV/FBI en bouwplaatsen OVA, H&B en Juridisch). Vervolgens is twee keer een conceptrapport voorgelegd aan dezelfde betrokken IND-directies. Hiervoor zijn dezelfde medewerkers bevroegd die ook hebben deelgenomen aan de

¹⁶ IND (2024). *EAUT Afschaffen voornemenprocedure*; IND (2025). *Uitvoeringstoets invoering tweestatusstelsel*.

¹⁷ Aanvrager worden niet zelf bevroegd, omdat zij gezien hun afhankelijkheidsrelatie met de IND geneigd zullen zijn om sociaalwenselijk te antwoorden. Daarom worden de inzichten van partijen die dicht bij de aanvrager staan gebruikt als proxy voor de impact op de aanvrager.

groepsgesprekken. Ketenpartners zijn gevraagd om de verslagen tegen te lezen van gesprekken waarbij zij betrokken waren. Tenslotte worden de IND-directies en andere organisaties in het asieldomain gevraagd akkoord te geven op het eindrapport.

1.6

Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk (1), worden de verschillende fasen van het asielproces chronologisch besproken. In hoofdstuk 2 komt de voorfase van de asielprocedure aan bod, waarin de eerste check op gezondheid, screening en registratie en indiening van het asielverzoek plaatsvinden. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 ingegaan op de asielprocedure, waar de inhoudelijke behandeling van de asielaanvraag plaatsvindt. Hoofdstuk 4 gaat over de beroepsfase. Hiermee wordt aangesloten bij de indeling in zogenoemde 'bouwplaatsen' waarmee binnen de IND het implementatieproces is ingericht. Dan volgt een overkoepelend hoofdstuk (5) over de implementatie. Hierin komen de risico's, kansen en randvoorwaarden voor implementatie aan bod en wordt aandacht besteed aan de overgangsfase. Het rapport wordt afgesloten met een overkoepelende eindconclusie in hoofdstuk 6.

2 De voorfase van de asielprocedure

In dit hoofdstuk komt de voorfase van de asielprocedure aan bod. De voorfase ziet op het proces vanaf aankomst op het IND-aanmeldcentrum tot en met het indienen van de asielaanvraag en de voorlichting over het vervolgtraject. Voor dit onderzoek scharen we ook het vervallen van de rust- en voorbereidingstijd en het aanmeldgehoor onder deze fase. Belangrijke doelstellingen van de voorfase zijn: een controle van de gezondheid en kwetsbaarheid; het identificeren van aanvragers (inclusief nationaliteit), controleren van de veiligheid en het registreren en indienen van de asielaanvraag. Vanaf januari 2025 heeft er een wijziging plaatsgevonden ten aanzien van welke partij de identiteit en veiligheid screent¹⁸. Voorheen was dit de afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) van de Politie. Nu is deze taak belegd bij de Dienst Identificatie Screening Asielzoekers (DISA). Per juni 2026 wordt de IND verantwoordelijk voor de screening. De IND heeft hiertoe een volledig nieuw proces ingericht met als doel om een snelle en efficiënte afhandeling van de asielaanvraag te bevorderen.

In dit hoofdstuk beschrijven wij eerst de huidige procedure op hoofdlijnen, met aandacht voor de verschillende partijen in de voorfase (paragraaf 2.1). Vervolgens wordt de nieuwe voorfase uitgelegd (paragraaf 2.2). Tot slot komt de impact van het nieuwe proces op de IND, andere organisaties in het asiel domein en aanvragers aan bod (paragraaf 2.3 t/m 2.5).

2.1 De huidige voorfase van de asielprocedure

De huidige voorfase van de asielprocedure bestaat op hoofdlijnen uit drie verschillende onderdelen. Volgordelijk zijn dit het identificeren van de vreemdeling en het registreren van het asielverzoek, het aanmeldgehoor en de rust- en voorbereidingstijd. Om de oude en nieuwe procedure goed te kunnen vergelijken, lichten we de belangrijkste werkzaamheden uit beide procedures uit, namelijk: werkzaamheden ten behoeve van de veiligheid (2.1.1), identiteit (2.1.2), het voorbereiden op de asielprocedure (2.1.3) en gezondheidswerkzaamheden (2.1.4). Afsluitend is er aandacht voor aspecten die gelden voor de volledige voorfase, namelijk de begeleiding van minder zelfredzame aanvragers en de geldende termijnen (2.1.5). Omdat we deze indeling aanhouden wordt het proces niet volgordelijk beschreven zoals het in de praktijk wordt uitgevoerd.

2.1.1 Veiligheidswerkzaamheden

De belangrijkste veiligheidswerkzaamheden in de huidige procedure zijn de veiligheidsfouillering en de (digitale/geautomatiseerde) bevraging van (politie) informatiesystemen.

2.1.1.1 Veiligheidsfouillering

Na binnenkomst bij het aanmeldcentrum Ter Apel of Budel vindt er een veiligheidsfouillering aan lichaam, kleding en bagage plaats.¹⁹ Dit om de veiligheid van de (andere) aanvragers en medewerkers te waarborgen. De IND maakt momenteel gebruik van de diensten van de Rijksbeveiligingsdienst (RBO) voor het uitvoeren van deze werkzaamheden.

2.1.1.2 Bevraging (politie) informatiesystemen (biometrie)

DISA neemt biometrische gegevens (vingerafdrukken) en gezichtsopnamen (foto's) af met behulp van de Basis Voorziening Identiteit vaststelling (BVID)-zuil. Deze gegevens worden vergeleken²⁰ met de bestaande gegevens in de nationale en internationale (politie) informatiesystemen HAVANK, NSIS en een deel van BVIIB²¹. Bij een 'hit' in een van de systemen informeert DISA de Koninklijke Marechaussee (KMar) en/of AVIM. Zij zullen vervolgens gepaste acties ondernemen (bv. in vreemdelingendetentie plaatsen wanneer aanvrager het strafrecht heeft overtreden).

¹⁸ Het gaat hier nadrukkelijk om de screening tijdens de voorfase, en niet om andere type van (aanvullende) screening die later tijdens de asielprocedure wordt uitgevoerd.

¹⁹ Een veiligheidsfouillering vindt plaats op basis van de huisregels en niet op basis van de Vreemdelingenwet (Vw).

²⁰ De wettelijke grondslag hiervoor kan gevonden worden onder artikel 107 Vw 2000.

²¹ Deze acroniemen uitgeschreven zijn: Het Automatisch Vinger Afdrukkensysteem Nederlandse Kollektie (HAVANK), het Nationaal Schengen Informatie Systeem (NSIS) en Basisvoorziening Informatie-Integrale Bevraging (BVIIB). Onderdeel van de BVIIB zijn het Justitieel Documentatie Systeem (JDS) en Executie en Signalering (E&S).

2.1.2 *Identificatiewerkzaamheden*

De identificatiewerkzaamheden binnen de huidige procedure zijn de inname van reis- en identificatiedocumenten en voorregistratie, analyse van gegevensdragers, de vreemdelingenadministratie, het afnemen van een intakegehoor en een leeftijdsschouw.

- 2.1.2.1 Inname reis- en/of identificerende documenten en voorregistratie
Gelijktijdig aan de veiligheidsfouillering wordt door de beveiliging gecontroleerd op reis- en/of identificerende documenten.²² Hiermee start het zogeheten identificatie- en registratieproces (I&R). Onderdeel hiervan is een voorregistratie²³ door de IND (naam, geboortedatum, nationaliteit) en (op een later moment) het inscannen van de reis- en/of identificerende documenten door DISA. De documenten worden onderzocht op echtheid²⁴ door de KMar en/of Bureau documenten (Bdoc) van de directie DV.
 - 2.1.2.2 Analyse van gegevensdragers
Eventuele gegevensdragers (bv. laptops en telefoons) worden door DISA bekeken om de identiteit te kunnen verifiëren. Dit gebeurt alleen met toestemming van aanvragers.
 - 2.1.2.3 Bevragen identiteit in de vreemdelingenadministratie (biometrie)
DISA maakt ook gebruik van de BVID-zuil voor het bevragen van de identiteit. De identificerende en biometrische gegevens worden geregistreerd in de Basis Voorziening Vreemdelingen (BVV). De registratie van een onbekende vreemdeling genereert een vreemdelingsnummer (V-nummer) dat vervolgens dient als uniek identificatienummer in de informatie-uitwisseling binnen de keten. Bij de eerste asielaanvraag krijgen aanvragers het aanvraagformulier voor een W-document. Dit document is een Vreemdelingen Identiteitsbewijs en is een geldig identiteitsbewijs. Het is geen verblijfsvergunning. De gegevens worden ook ter identificatie vergeleken met de biometrische gegevens in de Europese vreemdelingenadministratiesystemen Eurodac²⁵ en het Europese Visuminformatiesysteem EU-VIS. Een hit in een van deze systemen heeft gevolgen voor de spoorbepaling van de asielaanvraag (bv. het volgen van de Dublinprocedure).
 - 2.1.2.4 Afnemen intakegehoor DISA
DISA neemt een intakegehoor af. Het doel is om op basis van de gegevens afkomstig uit de identificatiewerkzaamheden aanvragers (aanvullend) te bevragen over de identiteit en nationaliteit. Ook worden er vragen gesteld over de reisroute van aanvragers. Dit primair ten behoeve van de identiteitsvaststelling maar ook om te signaleren of Nederland wel verantwoordelijk is voor het behandelen van de asielaanvraag. Daarbij wordt opgemerkt dat DISA de identiteit alleen bevroegd, en niet vaststelt. Het vaststellen van de identiteit gebeurt door de IND.
 - 2.1.2.5 Leeftijdsschouw
In het geval dat een aanvrager aangeeft minderjarig te zijn en deze geen officiële identificerende documenten bij zich heeft, wordt er een leeftijdsschouw uitgevoerd om te beoordelen of zij inderdaad minderjarig zijn. Dit houdt in dat een hiervoor opgeleide DISA-medewerker een beoordeling maakt of de desbetreffende aanvrager minderjarig of meerderjarig is op basis van verklaringen, uiterlijke kenmerken, gedragingen en eventuele andere relevante omstandigheden. De IND voert later, in het aanmeldproces, ook nog eenzelfde soort leeftijdsschouw uit, zonder vooraf de uitkomst van de schouw van DISA in te zien. Als de medewerkers een andere inschatting maken van de minderjarigheid van de aanvrager, wordt er aanvullend leeftijdsbeoordeling gedaan met behulp van röntgenfoto's. Dat onderzoek wordt uitgevoerd door een externe partij, in opdracht van de IND.
- ## 2.1.3 *Gezondheidswerkzaamheden*
- De gezondheidswerkzaamheden tijdens de huidige procedure bestaan uit een check op acute medische problematiek door de beveiliging en een medisch onderzoek in opdracht van de IND.

²² Aanvragers kunnen deze documenten ook zelfstandig overhandigen, zonder fouillering.

²³ Dit gebeurt in het systeem Smartflow.

²⁴ Dit deel van het I&R-proces valt buiten de scope van deze verkenning.

²⁵ Eurodac is een afkorting voor European Dactyloscopy. Dit is een Europees systeem en database met vingerafdrukken van asielzoekers en irreguliere migranten.

- 2.1.3.1 **Check op acute medische problematiek**
Bij binnenkomst wordt door de beveiliging bekeken of acute medisch zorg noodzakelijk is (zorg waarbij direct medisch personeel bv. in de vorm van een ambulance nodig is).
- 2.1.3.2 **Medisch advies**
Tijdens de RVT (zie paragraaf 2.1.4.2) wordt standaard²⁶ aan alle aanvragers een medisch advies aangeboden. Deze controle wordt door MedtAdvies uitgevoerd en is in feite een medisch onderzoek met als doel om te controleren of aanvragers in staat zijn de asielprocedure te doorlopen, of dat er eventueel bijzondere procedurele waarborgen geboden moeten worden. Bijzondere procedurele waarborgen houdt in dat er voor aanvragers passende steun wordt geboden tijdens het hoor- en beslisproces, zoals extra tijd en de nodige voorwaarden dat zij goed in staat zijn om hun asielrelaas te onderbouwen. Los van het bovenstaande proces voorziet de Gezondheidszorg Asielzoekers (GZA)²⁷ in opdracht van het COA in een medische intake. Tijdens de intake wordt beoordeeld of er medische risico's zijn, of er speciale opvangbehoefte nodig zijn en of eventuele behandeling noodzakelijk is.
- 2.1.4 **Voorbereiden op de asielprocedure**
Ter voorbereiding op de asielprocedure vindt een aanmeldgehoor plaats. Ook krijgen aanvragers na het aanmeldgehoor tijd om uit te rusten en zich voor te bereiden op de asielprocedure.
- 2.1.4.1 **Het aanmeldgehoor**
Het aanmeldgehoor wordt afgenomen door de IND, en moet niet verward worden met het eerdergenoemde intakegehoor in het kader van de identiteits- en veiligheidswerkzaamheden. Het intakegehoor uitgevoerd door DISA gedurende het I&R-proces en het IND-aanmeldgehoor bevatten gedeeltelijk dezelfde vragen, waarbij het aanmeldgehoor uitgebreider is. Het aanmeldgehoor is ook bedoeld om informatie op te halen over de identiteit, nationaliteit en reis naar Nederland. Daarnaast wordt gekeken naar signalering van risico's voor de openbare orde inclusief 1F (internationale misdrijven) en nationale veiligheid en of er eventueel handhavingsmaatregelen nodig zijn. Dit betekent dat het aanmeldgehoor zowel bijdraagt aan het vaststellen van de identiteit als de veiligheid. Bijkomend is de informatie uit het aanmeldgehoor ook belangrijk voor de eerste inschatting voor het vervolgtraject (bv. in welk spoor²⁸ de aanvraag kan worden afgedaan). In het aanmeldgehoor wordt nog niet inhoudelijk ingegaan op het asielrelaas, maar wordt wel een eerste indicatie van het asielmotief gevraagd om de verwachte complexiteit van de asielaanvraag te kunnen inschatten. Ook wordt (nogmaals) onderzocht of aanvragers procedurele waarborgen nodig hebben.
- 2.1.4.2 **Rust- en voorbereidingstijd**
Nadat aanvragers het I&R-proces en het aanmeldgehoor hebben doorlopen, start de rust- en voorbereidingstijd (RVT). De RVT is bedoeld om aanvragers minstens zes dagen te geven om bij te komen en voor te bereiden op inhoudelijke behandeling van de asielaanvraag. In de praktijk zit er in de AA (spoor 4)²⁹ veel meer tijd tussen afronding aanmelding, aanmeldgehoor, en de start van de asielprocedure. Hierdoor heeft de rust- en voorbereidingstijd op dit moment geen functie. Wel vindt er een kennismaking met de advocaat plaats, zodat aanvragers zich met behulp van diens advocaat kunnen voorbereiden op het gehoor. Zoals beschreven vindt ook het voornoemde medisch advies plaats tijdens de RVT.
- 2.1.5 **Begeleiding minder zelfredzame aanvragers**
De voertaal in de voorfase tijdens het I&R proces is Engels, en wordt vertolkt (fysiek of telefonisch) in de voertaal van de vreemdeling wanneer dit nodig is. Het intakegehoor en het aanmeldgehoor

²⁶ Dit geldt niet voor spoor 1 en 2 van de huidige asielprocedure. In deze sporen is er geen RVT.

²⁷ In de huidige procedure voorziet GZA opvanglocatie van een gezondheidscentrum waar aanvragers terecht kunnen voor huisartsenzorg. Hier werken bijvoorbeeld zorgprofessionals zoals een doktersassistent, verpleegkundige, POH-GGZ of huisarts.

²⁸ De asielaanvraag wordt in de huidige procedure afgedaan volgens een bepaald spoor. De Dublinprocedure valt onder spoor 1. Spoor 2 is voor aanvragers die afkomstig zijn uit een land dat is aangewezen als een veilig land van herkomst of als die internationale bescherming hebben in een andere lidstaat. In spoor 4 worden alle asielaanvragen behandeld die niet in een ander spoor terecht kunnen. Binnen dit spoor wordt de standaard algemene asielprocedure of verlengde asielprocedure gevolgd. Spoor 4 is het meest toegepaste spoor. Elk spoor kent een wettelijk vastgelegde procedure met verplichte stappen en termijnen. De overige sporen worden momenteel niet gebruikt.

²⁹ Voor de versnelde procedures (sporen 1 en 2) geldt geen RVT.

zijn wel volledig vertolkt. Alleenstaande minderjarige asielzoekers (AMV's) krijgen door Nidos een begeleider aangewezen. Deze begeleider staat de AMV bij gedurende de voorfase, maar er ontbreekt een formeel vastgelegd proces dat structureel regelt op welke wijze en op welk moment de organisatie wordt betrokken. Verder zijn er medewerkers van DISA of de IND beschikbaar als aanvragers vragen hebben.

2.1.6 Termijnen

In de huidige regelgeving zijn er geen wettelijke termijnen voor het doorlopen van de voorfase van de asielprocedure. Beoogd wordt om het identificatie en registratieproces binnen één werkdag af te ronden. Zoals beschreven is momenteel een lange wachtperiode tussen het afronden van het aanmeldgehoor en de Algemene Asielprocedure. EU-wetgeving bepaalt dat een ingediend asielverzoek binnen drie werkdagen nadat het verzoek is gedaan, geregistreerd moet zijn (artikel 6 lid 1 Procedurerichtlijn 2013). De IND haalt deze termijn in de regel altijd.

2.2 De nieuwe voorfase van de asielprocedure

Het proces dat in deze paragraaf aan bod komt is door de IND uitgedacht, met als uitgangspunt om te voldoen aan de minimale vereisten uit de Screeningsverordening, de Procedureverordening en Eurodacverordening (2024). Daarnaast zijn er door het programmateam (nationale) keuzes gemaakt, die niet direct voortvloeien uit Europese wetgeving, maar uit de IND (en politieke) wens om een zo efficiënt mogelijk proces te bewerkstelligen.

De voorfase van de asielprocedure is in zijn geheel opnieuw vormgegeven. Het doel van de voorfase blijft: controle op gezondheid en kwetsbaarheid; identificatie, controleren van de veiligheid en het registreren en indienen van de asielaanvraag. De IND heeft enkele activiteiten toegevoegd om het hoor- en beslisproces tijdens de asielprocedure te bevorderen, zoals het eerder opstarten van een herkomstonderzoek of leeftijdsbeoordeling (indien nodig). Ook zijn er onderdelen hetzelfde gebleven, samengevoegd of verwijderd. Daarnaast gaat de nieuwe voorfase waar mogelijk gebruik maken van de zelfredzaamheid van aanvragers (bv. ten aanzien van het zelf opgeven van gegevens). De belangrijkste wijziging is het vervallen van het verplichte aanmeldgehoor voor spoor 4³⁰, de laatste stap van de huidige voorfase. Daarnaast wordt de IND verantwoordelijk voor de volledige voorfase en vervalt de rol van DISA.

Hieronder worden de vier typen werkzaamheden beschreven die onderdeel uitmaken van de nieuwe voorfase (2.2.1 t/m 2.2.4). Wederom bestaan deze weer uit meerdere activiteiten. Omdat het gaat om een volledig herontwerp, worden de belangrijkste processtappen beschreven ongeacht of het een wijziging is of niet. Wel wordt expliciet benoemd³¹ als iets een wijziging ten opzichte van het huidige proces. Evenals de beschrijving van de huidige voorfase wordt ook hier geen volgorde van beschrijving van het proces aangehouden. Daarbij wordt opgemerkt dat de nieuwe voorfase geen harde volgorde van werkwijze kent. Enkel het startpunt (binnenkomst op het aanmeldcentrum) en eindpunt (toelichting over vervolproces) zijn vaste stappen. De overige processtappen kunnen verschillend doorlopen worden met als doel efficiëntie. Een schematisch overzicht van het volledige proces is toegevoegd in tabel 2.1. In 2.2.4.2 en 2.2.4.3 worden respectievelijk het vervallen van de RVT en het aanmeldgehoor beschreven. Tot slot wordt in 2.2.5 en 2.2.6 aandacht besteed aan aspecten die gelden voor de volledige voorfase.

2.2.1 Veiligheidswerkzaamheden

De veiligheidswerkzaamheden bestaan in de nieuwe procedure uit een veiligheidsfouillering en een (digitale/geautomatiseerde) bevraging van politie en internationale informatiesystemen. Deze stappen bestonden ook al in de huidige procedure. Het uitlezen van gegevensdragers komt te vervallen. Hetzelfde geldt voor het intakegehoor.

2.2.1.1 Veiligheidsfouillering

De nieuwe voorfase start net als in de huidige situatie in Ter Apel, maar niet in Budel. Aanvragers worden wederom ontvangen door de RBO. Een wijziging ten opzichte van de huidige situatie is dat er nieuwe technieken worden ingezet ten aanzien van de veiligheidscontroles (kleding, lichaam en

³⁰ Voor spoor 2 is momenteel geen aanmeldgehoor.

³¹ Afgezien van de wijziging dat de IND alle uitvoerende taken van DISA overneemt.

bagage controle), namelijk met behulp van (automatische) scanners. De RBO zal enkel handmatig controles uitvoeren als hier concrete aanleiding voor is.

2.2.1.2 Bevraging veiligheidsinformatiesystemen en Europese databases (biometrie)

In de nieuwe voorfase wordt gebruikt gemaakt van (nieuwe) zuilen (hardware). Ten behoeve van de veiligheid worden de biometrische gegevens van aanvragers met behulp van de BIVD (software) gecontroleerd in (Europese) veiligheidsinformatiesystemen. Wederom is de wijziging dat de IND hier nu verantwoordelijk voor is, en er wordt ingezet op een volledige automatisering van dit proces. Dat wil zeggen dat met het invoeren van de biometrie de veiligheidssystemen zoals genoemd onder artikel 15 Screeningsverordening³² automatisch bevestigd worden.

2.2.1.3 Analyse van gegevensdragers, intake-gehoor

Onder het Migratiepact wordt voor wat betreft de bevoegdheid tot het onderzoeken van digitale gegevensdragers in zowel de Screeningsverordening als de Procedureverordening verwezen naar nationaal recht. Op dit moment ontbreekt een wettelijk kader in de huidige nationale wetgeving, zo is niet opgenomen in welke omstandigheden en onder welke voorwaarden gegevensdrager mogen worden onderzocht. Op dit moment is een wetstraject gestart dat dit wel mogelijk maakt, de IND wacht dit af en zal tot die tijd geen gegevensdragers uitlezen. Ook gaat de IND geen intakegehoor uitvoeren.

2.2.2 *Identificatiewerkzaamheden*

Net als in de huidige procedure, bestaan de identificatiewerkzaamheden in de nieuwe procedure uit inname van reis- en/of identificatiedocumenten en het bevragen van de vreemdelingenadministratie. In de nieuwe procedure vervalt de voorregistratie, uitlezen van gegevensdragers en het intakegehoor. De leeftijdsschouw wordt ook niet meer uitgevoerd in de voorfase, maar wel opgestart. In plaats van het intakegehoor zullen aanvragers voor zover mogelijk zelfstandig informatie verstrekken in een nieuwe IV-ondersteuning en tablet.

2.2.2.1 Analyse gegevensdragers, intake-gehoor

Ook ten aanzien van de identificatiewerkzaamheden zullen er geen gegevensdragers worden uitgelezen, en vervalt het intakegehoor. De DTenV merkt daarbij op dat het wegvallen van deze stappen mogelijk als gevolg heeft dat informatie die relevant is voor terugkeer wordt gemist, bijvoorbeeld als er geen fysiek paspoort aanwezig is maar wel identificerende informatie op de telefoon, of het ontbreken van de mogelijkheid om door te vragen bij onduidelijke informatie in de tablet.

2.2.2.2 Bevragen van de identiteit

In tegenstelling tot de huidige voorfase wordt straks op basis van vier platte vingerafdrukken in de BVV gecontroleerd of aanvragers al geregistreerd zijn. Dit om te voorkomen dat er dubbele v-nummers aangemaakt worden. Aanvragers zullen voor zover mogelijk (zie 2.2.5) zelfstandig gegevens gaan registreren op een tablet. Dit is wederom een wijziging; het gaat primair om informatie die in het huidige proces in persoon wordt uitgevraagd door verschillende instanties, zoals in het DISA-intakegehoor en het IND-aanmeldgehoor. Een exacte uitwerking van de vragen wordt op het moment van schrijven nog ontwikkeld. Op hoofdlijnen zullen aanvragers gevraagd worden hun initiële persoonsgegevens in te vullen (naam, geboortedatum en nationaliteit) en kenbaar te maken asiel te willen aanvragen. Wanneer aanvragers niet voorkomen in de BVV, wordt op basis van de initiële persoonsgegevens automatisch een BVV-registratie gedaan en wordt een v-nummer toegekend. Hierna worden zij gevraagd om de aanvullende persoonsgegevens (bv. herkomst, familie, etniciteit en religie) te verstrekken op de tablet.

Net als in de huidige procedure wordt de identiteit van aanvragers bevestigd met behulp van de BIVD. Na het afstaan van de biometrie worden de gegevens vergeleken met de biometrische gegevens en persoonsgegevens in dezelfde (Europese) vreemdelingenadministratiesystemen³³

³² Met uitzondering van 'the European Criminal Records Information System (Ecris-TCN)', dit systeem wordt niet middels de BIVD bevestigd.

³³ Daarnaast worden andere administratiesystemen bevestigd zoals worden genoemd onder artikel 14 Screeningsverordening.

Eurodac en EUVIS. Wederom heeft een 'hit' gevolgen voor de verdere procedure³⁴. Wat wel wijzigt is dat na het afnemen van de biometrie het bevragen van de systemen niet handmatig wordt uitgevoerd, maar volledig geautomatiseerd zal gebeuren. Dat betekent dat er een directe koppeling komt tussen de BVID en Europese systemen. Ook de DTenV is gebaat bij een directe koppeling met Eurodac. Het is vooralsnog onduidelijk of de dienst hierop wordt aangesloten.

2.2.2.3 Inname documenten, onderzoek op echtheid

Evenals in de huidige voorfase worden de reis- of identificerende documenten direct na aankomst door aanvragers verzameld, eventueel met ondersteuning van de beveiliging. In tegenstelling tot de huidige voorfase worden alle documenten na de veiligheids- en identiteitsbevraging ingescand (een kopie wordt toegevoegd aan het dossier), tijdelijk ingenomen en beoordeeld door applicatie visualdoc³⁵. Uiteindelijk (tijdens de asielprocedure) zal een medewerker van Bdoc beslissen of een document 'echt' is, of niet. Documenten die geen nader onderzoek vergen, worden aan het einde van de voorfase teruggegeven³⁶. Paspoorten en/of Europese identiteitsdocumenten worden aan de Koninklijke Marechaussee (KMar) overgedragen ter verdere beoordeling en teruggekoppeld aan de IND.

2.2.3 Gezondheidswerkzaamheden

De gezondheidswerkzaamheden bestaan in de nieuwe procedure net als in de huidige procedure uit een check op acute medische problematiek. Aanvullend vindt er een nieuw type medisch onderzoek plaats, namelijk op basis van de Screeningsverordening. Hoewel de precieze invulling van de medische controle nog onduidelijk is, is het de bedoeling dat de medische controle zo goed mogelijk gaat aansluiten op de werkzaamheden in de huidige voorfase en de werkzaamheden van het COA.

2.2.3.1 Check op acute medische problematiek

De beveiliging en medewerkers in de voorfase zullen explicieter dan in de huidige voorfase de taak krijgen om te controleren of er acute medische zorg nodig is. Dit is een verplicht onderdeel uit artikel 12 lid 1 Screeningsverordening. Dit wijzigt dus niet.

2.2.3.2 Medische controle

Er gaat een voorlopige medische controle plaatsvinden. De controle wordt uitgevoerd door een externe partij, onder (eind)verantwoordelijkheid van de IND. Het doel van de controle is om tijdens de voorfase te constateren of medische zorg tijdens de asielprocedure noodzakelijk is en of aanvragers een gevaar zijn voor de volksgezondheid³⁷ (artikel 12 Screeningsverordening). Een wijziging ten opzichte van de huidige procedure is dat de IND verantwoordelijk wordt voor de medische controle als gevolg van de Screeningsverordening. Op het moment van schrijven lopen er gesprekken tussen de IND en het COA om de IND-medische controle gelijktijdig te laten plaatsvinden met de medische intake die in opdracht van het COA wordt uitgevoerd door de GZA.

Aanvullend kan er naar aanleiding van de bevindingen van een IND-medewerker en/of behoeften van aanvragers in de voorfase een uitgebreider medisch onderzoek worden opgestart. In dat geval wordt MedtAdvies – net als in de huidige voorfase – gevraagd dit onderzoek uit te voeren³⁸. Het MedtAdvies onderzoek is een onderzoek met als doel om de procedurele waarborgen vast te stellen. Dit is dus een ander medisch onderzoek dan de medische controle zoals hierboven is beschreven. De wijziging hier is dat er geen standaard medisch onderzoek wordt aangeboden voor alle aanvragers, maar enkel wanneer hier aanleiding toe is.

Net als in de huidige procedure is het belangrijk dat in de gevallen waar een medisch advies onderdeel is uitgevoerd, de DTenV deze gegevens zal ontvangen om hier indien van toepassing later in het proces rekening mee te houden. De IND zal zich erop richten deze informatie op een zorgvuldige wijze en AVG conform aan de DTenV te verstrekken.

34 Zo leidt een Eurodac-1 treffer ertoe dat de lidstaat waar aanvragers een asielaanvraag hebben ingediend ertoe dat de AMBV (voorheen Dublin) procedure moet worden doorlopen.

35 VisualDoc is een workflow managementsysteem welke ondersteunend is aan de documentexpert.

36 Documenten die zijn ingenomen voor nader onderzoek worden op een later moment toegestuurd.

37 Het Volksgezondheidscontrole (TBC) wordt uitgevoerd door de GGD.

38 Ook als medische indicaties pas tijdens het nader gehoor worden gesignaleerd, kan het gehoor worden gestopt om eerst een medisch onderzoek te laten uitvoeren.

2.2.4 *Voorbereiden op de asielprocedure*

In de nieuwe voorfase vindt geen (aanmeld)gehoor plaats. Ook is er geen sprake meer van een rust- en voorbereidingstijd. In plaats daarvan heeft de IND verschillende activiteiten ingericht om de asielprocedure goed voor te bereiden, namelijk juridische counseling en het uitreiken van informatiefolders, eventueel het voorbereiden van aanvullend onderzoek en het vroegtijdig signaleren van kwetsbaarheden.

2.2.4.1 Signaleren en registreren van kwetsbaarheden

IND-medewerkers en beveiligers die werkzaam zijn in de voorfase moeten alert zijn op eventuele kwetsbaarheden van aanvragers (artikel 12 lid 3 Procedureverordening). Als er signalen zijn dat een aanvrager procedurele waarborgen en/of bijzondere opvangbehoeften nodig heeft, dan wordt dit geregistreerd (bv. dat een aanvrager slecht ter been is). De verordening geeft geen duidelijke definitie van kwetsbaarheid. De IND zal per individueel geval moeten bekijken of iemand kwetsbaar is, en zo ja, dit signaal moeten registreren. Aanvullend beoordeelt de IND of er dan ook procedurele waarborgen geboden moeten worden (bv. iemand een rolstoel aanbieden). Ook kan een MedtAdvies onderzoek worden opgestart naar aanleiding van signalen van kwetsbaarheid. Dit zijn dus aanvullende controles, en staan los van de medische controle op basis van de Screeningsverordening. Het signaleren van kwetsbaarheden kent geen definitieve beoordeling in de voorfase (wel of niet kwetsbaar), maar is een doorlopend proces³⁹ wat ook plaatsvindt in de hoor- en beslisfase. De definitieve beoordeling van de speciale opvangbehoefte van aanvragers ligt bij het COA, en niet bij de IND. De IND is op het moment van schrijven nog in gesprek met ketenpartners (zoals COA) over welke signalen van kwetsbaarheid er worden gedeeld en op welke manier.

2.2.4.2 Vervallen rust- en voorbereidingstijd

In de nieuwe asielprocedure vervalt de rust- en voorbereidingstijd (RVT) zoals nu al geldt voor aanvragers in spoor 4. Ook de processtappen die tijdens de RVT plaatsvinden vervallen in de nieuwe procedure (zoals de hierboven beschreven standaard aanbieden van medisch onderzoek). De advocaat wordt aan de aanvrager gekoppeld op het moment dat de IND een gehoor gaat inplannen, waardoor deze binnen de termijn de correcties en aanvullingen op het gehoor kan indienen nadat de IND het gehoor heeft afgenomen. Op het moment van schrijven worden er nog gesprekken gevoerd tussen de IND en advocatuur over het faciliteren van een kennismakingsgesprek tussen de advocaat en aanvrager. De advocaat wordt niet gefinancierd tot na het nader gehoor (het indienen van de correcties en aanvullingen). Dit betekent dat aanvragers in principe⁴⁰ geen rechtsbijstand krijgen om zich voor te bereiden op het nader gehoor. Er is wel juridische counseling door de IND (zie 2.2.4.7.).

2.2.4.3 Vervallen aanmeldgehoor

In de nieuwe procedure wordt standaard een gehoor aangeboden, en slechts in de uitzonderlijke gevallen waar dat niet voldoende is om de identiteit en asielrelaas vast te stellen, wordt een aanvullend gehoor ingepland. Het verplichte aanmeldgehoor in spoor 4 komt dus te vervallen. Als wordt verwacht dat er meer hoortijd nodig is (bv. bij een complexe asielaanvraag met meerdere asielmotieven), kan wel op voorhand een aanvullend inhoudelijk gehoor worden ingepland. Ook kan een aanvullend gehoor achteraf worden ingepland indien de aanvrager onvoldoende is geconfronteerd met een element dat een essentiële rol speelt bij de afwijzing. De verwachting is echter dat voor de meeste aanvragers één gehoor voldoende zal zijn. De vragen die voorheen in het aanmeldgehoor werden gesteld, zijn echter nog wel van belang. De meeste informatie zal dan ook (digitaal) worden uitgevraagd in de nieuwe voorfase van de asielprocedure. Het gaat hierbij

³⁹ Artikel 20 lid 3 Procedureverordening bepaalt dat de definitieve kwetsbaarheidsbeoordeling binnen 30 dagen na het indienen van de asielaanvraag moet zijn afgerond. Signalen van kwetsbaarheid die daarna worden signaleerd of aangevoerd door medewerkers, de aanvragers of diens gemachtigde, moeten echter altijd worden meegenomen. Op basis daarvan moet opnieuw worden beoordeeld of aanvullende procedurele waarborgen nodig zijn.

⁴⁰ Aanvragers kunnen wel zelfstandig een advocaat inschakelen en bekostigen. Voor de AMBV en grensprocedure is een ander proces ingericht, waarbij de advocaat eerder toegewezen wordt.

vooral om informatie die de IND en ketenpartners vroegtijdig in beeld willen hebben, bijvoorbeeld over mogelijke risico's voor de openbare orde en (nationale) veiligheid. Enkele vragen worden toegevoegd aan het inhoudelijke gehoor (in de nieuwe asielprocedure gewoonweg 'het gehoor') wat plaatsvindt in de hoor- en beslisfase.

2.2.4.4 Voorlichting over de asielprocedure

Tijdens de voorfase zijn er verschillende momenten waarop de IND aanvragers informeert met behulp van informatiefolders. Bijvoorbeeld direct na binnenkomst, dan ontvangen aanvragers een folder van het Europees Agentschap Asiel (EUAA) met informatie⁴¹ over het afstaan van biometrie, de versnelde en niet-versnelde procedure en welke regels er zijn voor het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat (AMBV-procedure). Zowel voor als na het officieel indienen van de asielaanvraag ontvangen aanvragers aanvullende informatie in het kader van juridische counseling, waarover meer onder 2.2.6.5. De voorlichting over de asielprocedure (inclusief rechten en plichten aanvragers) wordt verplicht door artikel 8 lid 2 Procedureverordening.

2.2.4.5 Optioneel: Voorbereiden van aanvullend herkomst- en/of leeftijdsbeoordeling

Als de herkomst niet bepaald kan worden op basis van de overgelegde identiteitsdocumenten of aanvullende informatie, worden aanvragers automatisch een set aan vragen gesteld op de tablet. Deze vragen, zogeheten positioneringsvragen, moeten het mogelijk maken om een aanvullend herkomstonderzoek op te starten. Voor het herkomstonderzoek (inclusief taalanalyse) betreft dit een wijziging ten opzichte van de huidige voorfase, namelijk dat het onderzoek aanzienlijk eerder⁴² wordt opgestart. Bij twijfels over de minderjarigheid wordt eveneens een leeftijdsbeoordeling opgestart. Hoe het leeftijdsbeoordeling in de nieuwe procedure precies wordt vormgegeven is op het moment van schrijven nog onduidelijk. Wel is duidelijk dat de IND uitgaat van minderjarigheid (opgegeven leeftijd) tot een leeftijdsbeoordeling is afgerond⁴³. Wel vervalt het uitvoeren van de (eerste) leeftijdsschouw in de voorfase. Het uitvoeren en de resultaten van het herkomst- en leeftijdsbeoordeling volgen in de hoor- en beslisfase.

2.2.4.6 Afronding screening en indienen asielaanvraag

De aanvragers controleren de ingevulde antwoorden in het screeningsformulier. Vervolgens worden deze antwoorden nogmaals doorgenomen met een IND-medewerker, en aangepast⁴⁴ als dit nodig is. De asielaanvraag wordt vervolgens geregistreerd en officieel ingediend. Daarmee wordt gewaarborgd dat het afronden van de screening en het registreren van het asielverzoek twee separate stappen zijn (artikel 28 lid 7 Procedureverordening).

2.2.4.7 Juridische counseling

Tijdens de voorfase of direct na het indienen van de asielaanvraag kan een verzoek worden gedaan voor juridische counseling. Dit is een grote wijziging ten opzichte van de huidige situatie. Aanvragers ontvangen tijdens de voorfase verschillende (informatie)documenten (folders, screeningsformulier, getekende asielaanvraag, ontvangstbevestiging documenten, etc.) en kunnen een beroep doen op de juridische counselor voor verdere voorlichting. Voor de AMBV-procedure geldt een ander proces (wat hieronder wordt toegelicht).

Volgens de Procedureverordening 2024 hebben aanvragers (op hun eigen verzoek) recht op kosteloze juridische counseling tijdens de asielprocedure (art. 16, lid 1). Dit houdt in dat er een juridische counselor beschikbaar moet zijn om uitleg te geven over de administratieve procedure, met inbegrip van informatie over de rechten en plichten tijdens die procedure. Ook moet de juridisch counselor bijstand bieden bij het indienen van het asielverzoek en aanvragers informeren over de verschillende procedures en de redenen van toepassing van die procedure; de regels rondom ontvankelijkheid; en juridische aangelegenheden zoals de wijze waarop een beslissing tot afwijzing kan worden aangevochten (art. 16, lid 2 Procedureverordening).

41 De EUAA-folders worden naar verwachting aangeboden in 44 verschillende talen.

42 In de huidige voorfase wordt dit onderzoek opgestart tijdens het aanmeldgehoor. Dit gehoor vindt in de regel pas enkele weken na het indienen van de asielaanvraag plaats. In de nieuwe voorfase wordt het onderzoek nog voor het indienen van de asielaanvraag, en naar waarschijnlijkheid binnen 24-uur opgestart.

43 Echter, evident meerderjarigen worden niet als AMV aangemerkt, en komen ook niet in aanmerking voor de AMV-opvang.

44 Het is niet meer mogelijk om informatie fundamenteel te wijzigen. Bijvoorbeeld door van nationaliteit te veranderen. Het is wel mogelijk om informatie te wijzigen, als de vraag niet goed begrepen is, of er tik en/of spelfouten hebben plaatsgevonden.

Voor de voormalige Dublinzaken, de zaken die in de nieuwe procedure onder de AMBV-procedure behandeld worden, geldt eveneens het recht op juridische counseling. De vereisten voor juridische counseling zijn vergelijkbaar, maar de inhoud is toegespitst op de AMBV-procedure: er dient informatie verstrekt te worden over de criteria en procedure om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is, met inbegrip van rechten en plichten in alle fasen van de asielprocedure; informatie over en begeleiding bij het verstrekken van informatie die kan helpen bij de verantwoordelijkheidsbepaling; en informatie over en begeleiding bij het invullen van het modelformulier⁴⁵ (artikel 21 lid 6 AMBV). Wanneer duidelijk is dat de aanvrager de AMBV-procedure gaat doorlopen, wordt juridische bijstand geboden.

De juridische counseling dient te beginnen bij het indienen van de asielaanvraag en loopt tot het moment dat aanvragers zijn gekoppeld aan een advocaat. Vanaf dat moment wordt namelijk kosteloze juridische bijstand geboden, waarmee het recht op kosteloze juridische counseling vervalt.

Juridische counseling verschilt wezenlijk van juridische bijstand. Bij juridische bijstand door een advocaat vertegenwoordigt de advocaat de aanvrager, heeft die inzage in diens dossier en voorziet die de aanvrager van advies over te nemen acties⁴⁶. Een juridisch counselor daarentegen vertegenwoordigt de aanvrager *niet*, heeft *geen* inzage in diens dossier en geeft *geen* advies. De counselor heeft meer een informerende rol en voorziet de aanvrager van procedurele informatie, toegespitst op diens situatie. In de nieuwe asielprocedure gaat de IND de rol van juridisch counselor vervullen. De taken die behoren tot juridische counseling worden dus onderdeel van het IND-proces. Dit begint in de voorfase van de asielprocedure, op zijn laatst bij het indienen van de asielaanvraag. Aanvragers moeten dan gewezen worden op hun recht op juridische counseling. Als zij daarom verzoeken, ontvangen zij vervolgens hulp bij het indienen van de asielaanvraag. Vervolgens zal er, met uitzondering van de AMBV-procedure, tot het nader gehoor de mogelijkheid zijn om bij vragen contact op te nemen met een juridisch counselor.

VWN en de gesproken advocaten uiten zorgen over dat de IND juridische counseling zal gaan bieden. Hoewel de IND dit proces zoveel mogelijk losstaand van het beslisproces zal inrichten (deze medewerkers hebben bijvoorbeeld geen toegang tot het dossier en hebben geen invloed op het asielbesluit), verwachten VWN en advocaten dat aanvragers geen onderscheid kunnen maken tussen een juridisch counselor en beslismedewerker van de IND. Met het vervallen van de rol van zowel de advocatuur als VWN in de eerste fase, is er volgens de voornoemde partijen geen onafhankelijke partij meer om aanvragers bij te staan. VWN en de advocaten verwachten dat aanvragers hierdoor minder vertrouwen in de procedure hebben. Dit kan weer een negatieve invloed hebben op de zorgvuldigheid van de procedure, als zij hierdoor minder of later informatie en bewijsstukken zullen verstrekken.

2.2.5

Begeleiding minder zelfredzame aanvragers

Voor het begeleiden van minder zelfredzame aanvragers zal er IND-personeel beschikbaar zijn. De IND-medewerker stelt de vragen in dat geval mondeling, waar nodig met behulp van een tolk en registreert de antwoorden van de vreemdeling op de tablet. Verschillende organisaties uit het asieldomain hebben twijfels over het uitgangspunt dat het merendeel van de aanvragers zelfredzaam genoeg zijn om zelfstandig de voorfase te doorlopen.

Voor het doorlopen van de voorfase wordt ervan uitgegaan dat zes op de tien⁴⁷ aanvragers de stappen zonder aanvullende begeleiding kunnen doorlopen, waarbij rekening gehouden wordt met de mogelijkheid dat dit percentage (vooral in het begin) lager uit kan vallen. Zij worden daarmee als **zelfredzaam** beschouwd. Deze beoordeling wordt als eerste gemaakt door de voorfase-medewerker bij de ontvangstbalie, bij het uitreiken van de tablet. Als aanvragers kenbaar maken over voldoende digitale- en taalvaardigheden te beschikken om zelfstandig de vragen in te vullen,

⁴⁵ Het modelformulier wordt ingezet om AMBV-overdrachten te vergemakkelijken indien de aanvrager gezinsleden of familieleden in een andere lidstaat heeft.

⁴⁶ Als aanvragers er zelfstandig voor kiezen om een gebruik te maken van een advocaat voor de correcties en aanvullingen (hoor- en beslisfase), dan zullen zij als gemachtigden optreden en vervalt de juridische counseling.

⁴⁷ Deze inschatting is afkomstig van de asielprocedure in Noorwegen, waar een soortgelijk proces (binnen een andere context) wordt uitgevoerd. De Noorse diensten rapporteren dat 96% van de volwassen aanvragers gebruik maken van dit systeem. In deze verkenning is niet onderzocht in hoeverre deze inschatting overeen zal komen met de realiteit.

wordt deze persoon in principe gezien als zelfredzaam en biedt de IND geen aanvullende begeleiding. De term zelfredzaam verwijst in deze alleen naar de capaciteit van aanvragers om gebruik te maken van de tablet.

Voor de overige groep aanvragers (AMV, niet digitaal vaardigen, analfabeten, personen die een andere taal spreken dan die in de tablet ondersteund worden, en personen die geen gebruik wensen te maken van de tablet), zullen er IND-medewerkers aanwezig zijn om in de begeleiding te voorzien. Deze vorm van begeleiding kan verschillen, bijvoorbeeld het beantwoorden van vragen over het gebruik van de tablet, het begeleiden binnen het gebouw, of het in persoon uitvragen van de screeningsvragen. In het laatste geval worden alle vragen mondeling aan de aanvrager gesteld, in een daarvoor ingerichte gespreksruimte met behulp van een tolk. In dat geval registreert de IND-medewerker de vragen en maakt de aanvrager geen gebruik van de tablet. Naast de beoordeling van de medewerker die verantwoordelijk is voor de ontvangst, kunnen (andere) voorfase medewerkers op enig moment alsnog extra begeleiding aanbieden. Alle voorfase medewerkers zullen zoals beschreven getraind zijn om **kwetsbaarheid** en niet-zelfredzaamheid te signaleren en hierop te reageren. Dit zijn de randvoorwaarden om te voldoen aan de visie van de IND op dienstverlening (het zogeheten 'IND-dienstverleningsconcept') en het waarborgen van de beoogde efficiëntie in het proces. Daarbij wordt opgemerkt dat niet-zelfredzame aanvragers niet per definitie hetzelfde zijn als kwetsbare aanvragers (uiteraard kunnen aanvragers zowel kwetsbaar als niet zelfredzaam zijn).

In de tablet worden de veertien meest voorkomende talen aangeboden, waarbij aanvragers de vragen kunnen lezen en beantwoorden in de gekozen taal. Aanvullend zullen er tolken beschikbaar zijn (met name telefonisch, in uitzonderlijke gevallen fysiek). Echter, zij zullen de communicatie tussen de IND-medewerkers en aanvragers alleen faciliteren als dit niet lukt in het Nederlands of Engels. Dit is geen wijziging ten opzichte van het huidige aanmeldproces. Wat wel wijzigt, is de wijze waarop tolken worden ingezet. In de huidige voorfase is dat op specifieke momenten, namelijk het intakegehoor en het aanmeldgehoor. In de nieuwe voorfase worden zij in principe voor de hele voorfase ingezet, maar dan op een oproepbasis. Ook in de nieuwe voorfase worden AMV's ondersteund⁴⁸ door een begeleider van Nidos. Een wijziging ten opzichte van het huidige proces is dat er concrete werkafspraken gemaakt zullen worden tussen de IND en Nidos over deze begeleiding. De te nemen stappen in de voorfase zijn wel hetzelfde als voor meerderjarige aanvragers. Daarbij wordt door Nidos opgemerkt dat de voorfase op onderdelen voor AMV's moet worden gedifferentieerd, bijvoorbeeld ten aanzien van het signaleren van kwetsbaarheden, maar ook de inhoud en vorm van de vragen op de tablet.

Verschillende partijen uit het asieldom (COA, VWN, DTenV en advocatuur) vragen zich af of zes op de tien aanvragers inderdaad zelfredzaam genoeg zullen zijn om zonder extra begeleiding de voorfase te doorlopen. Met name het signaleren of aanvragers (alsnog) begeleiding nodig hebben, is volgens de voornoemde partijen een potentieel knelpunt. Voor een deel van de aanvragers zal het evident zijn dat zij ondersteuning nodig hebben, maar voor sommige aanvragers geldt dat het niet meteen te zien is in hoeverre zij zelfstandig gegevens kunnen invoeren. Hierbij wordt ook gewezen op dat aanvragers mogelijk hulp gaan inroepen van aanwezige landgenoten, wat risico's oplevert zoals misinformatie en het invullen van foutieve gegevens. De gesproken partijen zien het als kwetsbaar dat er op een tablet niet kan worden doorgevraagd als er onzekerheden zijn. De IND vindt dit risico te ondervangen omdat medewerkers getraind zullen worden om niet zelfredzame aanvragers te kunnen signaleren, en wijst erop dat er wel degelijk een gehoor zal plaatsvinden in de versnelde- en niet-versnelde procedure. Daarnaast zijn er verschillende momenten tijdens de voorfase waar altijd een vorm van begeleiding aanwezig zal zijn, bijvoorbeeld wanneer een IND-medewerker controleert of de vragen juist en volledig zijn ingevuld op de tablet.

2.2.6

Termijnen

Een belangrijke wijziging ten opzichte van de huidige situatie is dat de screening binnen een maximumtermijn van 72 uur vanaf binnenkomst moet worden doorlopen, zonder

⁴⁸ Minderjarige aanvragers die wel vergezeld worden door een ouder of voogd doorlopen de voorfase op dezelfde wijze als meerderjarige aanvragers. Echter zullen de meeste vragen in het tablet dan beantwoord worden door de ouder/voogd, waarbij het kind soms zelfstandig iets moet invullen.

uitzonderingscategorieën⁴⁹ (artikel 8 lid 4 Screeningsverordening). De IND heeft de doelstelling om de voorfase binnen één dag te doorlopen. Mocht dit niet lukken, dan zullen aanvragers worden opgevangen in Ter Apel, en de volgende ochtend het proces verder doorlopen.

In onderstaand schematisch overzicht worden de werkzaamheden in de huidige en nieuwe voorfase kort samengevat, inclusief aandacht voor de verantwoordelijke actoren. Aanvullend wordt expliciet gemaakt wat wijzigt.

Tabel 2.1 Schematisch overzicht van de huidige- en nieuwe voorfase, inclusief een toelichting op de wijzigingen

Werkzaamheden huidige voorfase	Werkzaamheden nieuwe voorfase	De wijzigingen
De veiligheidswerkzaamheden in de huidige voorfase bestaan uit een veiligheidsfouillering (RBO), een bevraging van (politie) informatiesystemen, het analyseren van gegevensdragers en een intakegehoor (DISA).	De nieuwe voorfase bestaat uit een veiligheidscontrole met behulp van nieuwe screeningsapparatuur (RBO). Ook worden (politie/Europese) informatiesystemen bevroegd (IND).	Wat wijzigt is dat de veiligheidsbevraging onderdeel gaat uitmaken van de voorfase die de IND gaat uitvoeren. DISA heeft hier geen rol meer in. Daarnaast komt het intakegehoor te vervallen; dit onderdeel van de veiligheidssignalering zal uitgevraagd worden met behulp van een tablet. Hiervoor worden ook nieuwe applicaties (software) aangeleverd. Ook worden er geen gegevensdragers meer uitgelezen.
De identificatiewerkzaamheden bestaan onder meer uit het innemen van reis- en identificatiedocumenten (RBO) en een voorregistratie (IND). Ook kunnen gegevensdragers op vrijwillige basis worden ingenomen en geanalyseerd, vreemdelingenadministratiesystemen bevroegd, een intakegehoor afgenomen en een deel van de leeftijdsschouw uitgevoerd (DISA).	Reis-en/of identificatiedocumenten worden ingenomen en ingescand (IND). Op basis van vier platte vingerafdrukken wordt gecontroleerd of aanvragers al eerder geregistreerd zijn (IND). Aanvragers zullen voor zover mogelijk zelfstandig gegevens gaan registreren. Afsluitend worden de vreemdelingenadministratiesystemen bevroegd (IND) en wordt de biometrie afgenomen.	Het intakegehoor komt te vervallen; in plaats daarvan zullen aanvragers gegevens registreren op een tablet. Een belangrijke wijziging is dat de IND de bovengenoemde taken op zich neemt en neerzet in een nieuw proces, en DISA geen rol meer heeft.
De gezondheidswerkzaamheden bestaan uit een check op acute medische problematiek (RBO). Ook biedt de IND een standaard medisch advies aan met als doel om te controleren of aanvragers in staat zijn de asielprocedure te doorlopen, of dat er eventueel bijzondere procedurele waarborgen geboden moeten worden (MedtAdvies). Separaat wordt er in opdracht van het COA ook een medische intake gedaan (GZA).	Er vindt een check plaats op acute medische problematiek (RBO/IND). Ook vindt er in opdracht van de IND een voorlopige medische controle plaats (potentieel GZA). Afsluitend kan er een (aanvullend) medisch onderzoek worden opgestart, als hier aanleiding toe is (MedtAdvies). Het COA doet een medische intake (GZA).	Een belangrijke wijziging is dat er een voorlopige medische controle gaat plaatsvinden op basis van de Screeningsverordening. De precieze invulling van deze controle is nog onduidelijk; mogelijk wordt deze samengevoegd met de medische intake in opdracht van het COA. Een andere wijziging is dat het medisch onderzoek door MedtAdvies niet meer standaard wordt aangeboden, enkel als er concrete aanleiding toe is.
Het voorbereiden op de asielprocedure bestaat uit aanmeldgehoor en een rust- en voorbereidingstijd (IND). Tijdens deze periode kunnen aanvragers uitrusten en kennismaken met hun advocaat.	Personeel werkzaam in de voorfase is alert op eventuele kwetsbaarheden van aanvragers (RBO/IND). Als bijzondere waarborgen noodzakelijk zijn, dan wordt hierin voorzien (IND). De advocaat wordt aan de aanvrager gekoppeld op het moment dat de IND een gehoor gaat inplannen (maar er is	Het wegvallen van het aanmeldgehoor en de rust- en voorbereidingstijd zijn de belangrijkste wijzigingen. De activiteiten die daarvoor in de plaats komen zijn juridische counseling, het uitreiken van

49 Er zijn geen uitzondering categorieën binnen de landprocedure. Binnen de grensprocedure gelden andere termijnen.

	nog geen rechtsbijstand – RvR). Daarnaast worden aanvragers voorgelicht over de procedure, en wordt in sommige gevallen een aanvullend herkomst- en/of leeftijdsbeoordeling opgestart (IND). Er kan een verzoek worden gedaan voor juridische counseling; dit is een vorm van juridische voorlichting (en geen bijstand – IND).	informatiefolders en eventueel het voorbereiden van aanvullend onderzoek. Een andere wijziging is dat personeel in de voorfase (aanvullend) getraind zullen worden om kwetsbaarheden te kunnen signaleren.
Het begeleiden van minder zelfredzame aanvragers in de huidige voorfase betekent dat aanvragers tijdens de veiligheids- en identificatiewerkzaamheden gebruik kunnen maken van een tolk. Het intake- en aanmeldgehoor zijn volledig vertolkt. AMV's worden begeleid door Nidos.	Voor het doorlopen van de voorfase wordt ervan uitgegaan dat 6/10 aanvragers de stappen zonder aanvullende begeleiding kunnen doorlopen; voor de overige groep aanvragers zal er IND-personeel aanwezig zijn. In de nieuwe voorfase zullen er tolken beschikbaar zijn (telefonisch of fysiek). AMV's worden begeleid door Nidos.	Het uitgangspunt dat het merendeel van de aanvragers zelfredzaam is, is een belangrijke wijziging. Dat de IND verschillende talen gaat aanbieden in de voorfase (in de vorm van een tablet) is eveneens een belangrijke wijziging. De wijze waarop tolken worden ingezet wijzigt ook; tolken worden in principe voor de hele voorfase ingezet, maar wel op een oproepbasis. Ook wijzigt dat de werkafspraken tussen de IND en Nidos ten aanzien van de begeleiding van AMV's geformaliseerd worden.
In de huidige regelgeving zijn er geen wettelijke termijnen voor het doorlopen van de voorfase van de asielprocedure.	In de nieuwe voorfase geldt dat alle aanvragers de voorfase in maximaal 72-uur moeten doorlopen. Gezien de samenhang tussen screening en de voorfase heeft de IND de doelstelling om de voorfase binnen één dag te doorlopen.	De introductie van een 72-uurstermijn is de wijziging.

2.3

De impact op de IND

In deze paragraaf beschrijven we de impact van de nieuwe voorfase op de IND. We beginnen met een algemene toelichting op het benodigd personeel inclusief opleiding (2.3.1). Daarna beschrijven we per werkzaamheden de impact op de uitvoering (werkprocessen en personeel) (2.3.2). Dan komt de IV-impact aan bod (2.3.3). In de volgende paragrafen komen de impact op andere organisaties in het asieldom (2.4) en aanvragers (2.5) aan de orde.

2.3.1

Impact op personeel en opleiding: voorfase-medewerkers

In de nieuwe voorfase komen er twee nieuwe functies die het uitvoeren van de voorfase mogelijk maken. Ook wordt er een bestaande functie ingezet in de voorfase. We gaan eerst op hoofdlijnen in op deze functies. De specifieke werkzaamheden die hierbij horen komen ook aan bod bij het beschrijven van de impact op de werkprocessen (2.3.2).

Ten eerste zijn er *voorfase-medewerkers*. Deze medewerkers gaan twee verschillende taken uitvoeren, namelijk frontofficetaken en backofficetaken. Frontofficetaken zien op het in persoon begeleiden van aanvragers gedurende de voorfase en alle activiteiten waarbij direct contact mogelijk dan wel vereist is. Het achterliggende doel hier is om het logistieke proces te begeleiden. Voorbeelden van frontoffice taken zijn het afnemen van biometrie en reviewen van het screeningsformulier. De backoffice taken zien op handelingen waarbij geen direct contact met aanvragers vereist is. Denk hierbij aan het monitoren van de aanvraag in de nieuwe IV-ondersteuning (waarover meer onder 2.3.3.), opvolging geven aan 'hits' uit de veiligheidsbevraging en contact houden met ketenpartners. Ten tweede zijn er *senior voorfase-medewerkers*. Deze medewerkers acteren als dagcoördinatoren en houden daarmee zicht en sturing op de werkvloer en logistieke processen. Daarnaast zijn deze medewerkers beschikbaar voor vragen van de hier bovengenoemde voorfase-medewerkers en werken zij samen met de managers en ketenpartners. Naast deze nieuwe functies, is er altijd een operationeel manager (OM) aanwezig tijdens de voorfase. De manager is integraal verantwoordelijk voor de voorfase. Vanuit dat kader draagt de

manager verantwoordelijkheid voor het personeel en operationele aansturing. Dit betreft echter geen nieuwe functie en zal dus niet specifiek genoemd worden in de onderstaande paragraaf.

Het nieuwe proces van de voorfase (ontvangst en voorbereiding asielaanvraag - OVA) wordt ondergebracht bij de directie DV van de IND. Er zijn functieprofielen opgesteld voor de benodigde functies om dit in praktijk te brengen. Deze zijn beoordeeld door Organisatie en Personeel Rijk (O&P Rijk). Het is op moment van schrijven nog niet zeker via welke procedure de bezetting van de voorfase geregeld wordt. Er wordt in ieder geval binnen de IND rekening gehouden met het feit dat voor de medewerkers van het huidige aanmeldproces de functie verdwijnt. Daarnaast speelt dat DISA wordt opgeheven nadat de IND de screeningsautoriteit wordt. Interdepartementaal is een functie-vergelijkingsonderzoek uitgezet⁵⁰ tussen de functies van OVA en die bij DISA. De nieuwe medewerkers moeten worden opgeleid voor een periode van twee maanden. Onderdeel van de opleiding is:

- Begrijpen en kunnen uitleggen van het (logistieke) proces van de voorfase ten behoeve van de voorlichting richting aanvragers.
- Leren werken met de IV-applicaties die het uitvoeren van de voorfase mogelijk maken (waarover meer onder 2.2.3).
- Ten behoeve van de identiteits- en veiligheidsbevraging: het afnemen van biometrie en het bevragen van de vreemdelingenadministratiesystemen en (politie) informatiesystemen.
 - o Een aanvullende opleiding is vereist voor medewerkers die middels de desbetreffende systemen de identiteit (inclusief biometrie) en veiligheid van AMV's bevragen.
- Het kunnen signaleren van kwetsbaarheden zodat procedurele waarborgen en/of opvangbehoeften geboden kunnen worden. Deze opleiding wordt door EUAA aangeboden en uitgevoerd door IND-personeel. Daarnaast zullen er (aanvullende) nationale trainingen zijn.

2.3.2 *Impact op de werkprocessen*

2.3.2.1 Veiligheidswerkzaamheden

Het uitvoeren van de veiligheidsfoullering heeft geen inhoudelijke gevolgen voor de IND. Deze taken worden net als in de huidige situatie uitgevoerd door de beveiligingsdienst RBO. Het inzetten van nieuwe technieken (controle met behulp van automatische scanners) betekent naar verwachting een efficiënter proces. Het is daarmee niet gezegd dat RBO minder capaciteit moet inzetten, zij moeten de controle immers nog altijd begeleiden. **Ook zijn er voor de IND kosten verbonden aan aanbesteden van de nieuwe technieken.**

Het uitvoeren van de veiligheidsbevraging door de IND heeft verschillende gevolgen. Zo moeten er LOBO-zuilen aangeschaft worden en zijn er gevolgen voor de werkprocessen. Een voorfase-medewerker zal de veiligheidsbevraging uitvoeren. Zoals beschreven, **worden deze nieuwe werkzaamheden voor de IND ondergebracht bij DV**. De veiligheidsbevraging wordt in de huidige voorfase namelijk door DISA uitgevoerd. Afhankelijk van of er een 'hit' is, wordt het werkproces verder geraakt. Indien er een hit is, zal een voorfase-medewerker mogelijk vervolgstappen moeten zetten. Het is afhankelijk van het type signalering of de IND-medewerker de gegevens daadwerkelijk mag bekijken, of dat een andere ketenpartner aan zet is. Bij bepaalde type hits zal de voorfase-medewerker contact leggen met de KMar en/of AVIM, zodat zij passende vervolgstappen kunnen ondernemen.

Zoals beschreven gaat de IND geen gegevensdragers innemen en analyseren, en geen intake-gehoor uitvoeren. Dit kan als gevolg hebben dat de IND relevante veiligheidssignaleringen tijdens de voorfase mist. Daarbij wordt opgemerkt dat het uitlezen van gegevensdragers ook in de huidige voorfase ter discussie staat.

2.3.2.2 Identiteitswerkzaamheden

De aanvragers verzamelen de documenten die nodig zijn voor de asielaanvraag in de regel zelf, eventueel met behulp van de beveiliging. Pas wanneer zij er gezamenlijk niet uitkomen, zal een

⁵⁰ De resultaten worden medio februari 2026 verwacht.

voorfase-medewerker assisteren. Reis-, identiteits- en brondocumenten worden door een medewerker van Digitaal Registreren en Voorbereiden (DRV) gescand zodat deze stukken kunnen worden toegevoegd aan het asioldossier. Dit is geen wijziging ten opzichte van de huidige voorfase. Wat wel wijzigt is dat het innemen van reis- en identificerende en brondocumenten zal gebeuren door voorfase-medewerkers. Een medewerker van Bdoc beoordeelt identiteitsdocumenten in overeenstemming met het Protocol Identificatie en Labeling (PIL)⁵¹ en brondocumenten op echtheid (met ondersteuning van de applicatie VisualDoc). De wijze waarop dit zal gebeuren, is op het moment van schrijven nog onduidelijk. Dat maakt de gevolgen voor de personele capaciteit van Bdoc vooralsnog onzeker. Wel is duidelijk dat er waarschijnlijk geen grote wijziging zal zijn wat betreft de werklast.

Een voorfase-medewerker zal controleren of aanvragers voorkomen in de BVV. Dit heeft als doel om te voorkomen dat er dubbele V-nummers worden aangemaakt, iets wat volgens de gesproken experts van de IND veel werk kost om omgedaan te maken. Hoewel deze voorcontrole een extra stap is, schatten de experts in dat hiermee netto tijd wordt bespaard. In principe blijft dezelfde medewerker verantwoordelijk voor de registratie van aanvragers in de nieuwe IV-ondersteuning (zie 2.3.3) en het uitreiken van de tablet. Echter kan hier ook een andere voorfase-medewerker voor worden ingezet. Dit betekent dat een deel van het werk van DRV wegvalt, aangezien deze afdeling nu verantwoordelijk is voor het registreren van een aanvraag.

Voor het registreren van de initiële en aanvullende persoonsgegevens wordt zoveel mogelijk uitgegaan van de zelfredzaamheid van aanvragers. Dit maakt de impact op personeel en werkprocessen beperkt. Zoals beschreven is een voorfase-medewerker wel beschikbaar voor vragen en het begeleiden van minder zelfredzame aanvragers. Welke vragen precies aan aanvragers gesteld zullen worden op de tablet is vooralsnog in ontwikkeling. **De BVV-bevraging en -registratie, evenals het registreren van de aanvraag en eventuele begeleiding van aanvragers betekenen nieuwe werkzaamheden voor de directie DV;** ook deze werkzaamheden worden nu uitgevoerd door DISA. Daarbij dient opgemerkt te worden dat deze werkzaamheden grotendeels geautomatiseerd zullen plaatsvinden, wat de gevolgen zeer beperkt maakt. In het kader van de beoogde efficiëntie kiest de IND ervoor om het intakegehoor te schrappen in de nieuwe voorfase. Het uitgangspunt is dat de tablet deze werkzaamheden ondervangt.

Ook ten aanzien van identiteitsbevraging zijn er gevolgen. **De tijdigheid van het aanbesteden van deze zuilen is dan ook een randvoorwaarde om de voorfase te laten slagen.**

Wanneer er een hit is op de identiteit in (een van) de vreemdelingenadministratiesystemen, zal een voorfase-medewerker aanvullende stappen ondernemen. Denk aan aanvullende vragen stellen over de identiteit bij andere lidstaten wanneer deze voorkomt in het Europese systeem (Eurodac). **Dit betekent wederom nieuw werk voor de directie DV.** Daarnaast zijn er gevolgen voor team Titel en Identiteit (T&I) van directie DV. T&I kan gevraagd worden aanvullende controles op de identiteit te doen. Dit valt naar verwachting binnen de bestaande capaciteit van de afdeling.

Ook ten aanzien van de identificatiewerkzaamheden kan het wegvallen van het uitlezen van gegevensdragers en het wegvallen van het intakegehoor potentieel betekenen dat er relevante informatie m.b.t. aanvragers wordt gemist.

Ten aanzien van de identiteitswerkzaamheden in de voorfase zijn er geen directe gevolgen voor de directies A&B en JZ.

2.3.2.3 Gezondheidswerkzaamheden

De gevolgen van het introduceren van een voorlopige medische controle (op basis van de Screeningsverordening) zijn op onderdelen nog onbekend. Zoals beschreven werkt het COA momenteel samen met de GZA. Het COA heeft bij deze partij een aanbesteding gedaan voor de

⁵¹ Het PIL beschrijft een gestandaardiseerde werkwijze voor het identificeren, registreren, wijzigen, verifiëren van persoonsgegevens en het vernietigen van deze gegevens in de migratieketen. Het werken volgens het protocol waarborgt dat er unieke, eenduidige persoonsgegevens van een optimale kwaliteit beschikbaar zijn in de migratieketen. De gebruikers van de persoonsgegevens kunnen ervan op aan dat de persoonsgegevens via vaste procedures tot stand zijn gekomen.

komende jaren voor medische controles die overeenkomen met de vereisten uit de verordening. De IND en COA zetten erop in dat deze aanbesteding ingezet kan worden voor de medische controle in het kader van de voorfase, zodat voorkomen kan worden dat er twee keer een soortgelijke controle moet plaatsvinden, met dubbele kosten. De IND zal een signaal ontvangen dat de controle is uitgevoerd, zodat de dienst weet dat er voldaan is aan de Screeningsverordening, of een notificatie van 'no-show' of niet-medewerking ontvangen. Voor het signaleren van kwetsbaarheden geldt: alle voorfase-medewerkers (en medewerkers werkzaam op andere onderdelen in de asielprocedure) **moeten alert zijn op eventuele kwetsbaarheden van aanvragers**. Als er signalen zijn dat aanvragers bijzondere procedurele waarborgen en/of opvangbehoeften nodig hebben, dan zullen medewerkers opgeleid (zie 2.3.1) zijn om dit te kunnen signaleren en vervolgens naar handelen.

Het niet meer standaard aanbieden van het medisch onderzoek van MedtAdvies heeft voordelen. De gesproken experts geven aan dat dit onderzoek voor het merendeel van de aanvragers geen bijzonderheden oplevert. Om het onderzoek alleen op te starten als hier aanleiding toe is, wordt capaciteit bespaard en efficiëntie bevorderd.

2.3.2.4

Vorbereiden op de asielprocedure

In de nieuwe procedure verdwijnt het verplichte aanmeldgehoor. In plaats daarvan registreren aanvragers gegevens zelfstandig op de tablet, eventueel met ondersteuning van een IND-medewerker. Indien de in de voorfase opgehaalde informatie volledig genoeg is, leidt dat mogelijk tot een werklasterbesparing bij A&B. Indien de informatie niet volledig genoeg blijkt, dient alsnog een aanvullend gehoor te worden gepland, en doet deze kans zich niet voor.

Een onzekerheid is vooralsnog hoe de systemen in de voorfase gekoppeld worden met de IV-applicaties in de hoor- en beslisfase en het Europese systeem (Eurodac). Momenteel wordt er gewerkt aan meerdere applicaties om de voornoemde onderdelen mogelijk te maken.

Het vervallen van de RVT an sich heeft voor de meeste asielzaken geen impact op de IND. Voor het merendeel van de zaken hebben de zes verplichte rustdagen geen toegevoegde waarde; aanvragers moeten in de praktijk langer wachten voordat de asielprocedure inhoudelijk van start gaat. Toch zijn er ook aanvragen die met prioriteit worden opgepakt, bijvoorbeeld bij overlastgevers. In de huidige procedure kan de RVT een belemmering vormen, omdat gemotiveerd moet worden waarom van de RVT wordt afgezien. Voor deze zaken geldt dan ook dat het wegvallen van de RVT leidt tot meer flexibiliteit voor de IND.

Naast het vervallen van de RVT komt ook het contactmoment met de advocaat te vervallen. Dit heeft primair gevolgen voor aanvragers (waarover meer onder 2.5.4).

De leeftijdsbeoordeling wordt enkel opgestart in de voorfase, en heeft daarom hier geen impact op de IND. Zoals beschreven is het nog onduidelijk hoe het leeftijdsbeoordeling precies zal worden vormgegeven. Wel is duidelijk dat het leeftijdsbeoordeling zal plaatsvinden in de hoor- en beslisfase, en dat IND als enige organisatie verantwoordelijk wordt voor de leeftijdsbepaling. De taken van DISA vervallen hier. Het is dus nog onzeker of dit gepaard gaat met een werklasterverzwaring, en zo ja, voor welke directie.

Voor het opstarten van het aanvullend herkomstonderzoek zijn er wel directe gevolgen voor DV/TOELT. De werkzaamheden van TOELT gaan er anders uitzien, maar TOELT verwacht dat ze hier ongeveer evenveel tijd aan kwijt zijn. Het opstellen van de positionerings- en verificatievragen betekenen geen werklasterverzwaring voor TOELT, want dit doen zij nu ook al. Wat wel wijzigd is dat TOELT in de nieuwe asielprocedure eerder betrokken wordt, namelijk al tijdens de voorfase. Een bijkomende wijziging is dan ook dat er twee contactmomenten zullen zijn voor het herkomstonderzoek, namelijk een in de voorfase, en een in de asielprocedure. Het gevolg voor TOELT is dat de termijnen waarbinnen de afdeling herkomstonderzoek moet voorbereiden, hierdoor minder onder druk komen te staan. TOELT kan immers eerder beginnen met het verwerken van de informatie uit de voorfase en het opstellen van verificatievragen. In de huidige asielprocedure moet dit onder (aanzienlijke) tijdsdruk gebeuren, namelijk gedurende het aanmeldgehoor. Dit leidt ertoe dat er soms onvoldoende tijd overblijft om de overige onderdelen uit te vragen, wat kan leiden tot een aanvullend gehoor. Volgens de geïnterviewden kan het eerder opstarten van het

herkomstonderzoek het aantal aanvullende vragen in het gehoor verminderen. **Dit resulteert eventueel in minder hoortijd bij A&B.**

Afsluitend schatten de experts van de directie DV dat in de huidige situatie het kan voorkomen dat herkomst- en documentenonderzoeken overbodig worden opgestart. Of deze aanname klopt, en zo ja, hoe vaak dit voorkomt is verder niet onderzocht. Wel wordt verwacht dat de beoogde automatisering van het opstarten van onderzoeken deze dubbeling kan wegnemen in de gevallen waarin dit speelt. **Op basis van deze aanname houdt TOELT rekening met een kleine werklasterlichting.**

Het afronden van de screening en indienen van de asielaanvraag heeft gevolgen voor de werkprocessen en personeel van DV. Een voorfase-medewerker zal verantwoordelijk zijn voor het uitvoeren van deze taken.

Het bieden van juridische counseling heeft naar verwachting een grote impact op de IND, met name op directies DV en IV. Er moeten nieuwe medewerkers worden geworven en opgeleid om deze taken uit te voeren. Ook moet een proces worden opgezet waarbij aanvragers tot het gehoor terecht kunnen bij een counselor met vragen. De eerste mogelijkheid tot contact met de juridisch counselors zal tijdens de voorfase in Ter Apel zijn, waarbij in ieder geval ondersteuning bij het indienen van een asielverzoek en een voorlichting wordt gegeven. Hoe aanvragers vanaf het verlaten van Ter Apel tot het inhoudelijk gehoor in contact kunnen treden met juridisch counselors moet nog verder uitgewerkt worden. De insteek hierbij is om rekening te houden met de wens van aanvragers (bv. een fysieke afspraak, of per telefoon).

Het is van belang dat het proces van juridisch counseling losstaat van het hoor- en beslisproces om de rolzuiverheid van juridisch counselors te kunnen waarborgen. Juridisch counselors zullen daarom worden ondergebracht bij een andere directie (DV) dan de hoor- en beslismedewerkers (A&B). Ook zullen andere waarborgen worden ingebouwd, bijvoorbeeld dat de juridisch counselor geen toegang heeft tot het dossier van aanvragers. Wel moet de counselor informatie over de counseling kunnen registreren in de nieuwe IV-ondersteuning (zie 2.3.3), bijvoorbeeld om bij een eventuele beroepszaak te kunnen aantonen welke informatie is verstrekt en afspraken te kunnen inplannen. **Omdat dit nieuwe IV-functionaliteiten vergt, heeft dit naar verwachting grote IV-impact.**

- 2.3.2.5 Begeleiding minder zelfredzame aanvragers
Het begeleiden van minder zelfredzame aanvragers wordt gedaan door voorfase-medewerkers. Daar valt ook de groep van aanvragers onder die niet zelfstandig willen meewerken aan de voorfase. Medewerkers zullen de vragen op de tablet beantwoorden op basis van mondelinge input van aanvragers (met behulp van een tolk). **Hier zijn dus gevolgen voor DV.** Voor het begeleiden van AMV's geldt dat deze taak primair belegd is bij Nidos (zie paragraaf 2.4.5). Een voorfase-medewerker kan de AMV en Nidos aanvullend begeleiden als dit nodig blijkt. Op het moment van schrijven worden er werkafspraken geformaliseerd over de begeleidende rol van Nidos in de voorfase. Ten aanzien van tolken moet de IND hen informeren over de nieuwe werkwijze in de voorfase.

- 2.3.2.6 Termijnen
Het halen van de 72-uur termijn voor het doorlopen van de voorfase heeft gevolgen voor DV. De IND heeft als doelstelling om geen onderbrekingen te hebben in de voorfase. Dat betekent dat als aanvragers vlak voor sluitingstijd aankomen, deze mogelijk pas de volgende dag het proces kunnen starten. Mochten aanvragers toch halverwege het proces naar de opvang moeten, dan kunnen aanvragers met behulp van een unieke toegangscode het proces op de tablet voortzetten. De senior medewerkers zijn primair verantwoordelijk om ervoor te zorgen dat aanvragers het proces vanaf hetzelfde moment weer oppakken.

Mocht het voorkomen dat de voorfase niet wordt doorlopen binnen 72 uur, dan start het hoor- en beslisproces. Dit betekent dat onderdelen van de voorfase die niet binnen 72 uur gedaan konden worden, aan bod komen tijdens de asielprocedure (bv. de identiteits- en veiligheidsbevraging). Voor deze aanvragers geldt dat zij mogelijk kunnen procederen omdat ze vinden dat zij geen

zorgvuldige (voor)procedure hebben gehad. De kansrijkheid van deze bezwaarprocedure is niet onderzocht, maar lijken zeer beperkt. In dat geval zijn er wel (beperkte) gevolgen voor JZ. Voor alle aanvragers in de voorfase, inclusief aanvragers die het proces niet hebben afgemaakt, moet gewaarborgd zijn dat de asielaanvraag is geregistreerd en ingediend. Deze onderdelen kunnen niet gedaan worden in de hoor- en beslisfase. Volgens de gesproken experts zal deze situatie zich alleen in uitzonderlijke (crisis)gevallen voordoen (bv. wanneer iemand gedurende de voorfase ernstig ziek wordt).

2.3.3

IV-impact

In deze paragraaf gaan we in op de IV-impact. We beginnen met een uitleg over hoe de IV-omgeving eruit gaat zien. Vervolgens gaan we in op de impact van de nieuwe IV-omgeving op het proces. Hierbij ligt de focus op risico's en kansen. Naast deze nieuwe IV-omgeving, hebben we ook aandacht voor de bestaande systemen in de voorfase, namelijk de BVV, LOBO-zuilen en BVID-software.

Beschrijving IV-omgeving

Voor de voorfase zijn twee nieuwe applicaties (apps)⁵² ontwikkeld, namelijk IND Identificatie Registratie Asiel (INDIRA) en IND Ontvangen en Voorbereiden Asiel (INDOVA). Deze nieuwe apps zijn erop ingericht om de voorfase zo snel en efficiënt mogelijk uit te voeren en zodoende de strakke 72-uur termijn van de Screeningsverordening te halen. INDIRA en INDOVA zijn in opdracht van de IND gebouwd door een externe softwareontwikkelaar. De verwachte opleverdatum is 1 januari 2026, waarna een test- en opleidingsfase voor IND-medewerkers start.

De INDIRA-app ondersteunt voorfase medewerkers in het uitvoeren van de voorfase. In deze applicatie wordt de asielaanvraag geregistreerd en de voortgang gemonitord. Een voorfase medewerker gebruikt deze applicatie eveneens bij de begeleiding van minder zelfredzame aanvragers (de gegevens worden hier ingevuld, in plaats van op de tablet). Ook worden de resultaten van de identiteitsbevraging en van opgestarte onderzoeken (documentenonderzoek en medische controle) in INDIRA weergegeven. INDIRA haalt daarbij alleen gegevens op die nodig zijn voor de screening. Aan het einde van de voorfase levert de applicatie een unieke dataset op, afkomstig van één aanvrager. Deze informatie wordt vervolgens gekoppeld aan een informatieregister (waarover meer in 3.3.8) en geraadpleegd door IND-medewerkers in de hoor- en beslisfase. De dataset zelf wordt na de voorfase permanent verwijderd uit INDIRA.

INDOVA is de app waarop aanvragers gedurende de voorfase (voor zover mogelijk) zelfstandig hun gegevens zullen registreren. Dit doen zij in de hierboven beschreven tablet. In de app worden de (persoons)gegevens geregistreerd, het screenings- en aanvraagvraagformulier ingevuld en uiteindelijk de asielaanvraag ingediend. In het geval dat een aanvullend taal- en herkomstonderzoek nodig is, wordt dit ook ondersteund door INDOVA. De hierboven beschreven gegevens worden (alleen) gedeeld met de INDIRA-app. Daarnaast begeleidt INDOVA de vreemdeling door de verschillende processtappen door een oproepsysteem en informatievoorziening.

Daarnaast zal de IND de BVV raadplegen, en met behulp van de LOBO-zuilen de BVID. Het is nog een aandachtspunt dat de zuilen tijdig worden opgeleverd, zodat de software getest kan worden.

Impact nieuwe IV op proces

De introductie van deze apps brengt voornamelijk **kansen** met zich mee. Ten eerste ondersteunt INDIRA medewerkers om **taak gestuurd** te werken. Dit betekent dat wanneer een medewerker de app gebruikt voor een bepaalde taak, de velden die bij die taak horen, automatisch aan hem of haar worden getoond. De IV-omgeving sluit zo beter aan bij de werkzaamheden. Daarnaast maakt INDIRA het mogelijk om **informatie gestuurd** te werken. Dit houdt in dat de app medewerkers alleen de informatie aanreikt die relevant is voor hun functie en de uit te voeren taak. Dit is een wijziging ten opzichte van het oude systeem, waarin de medewerkers zelf moeten zoeken naar de benodigde informatie in een zaak, aangezien zij alle informatie over die zaak tegelijkertijd

⁵² Met een applicatie of app wordt een afgebakend IV-functionaliteit bedoeld. Dit is dus niet (per se) een app op je telefoon, maar in de meeste gevallen een stukje software dat medewerkers openen op hun laptop of tablet.

aangeboden krijgen. Door het taak gestuurd en informatie gestuurd werken wordt het werk voor IND-medewerkers makkelijker uitvoerbaar. De registratiehandelingen zijn namelijk makkelijker te verrichten en de benodigde informatie is makkelijker te vinden. Een aanvullende kans is dan ook dat deze vorm van IV meer in lijn is met de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) dan het huidige systeem, omdat medewerkers geen gegevens meer te zien krijgen die voor hen niet relevant zijn.

Daarnaast zal INDOVA het voor het merendeel van de aanvragers mogelijk maken om zelfstandig en efficiënt de voorfase te doorlopen. De verwachting is dat deze applicaties tijd en capaciteit zullen besparen, waardoor de strakke 72-uur termijn gehaald kan worden.

Een andere kans is dat de apps relatief eenvoudig te wijzigen zijn, bijvoorbeeld naar aanleiding van een wijziging in wet- of regelgeving. Doordat het nieuwe IV-design bestaat uit drie verschillende lagen (registers, regels en apps), kan een wijziging makkelijker op één van de lagen worden doorgevoerd zonder de andere lagen te verstoren. Ook voorzien de gesproken experts mogelijkheden voor doorontwikkeling.

Een kans specifiek voor INDOVA is dat aanvragers in deze applicatie in eigen taal geïnformeerd kunnen worden over de procedure, waarmee wordt voldaan aan artikel 8 lid 2 Procedureverordening. Hierin staat dat aanvragers geïnformeerd moeten worden over de procedure in een taal die zij begrijpen of redelijkerwijs kunnen worden geacht te begrijpen. Ook geldt voor INDOVA dat er niet meer gewerkt hoeft te worden met papieren (aanvraag)formulieren, wat scheelt in verwerkingstijd van de dossiers (bv. ten aanzien van inscannen aanvraagformulieren door DRV).

We zullen ons nu richten op de potentiële **risico's**. Een eerste is de **koppeling met andere systemen**. Voor de IV-omgeving van de hele asielprocedure geldt dat er koppelingen gemaakt moeten worden met andere systemen. Hiervoor is de IND afhankelijk van andere partijen (en hun IV-systemen en capaciteit om hieraan te werken). Ook wordt het als potentieel risico gezien dat INDIRA en INDOVA worden aangeleverd door een externe partij. Hoewel de gesproken experts van de directie IV ervan uitgaan dat de applicatie tijdig wordt aangeleverd, kunnen hier (op onderdelen) alsnog knelpunten ontstaan. Daar tegenover staat dat het werken met een externe partij capaciteit bespaart bij de IND.

Een ander risico dat zich kan voordoen is dat er onvoldoende of onvolledige informatie wordt opgehaald met behulp van de nieuwe applicaties. Dit kan bijvoorbeeld een juiste procedurebepaling in de hoor- en beslisfase lastiger maken, of ertoe leiden dat er (alsnog) aanvullend gehoord moet worden.

Afsluitend wordt ten aanzien van beide apps opgemerkt dat het gaat om nieuwe software waar medewerkers mee moeten leren omgaan. Dit kan ertoe kan leiden dat het proces in de beginfase juist minder efficiënt verloopt. De gesproken experts voorzien op de langere termijn echter geen grote knelpunten hierin, omdat het systeem intuïtiever moet worden dan het huidige systeem.

2.4 Impact op andere organisaties in het asieldomain

In deze paragraaf komt de impact op andere organisaties in het asieldomain aan de orde. We benoemen eerste enkele rode lijnen die we bij verschillende organisaties terugzien. Vervolgens gaan we per organisatie in op de impact voor die specifieke organisatie. Hierbij baseren we ons op interviews die we per organisatie hebben gehouden.

Het punt dat het meeste naar voren komt in de gesprekken is de informatieverzameling en deling. Er vervallen verschillende procedurestappen uit de oude voorfase (bv. het intakegehoor en aanmeldgehoor), wat wordt vervangen door het invullen van formulieren op tablets en persoonlijk onderhoud (het asielgehoor, eventueel aangevuld met een aanvullend gehoor). Het COA, DTenV, advocaten en Nidos uiten zorgen over de informatieverzameling en deling die dit zal opleveren. De geïnterviewden vrezen dat niet alle informatie die nodig is voor hun taakuitvoering zal worden uitgevraagd of dat de informatie onvolledig of incorrect is doordat aanvragers deze zelf moeten invullen. Dit laatste wordt volgens hen versterkt door het gegeven dat de

onafhankelijke/individuele (juridische) bijstand door VWN en advocaten komt te vervallen. Wel worden niet-zelfredzame aanvragers begeleid door IND-personeel, en zal er juridische counseling geboden worden. De IND geeft aan dat het verminderen van procedurestappen niet betekent dat minder informatie opgehaald gaat worden. Deze informatie is namelijk ook nodig voor een zorgvuldig besluit. De IND gaat de informatie op een andere manier ophalen dan via een verplicht aanmeldgehoor, namelijk deels in de nieuwe voorfase en in de hoor- en beslisfase (het gehoor). Indien blijkt dat onvoldoende informatie uit de voorfase naar voren komt, zal de IND het proces hierop aanpassen.

Ook uit verschillende partijen zorgen over de wijze waarop kwetsbaarheden van aanvragers geïdentificeerd zullen worden en hoe zal worden getoetst in hoeverre aanvragers zelfredzaam zijn. Of dit goed gebeurt, heeft voornamelijk invloed op de aanvrager, wat verder beschreven is in paragraaf 2.5.5. Het kan ook invloed hebben op het werk van andere organisaties mochten deze processen niet goed verlopen. Denk bijvoorbeeld aan het vinden van een passende opvangplek voor kwetsbare aanvragers, of het ontbreken van informatie wanneer aanvragers toch niet in staat bleken om zelfstandig volledige en correcte informatie te verschaffen. Voor AMV's krijgt Nidos een duidelijkere rol in de voorfase, waardoor zij ook kwetsbaarheden kunnen signaleren en hierbij kunnen ondersteunen. De IND stelt dat zowel in de huidige als in de nieuwe asielprocedure aandacht is voor kwetsbaarheid. Indien aanvragers ondersteuning nodig hebben in de voorfase, wordt hierin voorzien.

Tot slot hebben de wijzigingen op verschillende vlakken impact op de capaciteit van andere organisaties, zowel in positieve als negatieve zin. DTenV, Nidos en RvR (op de korte termijn) verwachten een toename van de benodigde capaciteit. Het COA verwacht juist een besparing van capaciteit, doordat er minder activiteiten ingepland hoeven te worden door het COA en de opvangduur afneemt bij het sneller doorlopen van de IND-procedures.

Hieronder wordt de impact op achtereenvolgens COA, DTenV, advocatuur, RvR en Nidos beschreven.

2.4.1

COA

De wijzigingen in de voorfase hebben ook impact op het COA. Hieronder gaan we in op de opvangduur, de wijze waarop het COA informatie ontvangt van de IND, het vaststellen van kwetsbaarheden, de planning en het medisch onderzoek.

Er is mogelijk impact op de **opvangduur**. De IND is voornemens om de voorfase voor iedere aanvrager binnen dezelfde (werk)dag uit te voeren; dit moet in maximaal drie dagen gebeuren. Als het inderdaad lukt om de voorfase in een dag uit te voeren, dan is dat gunstig voor het COA. Als het niet lukt om de voorfase op dezelfde dag te doorlopen als men aankomt (bv. omdat een aanvrager net voor sluitingstijd aankomt), moet het COA opvang in Ter Apel regelen. Hier worden geen grote wijzigingen voorzien ten opzichte van de huidige situatie, aangezien de identificatie en registratie in principe ook binnen een dag wordt uitgevoerd. Wel verwacht het COA mogelijk negatieve gevolgen van het wegvallen van het aanmeldcentrum Budel dat als ventiel kan dienen voor drukte in Ter Apel. Op het moment van schrijven worden gesprekken gevoerd tussen de IND en het COA over scenario's van hoge instroom bij het aanmeldcentrum, en wat dat betekent voor de opvang.

Het COA uit zorgen over of de **informatie** die zij zullen ontvangen van de IND. Het COA wisselt nu informatie over de voorfase uit met DISA. Dit proces moet worden vervangen door een **informatie-uitwisseling** met de IND. De gesproken medewerkers vragen zich af of de IND in die ene beoogde dag voor de voorfase wel voldoende informatie kan ophalen voor het COA om een passende opvangplek te vinden. In de volgende alinea staan een aantal voorbeelden van informatie die voor het COA van belang zijn. De IND stelt dat als het blijkt dat organisaties niet de benodigde informatie ontvangen, de dienst het proces hierop zal aanpassen. De IND zet in op dezelfde gegevensdeling als onder de huidige procedure. Aanvullend benoemt het COA het risico dat bijzondere opvangbehoeften niet tijdig in beeld zijn. De IND geeft aan dat ten aanzien van het signaleren de dienst hier medewerkers voor zal opleiden. Uiteindelijk is het aan het COA om bijzondere opvangbehoefte vast te stellen.

Het COA streeft ernaar om het aantal verhuisbewegingen te minimaliseren door meteen een passende opvangplek te vinden. Uit het interview met de COA-medewerkers komen een aantal gegevens naar voren die in ieder geval van belang zijn voor het vinden van een passende opvangplek:

- **Minderjarigheid:** Voor het COA is het van belang dat AMV's tijdig geïdentificeerd worden, zodat zij passend opgevangen kunnen worden.
- **Familieleden:** Indien aanvragers al familieleden in Nederland hebben, probeert het COA om aanvragers in dezelfde regio te plaatsen als waar de familieleden verblijven.
- **Arbeidsverleden:** Het COA probeert aanvragers te matchen aan een regio waarin arbeidsgelegenheid is voor het werkveld waarin de aanvrager voorheen actief is geweest.
- **Medische situatie:** Ook komt het voor dat aanvragers een bepaalde medische behandeling nodig hebben die alleen in een bepaalde regio geboden kan worden.

Mocht de voorfase niet in één dag doorlopen worden (bv. omdat een aanvrager zich laat op de dag meldt) dan moet er opvang geboden worden in Ter Apel. In dat geval moeten ook al bepaalde gegevens zijn verzameld zodat het COA de eerste nacht(en) een passende opvangplek kan bieden. De voorregistratie, waar in de huidige procedure deze informatie snel uit blijkt, komt namelijk te vervallen in de nieuwe voorfase. Het is dan ook van belang dat er met het COA wordt afgestemd welke informatie ten behoeve van opvang in ieder geval opgehaald wordt indien de voorfase niet volledig doorlopen kan worden op die dag. De IND en het COA voeren op het moment van schrijven (structurele) gesprekken over dit soort vraagstukken.

De COA-medewerkers wijzen echter ook op **een kans** van het gebruik van de tablet. Als dit inderdaad leidt tot een efficiëntere afhandeling van de formulieren in de voorfase zoals de IND verwacht, kan dat leiden tot snellere doorplaatsing en minder druk op de opvang in Ter Apel.

Het COA geeft ook aan dat er nog nadere afstemming nodig is tussen het COA, de IND en de verdere keten over het **vaststellen van kwetsbaarheden**. Ook al is de IND de aangewezen screeningsautoriteit, is het volgens de geïnterviewden niet altijd duidelijk welke partij kwetsbaarheden moet signaleren en hoe ver deze signalering strekt. De IND moet een 'kwetsbaarheidscheck' doen, terwijl het COA voor de opvang een uitgebreidere 'kwetsbaarheidsbeoordeling' moet doen. Ook hier is de uitwisseling van relevante informatie van groot belang, en is het noodzakelijk dat hierover tussen de IND en het COA duidelijke afspraken bestaan. De IND merkt daarbij op dat geen groot verschil te zien met de signaleringen in de huidige asielprocedure, omdat daar ook al aandacht moet zijn voor kwetsbare asielzoekers en hiervoor passende ondersteuning voor moet worden geboden.

Het COA heeft een belangrijke taak ervoor te zorgen dat iedere aanvrager tijdig geïnformeerd is over het verrichten of kunnen plaatsvinden van een processtap (bv. zodat dat een aanvrager bij een gehoor kan verschijnen). Een nieuwe voorfase betekent dat hier nieuwe afspraken over gemaakt moeten worden. Omdat er een aantal activiteiten wegvallen (bv. het contactmoment met de advocaat tijdens de RVT), is de verwachting dat het COA minder activiteiten hoeft in te plannen en dus tijd/capaciteit bespaard kan worden.

Tot slot heeft het verzoek van de IND om de **medische controle** op basis van de Screeningsverordening van de IND en de medische intake van het COA te combineren, ook gevolgen voor het COA. Naast dat dit contractueel goed geregeld moet worden, moeten ook afspraken gemaakt worden over wat er precies onderzocht wordt en welke gegevens het GZA met welke partij (IND of COA) mag delen.

2.4.2

DTenV

De wijzigingen in de voorfase hebben impact op de DTenV op het gebied van het verkrijgen van bewijsstukken, de informatie die ze van de IND ontvangen, uitvoeringsmogelijkheden en toegenomen capaciteitsdruk.

Er zijn gevolgen voor de DTenV ten aanzien van de beschikbaarheid van **bewijsstukken** die nodig zijn voor identiteits- en nationaliteitsvaststelling. In de huidige werkwijze worden gegevensdragers

door de DISA met toestemming van aanvragers bekeken. De informatie hieruit wordt gezien als belangrijk, omdat op telefoons documenten of gegevens kunnen staan die van belang kunnen zijn voor de identiteitsvaststelling en het terugkeerproces. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer aanvragers geen fysiek paspoort hebben overlegd, maar daar wel een kopie van hebben opgeslagen op hun telefoon. Als de IND in de nieuwe voorfase geen gegevensdragers gaat uitlezen, kan volgens de DTenV in sommige gevallen een risico ontstaan dat deze informatie wordt gemist.

De voorgestelde wijzigingen hebben eveneens gevolgen voor de **informatie** die de DTenV ontvangt. Het wegvallen van het intake- en het aanmeldgehoor vergroot het risico op een tekort aan informatie, volgens DTenV. Deze gehoren worden in de nieuwe voorfase vervangen door het invullen van formulieren op de tablets en uitvraag in het persoonlijk onderhoud. Het intake- en aanmeldgehoor leveren nu echter belangrijke gegevens op over identiteit, documenten, bereidheid tot terugkeer en factoren die relevant zijn voor bewaring. Als voorbeeld wordt gegeven dat er nu tijdens het gehoor standaard of iemand mee zal werken aan terugkeer in geval van een afwijzing. Hoewel deze informatie ook wordt uitgevraagd op de tablets (en indien nodig in het gehoor tijdens de hoor- en beslisfase), het formulier standaard wordt doorlopen met een IND-medewerker, en er een herkomstonderzoek wordt uitgevoerd, kan volgens DTenV in een gehoor worden doorgevraagd als bepaalde informatie onduidelijk is. Bij een digitale invulling is dat geen mogelijkheid en bestaat de kans dat informatie minder volledig wordt verzameld. Als deze informatie in de nieuwe voorfase niet systematisch wordt verzameld, moet de DTenV in de terugkeerfase mogelijk met aanvragers aan het werk met minder bruikbare uitganggegevens. Voor de IND is de vaststelling van identiteit en nationaliteit eveneens essentieel voor de inhoudelijke behandeling van de asielprocedure. Om die reden gaat de IND er niet vanuit dat hier nu meer onduidelijkheid over gaat bestaan.

Daarnaast is de medische informatie uit de medische controle voor de DTenV van belang bij de afweging om tot bewaring over te gaan bij gedwongen vertrek. Het is echter op het moment van schrijven nog onzeker in hoeverre deze gegevens in de nieuwe situatie met de DTenV gedeeld mogen worden. Wanneer deze gegevens niet tijdig of niet volledig kunnen worden gedeeld, beperkt dit de mogelijkheden van de DTenV om passende maatregelen te treffen.

De genoemde veranderingen in de informatiedeling kunnen bovendien de beoordeling van risico's in het kader van bewaring ingewikkelder maken. Doordat mogelijk minder zicht bestaat op identiteit, bereidheid tot terugkeer en eventuele risico-indicatoren voor bewaring, kan dit resulteren in moeizame identificatie en minder voorspelbare of langer lopende of minder kansrijke terugkeerprocessen, wat de **uitvoeringsmogelijkheden** van DTenV beperkt. Mogelijk langer lopende terugkeerprocessen kunnen overigens ook gevolgen hebben voor COA-capaciteit. De IND vindt deze zorgen hypothetisch van aard en zet zich in voor het delen van alle benodigde gegevens aan het COA en DT&V. Daarnaast wordt (nogmaals) benadrukt dat de IND zelf ook geen asielproces kan voeren als essentiële gegevens inzake identiteit, nationaliteit en kwetsbaarheid ontbreken.

Verder verwacht de DTenV dat de wijzigingen zullen leiden tot een **toegenomen capaciteitsdruk**. Wanneer essentiële gegevens ontbreken (en de IND deze essentiële gegevens ook niet later in het asielproces boven tafel krijgt), moet de DTenV zelf meer tijd investeren in het nagaan van ontbrekende feiten en signalen.

2.4.3

Advocatuur

De wijzigingen in de voorfase hebben impact op de advocatuur door het verdwijnen van juridische bijstand in de fase tot het gehoor, die wordt vervangen door juridische counseling door de IND. Hierdoor verwacht de advocatuur negatieve gevolgen voor de vertrouwensband met aanvragers. Ook verwacht de advocatuur een discrepantie tussen verplichtingen en vergoedingen en dat de aantrekkelijkheid van werken in de asieladvocatuur afneemt.

De voorgenomen veranderingen in de voorfase hebben volgens de advocatuur gevolgen voor de **vertrouwensband** die zij met aanvragers opbouwen. Het vroegtijdige contactmoment in de RVT tussen advocaat en aanvrager is in de huidige praktijk essentieel voor het opbouwen van vertrouwen. Doordat dit moment vervalst, wordt het werk van advocaten (dat nu begint na het gehoor) bemoeilijkt. Deze vertrouwensband is nodig om goed te kunnen werken aan het

structureren van het asielrelaas en het veiligstellen van relevante informatie en documentatie. Ook is de kans groter dat er eerder door de aanvrager foutieve informatie is verstrekt, die de advocaat pas in de gehoorfase kan corrigeren.

Als het koppelmoment voor het gehoor zal plaatsvinden, ontstaat een **knelpunt tussen de verplichting tot belangenbehartiging en de vergoedingen** voor de werkzaamheden van advocaten. De IND wil dat de advocaat en de aanvrager al voorafgaand aan het gehoor aan elkaar gekoppeld worden, maar hiervoor wordt geen contactmoment ingepland en de advocaten krijgen pas na het gehoor een vergoeding vanuit de Raad van Rechtsbijstand (RvR). Deze koppeling tussen advocaat en aanvragers brengt, op grond van regels die zien op de gedragscode van advocaten, verplichtingen tot belangenbehartiging met zich mee, terwijl dergelijke werkzaamheden in dit nieuwe systeem niet zullen worden vergoed. Een advocaat krijgt bijvoorbeeld geen vergoeding voor het voorbereiden van het gehoor, terwijl de advocaat wel al voor het gehoor gekoppeld is aan de aanvrager. Advocaten voorzien daarom een situatie waarin ze ofwel werkzaamheden uitvoeren zonder hier vergoeding voor te ontvangen, ofwel niet voldoen aan hun verplichting tot belangenbehartiging. Dit brengt advocaten in een moeilijke positie, waarin zij moeten kiezen tussen twee onwenselijke opties, wat de vertrouwensband en de uitvoerbaarheid van hun rol onder druk zet. Daarbij wordt vanuit de IND opgemerkt dat de advocatuur en de RvR met de IND in gesprek zijn hoe deze nieuwe afspraken logistiek optimaal ingericht kunnen worden.

Het is wel mogelijk voor aanvragers om op hun eigen kosten contact te leggen met hun gekoppelde advocaat vóór het officiële bespreekmoment van het gehoor. Hiervoor zouden advocaten dan een adviesvergoeding kunnen ontvangen. Advocaten waarschuwen dat dit ongelijkheid kan creëren tussen aanvragers die wel of niet over de middelen beschikken om een aanvullende adviesvergoeding te kunnen betalen. Vermogendere aanvragers kunnen dan juridisch advies inwinnen voorafgaand aan het gehoor, terwijl minder vermogende aanvragers hiertoe niet in staat zijn. De IND wilt daarbij de kanttekening plaatsen dat ook in de huidige procedure het mogelijk is dat vermogende aanvragers eerder kunnen voorzien in een advocaat, als zij die zelf financieren.

De geïnterviewde advocaten vrezen dat bovenstaande een negatieve impact heeft op de **aantrekkelijkheid van werken in de asieladvocatuur**. Hoewel de wetgever stelt dat de juridische begeleiding door advocatuur voor het gehoor niet noodzakelijk is, botsen deze uitgangspunten met de professionele gedragsregels die voor advocaten gelden. Wanneer het moment van koppeling als start van de rechtsbijstand moet worden gezien, ontstaat volgens de advocatuur feitelijk een verplichting zonder passende vergoeding. Volgens hen maakt dit het vak minder aantrekkelijk, met risico op verdere afname van het aantal asieladvocaten, een ontwikkeling die de toegankelijkheid van rechtsbijstand nog verder onder druk zet.

2.4.4

Raad voor Rechtsbijstand

De wijzigingen in de voorfase hebben impact op de werkzaamheden van de Raad voor Rechtsbijstand (RvR) in de voorfase, namelijk op de planning en vergoedingen voor rechtsbijstand.

Voordat we ingaan op de impact, lichten we kort de werkzaamheden van de RvR toe. De taak van de RvR betreft het organiseren van een functionerende voorziening van gekwalificeerde en ingeschreven advocaten die rechtsbijstand verlenen. Daarnaast voorziet de RvR advocaten van een vergoeding voor hun werkzaamheden. De RvR is aanwezig in de aanmeldcentra en koppelt asielzoekers aan een gespecialiseerde advocaat, waardoor asielprocedures soepel en efficiënt kunnen verlopen. De RvR verzorgt in een gezamenlijk proces met IND en COA de planning van de rechtsbijstand momenten in de asielprocedure. Nadat de IND het gehoor inplant, koppelt de RvR een advocaat aan de asielzoeker. De koppeling wordt gerealiseerd nadat de advocaat de opdracht accepteert in een persoonlijk gesprek tussen advocaat en aanvrager.

In de versnelde en niet-versnelde procedure wordt **pas vanaf de correcties en aanvulling voorzien in gesubsidieerde rechtsbijstand door een advocaat**. De juridische counseling door de IND vervangt in de nieuwe procedure de voorbereiding van de aanvrager door de advocaat. Het intakegesprek blijft noodzakelijk voor de advocaat om de opdracht voor het verlenen van rechtsbijstand te aanvaarden, conform de normen en verplichtingen die gelden voor de advocatuur, die volgen uit de wet- en (gedrags)regelgeving. Voor een zorgvuldig, soepel en efficiënt verloop

van het proces vindt het intakegesprek plaats voorafgaand aan het gehoor. Door het wegvallen van de inhoudelijke voorbereiding van de aanvrager veranderen de werkzaamheden en vergoeding van de advocaat.

Ten tijde van het interview is het voor de RvR nog niet duidelijk hoe de juridische counseling wordt ingericht door de IND. Uit onder andere de toeslagenaffaire en de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) is gebleken dat burgers door vermeende zelfredzaamheid in de knel kunnen komen, doordat zij niet de juiste rechtshulp of rechtsbijstand krijgen die noodzakelijk is. Indien de juridische counseling niet voldoende waarborgen biedt, kan er volgens de RvR in individuele gevallen recht bestaan op een Adviestoevoeging zelfredzaamheid (Atz) op basis van de Regeling Advies Toevoeging Zelfredzaamheid (Ratz).⁵³ De RvR beoordeelt de individuele aanvragen en dit leidt mogelijk tot meer werk voor de RvR. De IND heeft aangegeven zich in te zetten om een volledig toereikend proces in te richten, zodat deze gevallen voorkomen kunnen worden.

Voor zaken in de AMBV-procedure (en de grensprocedure) blijft het recht op kosteloze rechtsbijstand voorafgaand aan het gehoor gehandhaafd. De inhoud en het karakter van het eerste gesprek blijven in deze procedures in principe onveranderd. Overigens is op dit moment nog niet bekend hoe de rechtsbijstand in deze procedures er precies uit komt te zien.

Daarnaast moet voor alle procedures de **vergoedingensystematiek worden geactualiseerd**. Hoe deze systematiek precies vormgegeven zal worden is ten tijde van het schrijven van dit rapport nog niet duidelijk.

2.4.5

Nidos

De voorgenomen wijzigingen in de voorfase van de asielprocedure hebben implicaties voor de rol van Nidos, met name wat betreft toename van werk, maar ook een kans voor beter passende ondersteuning.

Nidos verwacht een **werklustverzwaring** als gevolg van de wijzigingen. Waar Nidos momenteel wel aanwezig is in Ter Apel, ontbreekt een formeel vastgelegd proces dat structureel regelt op welke wijze en op welk moment de organisatie wordt betrokken. Het Migratiepact brengt hierin een duidelijke verandering door de betrokkenheid van Nidos al vanaf het begin (van binnenkomst in het aanmeldcentrum van een alleenstaande minderjarige) verplicht te stellen. Daarnaast wordt vastgelegd dat Nidos aanwezig moet zijn bij het afnemen van biometrie. Hoewel deze uitbreiding van taken de positie van Nidos in het proces versterkt, brengt dit ook een toename in het werk met zich mee. Dit wordt versterkt door het wegvallen van advocaten in deze fase. Nidos verwacht dat veel van de vragen die eerder door advocaten werden opgepakt nu rechtstreeks naar Nidos verschuiven. Dit betekent dat Nidos niet alleen eerder, maar ook intensiever wordt betrokken bij de voorbereidende fase van de asielprocedure. Naast hun reguliere beschermings- en begeleidingsverantwoordelijkheden zullen zij meer dan nu betrokken worden bij inhoudelijke en procedurele vraagstukken.

Tegelijkertijd biedt de vroegtijdige betrokkenheid van Nidos kansen: door direct vanaf het begin van de voorfase aanwezig te zijn, kan de organisatie eerder zicht krijgen op de behoeften en kwetsbaarheden van de AMVs, en daarmee sneller **passende ondersteuning** bieden.

De veiligheids-, identificatie- en gezondheidswerkzaamheden waarbij een rol voor Nidos is voorzien, zullen geen impact hebben op de capaciteit van Nidos, omdat hun rol daarin niet concreet verandert.

2.5

Impact op aanvragers

In deze paragraaf komen de gevolgen voor aanvragers aan bod. We bespreken dit wederom per type werkzaamheden. Echter benadrukken verschillende organisaties uit het asieldomain dat over de gehele linie **het positief kan zijn dat de ontvangst door de IND** wordt afgehandeld. VWN stelt dat het voordelig is dat dit sinds de komst van DISA niet langer een 'politieel' karakter heeft. Waar aanvragers voorheen werden ontvangen door AVIM-medewerkers in uniform, wat als

⁵³ [Regeling adviestoevoeging zelfredzaamheid - rvr.org](#)

intimiderend kan worden ervaren, gebeurt dit in de nieuwe situatie door DISA of IND-medewerkers in burgerkleding. Dat de toelatingsautoriteit nu ook de ontvangst verzorgt, kan voor aanvragers een toegankelijker en meer verwelkomende eerste indruk creëren. Zowel VWN als de advocatuur signaleren dat een eenduidig proces onder één organisatie rust en duidelijkheid kan bieden.

2.5.1

Veiligheidswerkzaamheden

Dat de IND geen gegevensdragers gaat uitlezen heeft gevolgen voor aanvragers. De advocatuur en VWN wijzen erop dat hiermee voorkomen kan worden dat informatie uit telefoons verkeerd wordt geïnterpreteerd of gebruikt. Tegelijkertijd erkennen VWN en DTenV dat dit ook nadelig kan zijn voor aanvragers: relevante documenten die op een telefoon staan worden mogelijk niet gezien, waardoor sommige persoonsgegevens (bv. kopieën van identiteitsdocumenten) buiten beeld blijven. Dit kan later in de procedure tot problemen leiden bij het vaststellen van identiteit of nationaliteit. Daarbij dient opgemerkt te worden dat het de verantwoordelijkheid van aanvragers is om (tijdig) de identiteit aan te tonen.

2.5.2

Identificatiewerkzaamheden

Het registreren van de (persoons)gegevens op de tablet is vanuit aanvragersperspectief een grote wijziging ten opzichte van de huidige voorfase, waar de DISA alle informatie in persoon uitvraagt. Dit heeft zowel positieve als negatieve gevolgen, afhankelijk van het type aanvrager. Met de tablet wordt een beroep gedaan op de zelfredzaamheid van aanvragers, en voor sommigen van hen zal het positief zijn om meer regie te hebben over de eigen procedure. Aanvullend kan het voor aanvragers positief zijn dat zij in de tablet bediend worden in de eigen taal, en er in de regel geen tolk hoeft te zijn. Echter, voor andere aanvragers kan het ontbreken van dit persoonlijk contact een negatief gevolg zijn. Zij zullen juist behoefte hebben aan een gesprek met de IND. Daar tegenover staat wel dat als aanvragers vastlopen (bv. met de tablet), zij begeleiding kunnen krijgen van een voorfase-medewerker (evt. met ondersteuning van een tolk). Hoewel dit niet te vergelijken is met een-op-een gesprek zoals plaatsvindt in het intake en aanmeldgehoor, is er wel degelijk een vorm van persoonlijke begeleiding beschikbaar. Om het proces met de tablet te laten slagen, is het belangrijk dat in de tablet de talen van aanvragers beschikbaar zijn.

2.5.3

Gezondheidswerkzaamheden

Er zijn geen wezenlijke gevolgen voor aanvragers omdat in de nieuwe procedure de beveiliging, explicieter dan nu het geval is, controleert op acute medische zorg. Hoewel (EU)-wet- en regelgeving hier niet expliciet toe verplicht, gebeurt dit ook in de huidige voorfase.

Zoals beschreven bevat de nieuwe voorfase een verplichte⁵⁴ medische controle op basis van de Screeningsverordening. Het kan als positief voor aanvragers aangemerkt worden dat deze controle er komt, maar er kan er vooralsnog niks worden gezegd over de inhoudelijke gevolgen. Wel is duidelijk dat mocht het onwenselijke scenario ontstaan dat zowel COA als de IND een (soortgelijke) medische controle gaan aanbieden, dit nadelige gevolgen heeft voor aanvragers. In dat geval worden aanvragers twee keer belast met onderzoek. Verschillende partijen (COA, Nidos, advocatuur en VWN) benadrukken dat dit voorkomen moet worden.

Het is volgens de gesproken IND-experts een vooruitgang voor aanvragers dat in de nieuwe voorfase het medisch onderzoek van MedtAvies enkel wordt opgestart als daar concrete aanleiding toe is. Volgens hen levert dit medisch onderzoek in het overgrote merendeel van de zaken geen voordelen op voor aanvragers, maar juist nadelen. Dit onderzoek kan namelijk als belastend worden ervaren. In de nieuwe voorfase is er enkel sprake van de voornoemde medische controle, en in de gevallen waar het nodig is het aanvullend medisch onderzoek.

Ten aanzien van het signaleren van eventuele kwetsbaarheden is er een positieve impact op aanvragers. Hoewel respectievelijk DISA- en COA-medewerkers ook nu belast zijn met deze taak, zullen IND-medewerkers straks een EUAA-opleiding volgen om dit onderdeel te waarborgen in de nieuwe voorfase. Hier wordt dus een verbetering verwacht, omdat medewerkers hierdoor beter in staat zijn om rekening te houden met de behoeften van aanvragers tijdens de opvang en de

⁵⁴ De screeningsautoriteit (IND) is verplicht om de controle aan te bieden en toegankelijk te maken. Aanvragers kunnen de controle alsnog zelfstandig weigeren.

behandeling van hun aanvraag. Voor de voorfase gaat het dan om betere ondersteuning van registratie van die gegevens.

Toch benoemen zowel VWN als COA en DTenV zorgen over het identificeren van kwetsbaarheden en het toetsen van zelfredzaamheid. Het samenvoegen van medische handelingen kan voor aanvragers belastbaarheid verminderen, maar vraagt wel dat de medische controle voldoende diepgaand is om complexe problematiek te signaleren. VWN wijst erop dat GZA-personeel op dit moment minder ervaring heeft met het signaleren van problematiek die relevant is voor het gehoor (bv. of iemand een trauma of vervelende ervaring heeft waardoor horen moeilijker wordt). Als GZA ingezet voor deze werkzaamheden, vergt dat opleiding van het personeel. De IND laat weten dat GZA al vele jaren de medische check doet voor asielzoekers en geen enkele aanleiding bestaat om twijfelen aan deze deskundigheid ook op het gebied van psychische of trauma gerelateerde problematiek.

2.5.4

Vorbereiden op de asielprocedure

Na het afronden van de screening ontvangen aanvragers het screeningsformulier in zowel het Nederlands als de eigen taal. Het kan als voordeel aangemerkt worden dat aanvragers in de nieuwe voorfase een beter beeld hebben van welke informatie zij hebben afgestaan. Vervolgens ontvangen zij de asielaanvraag en ontvangstbevestiging voor eventueel ingenomen documenten alleen in het Nederlands. Als zij een vertaling wensen van de door de IND verstrekte documenten dan zullen zij daar zelf in moeten voorzien, bijvoorbeeld op een later moment met de advocaat. Dit stelt aanvragers in staat om samen met hun advocaat te controleren of de screeningsinformatie correct is.⁵⁵ Dat is geen wijziging ten opzichte van de huidige voorfase. Wat wel wijzigt, is dat dit pas kan plaatsvinden na het gehoor, aangezien de advocaat dan pas inhoudelijk betrokken is. Het kan als voordelig voor aanvragers worden gezien dat het herkomstonderzoek eerder wordt opgestart. Zoals beschreven kan dit voorkomen dat er een aanvullend gehoor nodig is, iets wat belastend kan zijn voor aanvragers.

Op het einde van de voorfase krijgen aanvragers informatie over het vervolgtraject aangereikt van een juridisch counselor. Daarnaast worden er tijdens de voorfase informatiefolders uitgereikt. Welke informatie deze folders precies zullen bevatten, en in welke talen deze worden uitgereikt, is vooralsnog onbekend. Onderdeel hiervan zijn EUAA-folders in verschillende talen over welke regels er EU-breed gelden ten aanzien van de asielprocedure. De IND moet hier nog Nederland-specifieke context aan toevoegen. Wat EUAA precies zal aanleveren, is ook nog onbekend.

Door de combinatie van juridische counseling en informatiefolders ontvangen aanvragers vroegtijdig procedurele informatie. Een knelpunt is echter dat er op dit moment sowieso nog geen definitieve duidelijkheid geboden kan worden over de aanvraag, het zal bij aanvang niet altijd duidelijk zijn binnen welke procedure de aanvraag behandeld gaat worden (dit kan nog wijzigen tijdens de hoor- en beslisfase). De kans is dus aanwezig dat aanvragers met vragen komen te zitten, zonder dat de IND daar eenduidig antwoord op kan geven direct nadat de voorfase is afgerond. Daarbij wordt de kanttekening geplaatst dat dit geen wijziging is ten opzichte van de huidige procedure. Ook daar kunnen spoorwijzigingen plaatsvinden. Een voordeel voor de aanvrager in de nieuwe situatie is dat de versnelde en niet-versnelde procedure inhoudelijk minder van elkaar verschillen dan het huidige sporenbeleid (alleen de termijnen zijn anders).

Het is nadelig voor aanvragers dat het eerste contactmoment met de advocaat komt te vervallen. Aanvragers kunnen hierdoor alleen terecht bij de juridisch counselors voor vragen, en die mogen alleen procedurele informatie verschaffen, en geen persoonlijk advies geven.

De organisaties uit het asieldomain delen een zorg op dit aspect. Aanvragers ervaren regelmatig wantrouwen richting overheidsinstanties, waardoor het ontbreken van een onafhankelijke gesprekspartner een negatief effect kan hebben op het vertrouwen in de procedure. Dat kan ertoe leiden dat aanvragers minder goed worden voorbereid op het gehoor, wat weer gevolgen heeft voor de kwaliteit van de besluitvorming. Daarnaast kan de ongelijkheid tussen aanvragers toenemen, omdat alleen aanvragers met financiële middelen voorafgaand aan het gehoor op eigen

⁵⁵ De hoor-medewerker zal tijdens de hoor-en beslisfase ook controle vragen stellen m.b.t. het screeningsformulier.

kosten een advocaat kunnen raadplegen. Onduidelijkheid over vergoedingen voor advocaten kan daarbij een negatief effect hebben op de mate waarin aanvragers van tijdige en volledige rechtsbijstand worden voorzien. De IND wil daarbij de kanttekening plaatsen dat het voorzien van rechtsbijstand tijdens de asielprocedure 'gunstiger' is dan wat de Procedureverordening verplicht (namelijk enkel bijstand tijdens de beroepsprocedure).

2.5.5

Niet zelfredzame aanvragers

De groep niet zelfredzame aanvragers zullen zoals beschreven extra begeleid worden door voorfase-medewerkers, eventueel ondersteund door tolken. Het is voor deze groep aanvragers belangrijk dat hierin wordt voorzien, om niet vast te lopen in het proces. Deze begeleiding door het proces kan als voordeel aangemerkt worden voor aanvragers, aangezien deze ontbreekt in de huidige voorfase. Specifiek voor AMV's geldt dat met Nidos afspraken gemaakt worden dat zij deze aanvragers het gehele proces zullen begeleiden. Dergelijke afspraken ontbreken in de huidige voorfase (wel is Nidos vanaf aankomst betrokken). VWN benadrukt dat de kwetsbaarheid van deze groep vraagt om een aparte procesinrichting, met een passende setting en ondersteuning. Zij zien de begeleiding door Nidos als belangrijk, maar vinden dat er meer nodig is om deze aanvragers goed te kunnen begeleiden, ook omdat Nidos primair optreedt als voogd en geen juridische begeleiding verzorgt. Tegelijkertijd benoemt Nidos dat de nieuwe procedure ook voordelen kan bieden voor AMV's, zoals meer duidelijkheid en kortere verblijfsduur in Ter Apel, wat kan bijdragen aan een sneller herstel in een stabielere omgeving.

Gesproken organisaties uit het asieldomain zien een potentieel risico dat niet zelfredzame aanvragers onvoldoende ondersteuning krijgen in de nieuwe werkwijze. Dit naar aanleiding van zorgen over de inschatting van de IND dat zes op de tien aanvragers zelfredzaam zullen zijn. De keuze van de IND om te werken met tablets kan voor een deel van de aanvragers lastig zijn, bijvoorbeeld vanwege beperkte digitale vaardigheden of geletterdheid, en/of andere (fysieke) beperkingen. Zij lopen het risico informatie verkeerd of te summier in te vullen, terwijl in de huidige situatie tijdens een gehoor kan worden doorgevraagd of gecorrigeerd. Hoewel de IND direct belang heeft bij het volledig ophalen van gegevens en ondersteuning kan bieden, zoals hulp door een IND-medewerker en een tolk, kan het voorkomen dat aanvragers hier niet altijd om vragen en medewerkers dit niet signaleren.

2.5.6

Termijnen

Aanvragers moeten het proces onder de tijdsdruk van 72 uur doorlopen. Deze verplichting uit het Migratiepact wordt niet als belastend beschouwd. In tegendeel, mocht het de IND lukken het merendeel van de aanvragers binnen een dag het proces te laten doorlopen, dan hebben zij eerder dan nu gebeurt een onderdeel van het asielproces afgerond en enige informatie ontvangen over het vervolgtraject. Er zijn wel negatieve gevolgen voor aanvragers als de IND de 72 uur termijn niet haalt, en de asielprocedure vervroegd van start gaat. In dat geval kunnen aanvragers van mening zijn dat zij geen zorgvuldige procedure hebben gehad.

VWN, COA en de advocatuur benoemen echter dat de nieuwe voorfase voor sommige aanvragers te intensief kan zijn. Door het wegvallen van de RVT en de opeenhoping van meerdere handelingen in korte tijd direct na aankomst op de aanmeldlocatie, kan de belasting voor kwetsbare aanvragers aanzienlijk zijn. Voor andere aanvragers kan het echter prettig zijn om de procedure sneller te doorlopen, aangezien het verspreiden van deze stappen over meerdere dagen ook als belastend kan worden ervaren.

3 De asielprocedure

In dit hoofdstuk komt de asielprocedure aan bod. In dit rapport doelen we met de asielprocedure op de hoor- en beslisfase, van het gehoor tot en met het besluit van de IND. Hoe de asielprocedure verloopt is op hoofdlijnen ingegeven door de EU-Procedureverordening. Hierin staan bijvoorbeeld de termijnen, procesonderdelen en belangrijkste waarborgen. Voor zaken waarbij wordt verwacht dat een andere lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling, wordt de procedure in de huidige situatie geregeld in de Dublinverordening; in de nieuwe situatie is dat de Asiel en Migratie Beheer Verordening (AMBV). De asielprocedure is verder ingevuld in nationale wet- en regelgeving (Vreemdelingswet 2000 (Vw), Vreemdelingsbesluit 2000 (Vb) en de Vreemdelingscirculaire 2000 (Vc)). De nationale kaders vullen verder in *hoe* de procedure wordt uitgevoerd, bijvoorbeeld welke processtappen wanneer uitgevoerd worden. Binnen deze kaders speelt de procesinrichting van de IND soms nog een rol, bijvoorbeeld in de manier waarop de werkzaamheden worden gepland.

In dit rapport ligt de focus op de behandeling van aanvragen in de nieuwe procedure. De beschrijving hier gaat dus over de nieuwe procedure die zal worden toegepast op de zaken die instromen vanaf 12 juni 2026. De impact van de alternatieve procedure die zal worden toegepast voor zaken die op dat moment nog in de voorraad zitten, komt niet aan de orde in dit rapport.

Dit hoofdstuk begint met een beschrijving van de huidige asielprocedure (3.1). Vervolgens wordt ingegaan op de belangrijkste wijzigingen in de nieuwe asielprocedure (3.2). Dan komt de impact van deze wijzigingen op de IND (3.3), andere organisaties in het asieldomein (3.4) en aanvragers (3.5) aan bod.

3.1 De huidige asielprocedure

In dit hoofdstuk komen de kernelementen uit de huidige asielprocedure aan de orde. We gaan in op het sporenbeleid (3.1.1), de vaste procesdagen (3.1.2), het Dublingehoor bij terugname (3.1.3), het verslag van het inhoudelijk gehoor (3.1.4), de beoordelingswijze van opvolgende aanvragen (3.1.5) en de termijnen (3.1.6).

3.1.1 Sporenbeleid

In het huidige asielsysteem (zie afbeelding 3.1 voor een schematische weergave op hoofdlijnen) werken we sinds 2016 met een sporenbeleid met drie actieve⁵⁶ sporen:

- **Spoor 1: De Dublinprocedure**, voor aanvragen waarbij een andere lidstaat verantwoordelijk lijkt te zijn voor de behandeling van de aanvraag. Als de IND concludeert dat een andere lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een aanvraag, stuurt de dienst een claim naar die lidstaat. Als de claim wordt geaccepteerd, neemt de IND de asielaanvraag niet in behandeling. De IND draagt het dossier dan over aan DTenV, die een overdracht naar de andere lidstaat organiseert. Als de claim niet wordt geaccepteerd, kan eventueel een *second opinion* worden aangevraagd, waarbij dezelfde lidstaat nog eens naar het verzoek moet kijken. Als de claim definitief wordt afgewezen, moet de IND de aanvraag alsnog in behandeling nemen (in spoor 2 of 4).
- **Spoor 2: De versnelde procedure** voor aanvragers uit een veilig land van herkomst⁵⁷ of met internationale bescherming in een ander EU-land. Als de aanvrager al internationale bescherming heeft in een andere lidstaat, kan de aanvraag worden afgehandeld als niet-ontvankelijk op grond van artikel 30a lid 1 sub a Vw. Ook wordt getoetst of aanvragen als kennelijk ongegrond afgehandeld kunnen worden op grond van artikel 30b lid 1 sub b Vw.
- **Spoor 4: De algemene asielprocedure** voor de aanvragen die niet versneld behandeld worden in spoor 1 of 2. Dit spoor bestaat weer uit de Algemene Asielprocedure (AA) die in

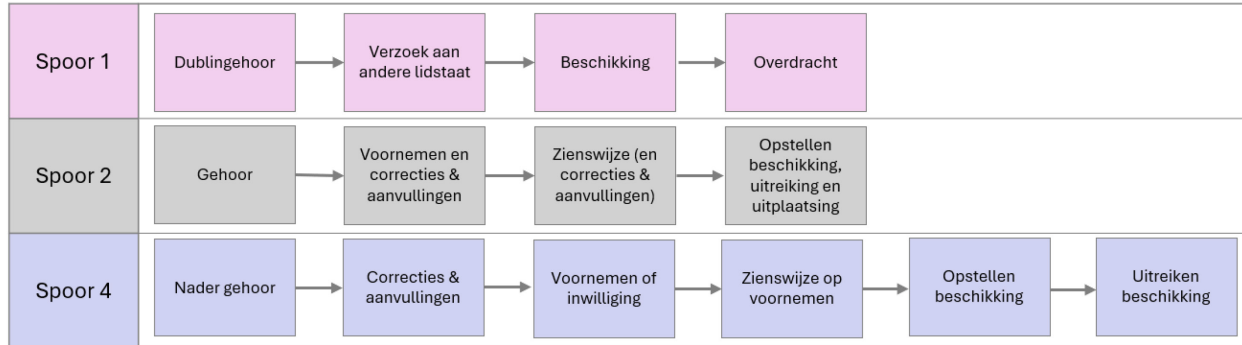
⁵⁶ Officieel bestaat er ook een spoor 3 voor evident kansrijke aanvragen en een spoor 5 voor aanvragen waarbij sprake is van een mogelijke inwilliging, maar nader onderzoek nodig wordt geacht. Deze sporen zijn echter buiten gebruik en worden daarom ook buiten beschouwing gelaten in dit rapport.

⁵⁷ Het Europese Hof van Justitie heeft op 1 augustus uitspraak gedaan in twee Italiaanse zaken over de definitie van een 'veilig land van herkomst', zie arrest C-758/24 en C-759/24. Het Hof oordeelde dat er geen uitzonderingen gemaakt kunnen worden voor categorieën personen waarvoor een 'veilig land van herkomst' niet veilig is. Dit betekent dat aanvragen van aanvragers uit landen waaruit eerder een asielerzoek is ingewilligd, niet langer als 'veilig land' aangemerkt kunnen worden. Hiermee is de lijst van veilige landen verkort.

principe zes dagen duurt en de Verlengde Asielprocedure (VA) voor als er meer tijd nodig is. Voor beiden geldt een beslistermijn van 6 maanden. De VA wordt ingezet als het gaat om een complexe zaak en/of als de IND meer onderzoek nodig heeft om een besluit te kunnen nemen.

De meeste zaken worden behandeld in de AA.

Abbeelding 3.1 Schematische weergave van de huidige asielprocedure op hoofdlijnen



3.1.2

Vaste procesdagen

De AA (spoor 4) kent vaste procesdagen met bijbehorende activiteiten:

- Dag 1: Het nader gehoor.
- Dag 2: Correcties en aanvullingen (C&A) van de advocaat op het nader gehoor.
- Dag 3: De inwilligende beschikking (dan meteen naar dag 6) of het voornemen tot afwijzing.
- Dag 4: De zienswijze van de advocaat op het voornemen tot afwijzing (indien van toepassing).
- Dag 5: Het opstellen van de beschikking (na voornemen).
- Dag 6: Het uitreiken van de beschikking.

Als er indicaties zijn dat het onderzoek naar de afgelegde verklaringen voorzienbaar meer tijd zal vergen of de vreemdeling bijzondere procedurele waarborgen behoeft of er om medische redenen een extra dag nodig is voor het gehoor, kan de zogenaamde AA+ worden ingezet (zie art. 3.115). De AA+ duurt negen dagen, omdat er telkens een extra dag beschikbaar is voor de processtappen van het nader gehoor, de correcties en aanvullingen en opstellen van de zienswijze.

Spoor 2 kent dezelfde kernonderdelen, alleen worden deze meteen achtereenvolgend op de voorfase uitgevoerd, zodat sneller tot een besluit gekomen kan worden. Deze procedure bestaat daarom uit de volgende stappen, waarvan dag 0 tot en met 3 officieel vallen onder de voorfase:

- *Dag 0: De vreemdeling meldt zich aan in Ter Apel. Vervolgens worden de vreemdelingen verdeeld over de locaties Ter Apel en Budel.*
- *Dag 1: Identificatie en registratie door DISA.*
- *Dag 2: Tuberculose screening en medische check.*
- *Dag 3: Voorlichting Vluchtelingenwerk en kennismaking met en voorbereiding door gemachtigde.*
- Dag 4: Gehoor.
- Dag 5: Voornemen en correcties en aanvullingen.
- Dag 6: Zienswijze en correcties en aanvullingen.
- Dag 7: Beschikking, uitreiking en (in principe) uitplaatsing.

De vaste procesdagen hebben in de praktijk voor- en nadelen. Het belangrijkste voordeel van deze vaste procesdagen is de grote mate van planbaarheid van de werkzaamheden. Doordat voor elke zaak vaststaat wat er op elke dag moet gebeuren, kunnen medewerkers goed worden ingepland op de benodigde werkzaamheden. Het belangrijkste nadeel van de vaste procesdagen is dat er weinig flexibiliteit in de procedure zit. De verschillende dagen staan vast en zijn van tevoren ingepland. Voor procesonderdelen waarbij ook een tolk en advocaat nodig zijn, zijn hun werkzaamheden ook vooraf ingepland. Met name de activiteiten van advocaten worden ver vooraf ingepland. Als één van de (IND-)activiteiten dan niet binnen de bijbehorende procesdag afgehandeld kan worden,

betekent dat dat alle andere ingeplande activiteiten doorgeschoven moeten worden. Vanwege de strakke planning van de IND en de advocatuur en de niet continue beschikbaarheid van tolken, lukt het niet (altijd) om op korte termijn de overige procesonderdelen opnieuw in te plannen. Dit kan ertoe leiden dat een zaak uit de AA wordt doorgestuurd naar de VA, waardoor de doorlooptijd in die zaak aanzienlijk oploopt.⁵⁸

3.1.3 *Gehoor bij alle Dublinzaken*

In de huidige procedure wordt in principe bij elke Dublinzaak een Dublingehoor afgenomen. In dit gehoor licht de IND toe naar welke lidstaat de dienst de aanvrager wil overdragen. De aanvrager en diens gemachtigde krijgen de gelegenheid om hierop te reageren en eventuele bezwaren naar voren te brengen.

3.1.4 *Verslag inhoudelijk gehoor*

In de huidige procedure maakt de hoor-medewerker een schriftelijk verslag van het gehoor. Dit dient als belangrijkste bewijsstuk voor het beslisproces en een eventuele latere beroepszaak. Het gehoor wordt niet opgenomen.

3.1.5 *Beoordeling opvolgende aanvragen*

Als aanvragers het niet eens zijn met een afwijzende beschikking, kunnen zij een opvolgende aanvraag indienen. Voor opvolgende asielaanvragen geldt een andere beoordelingsmethodiek dan voor eerste asielaanvragen. De IND doet een ontvankelijkheidstoets, waarbij wordt onderzocht of er nieuwe elementen en bevindingen (nova) zijn die bij eerdere aanvragen nog niet aan de orde zijn geweest. Als er geen nova zijn, verklaart de IND de aanvraag niet-ontvankelijk op grond van artikel 30a lid 1 sub d Vw. Als er wel nova zijn, dan neemt de IND de aanvraag in behandeling met dezelfde beslistermijn als een eerste asielaanvraag, namelijk 6 maanden.

Een aanvrager die een opvolgende aanvraag wil indienen, moet met een ingevuld formulier naar Ter Apel komen. De HASA-kamer beoordeelt vervolgens of de aanvraag compleet is en of er nieuwe elementen en bevindingen zijn. Vervolgens wordt beoordeeld of er een gehoor moet plaatsvinden of niet. Als de aanvraag niet compleet is, krijgt de vreemdeling een herstel verzuim brief met een termijn om de aanvraag compleet te maken (in de huidige situatie is dat een voornemen).

3.1.6 *Termijnen*

In de huidige procedure geldt een beslistermijn van zes maanden voor asielaanvragen op basis van artikel 42 lid 1 Vw. Deze termijn kan met hoogstens negen maanden worden verlengd indien er sprake is van 'complexe feitelijke of juridische kwesties', er een groot aantal aanvragers tegelijk een asielaanvraag indient waardoor het praktisch moeilijk is om binnen zes maanden te beslissen, of vertraging in de behandeling aan de aanvrager toe te schrijven is (artikel 42 lid 4 Vw).

Voor **Dublinzaken** varieert de proceduretermijn van tweeëneenhalve tot zes maand(en) afhankelijk van het type zaak en of er een Eurodac-treffer is of niet. De overdrachtstermijn is zes maanden vanaf de datum van het indienen van de aanvraag en kan worden verlengd tot twaalf (bij detentie) of achttien (bij onderduiken) maanden. Zie tabel 3.1 voor een verdere specificatie van de Dublintermijnen.

Voor **opvolgende asielaanvragen** geldt net als voor eerste asielaanvragen een beslistermijn van 6 maanden (en eveneens een verlengstermijn van uiterlijk negen maanden).

Tot slot zijn er nog twee soorten **zij-instroomzaken**, waarvoor verschillende termijnen gelden. Als het besluit door de rechter wordt vernietigd, dan legt de rechter een termijn op waarin de IND tot een nieuw besluit moet komen. Als de directie JZ zelf het besluit intrekt, dan blijft de oorspronkelijke termijn gelden.

⁵⁸ Dit was ook de aanleiding van de AA+: het voorkomen van VA-zending en de daaraan gelinkte inefficiënties in het proces. Zie: IND (2024). *Evaluatie Algemene Asielprocedure Plus*.

Tabel 3.1 Termijnen huidige Dublinprocedure

Type zaak	Eurodac-treffer of niet	Type termijn		Wettelijke termijn in huidige procedure
Terugnamezaken	Eurodac-treffer	Proceduretermijn	Totale termijn	2,5 maanden
			Termijn verzenden van het verzoek tot terugname	2 maanden
			Termijn voor de verantwoordelijke lidstaat om te antwoorden	14 dagen
			Termijn voor het nemen van het overdrachtsbesluit vanaf akkoord lidstaat	(onbekend)
	Geen Eurodac-treffer		Totale termijn	4 maanden
			Termijn verzenden van het verzoek tot terugname	3 maanden
			Termijn voor de verantwoordelijke lidstaat om te antwoorden	1 maand
			Termijn voor het nemen van het overdrachtsbesluit vanaf akkoord lidstaat	(onbekend)
Overnamezaken	Eurodac-treffer	Totale termijn	4 maanden	
		Termijn verzenden van het verzoek tot overname	2 maanden	
		Termijn voor de verantwoordelijke lidstaat om te antwoorden	2 maanden	
		Termijn voor het nemen van het overdrachtsbesluit vanaf akkoord lidstaat	(onbekend)	
	Geen Eurodac-treffer	Totale termijn	5-6 maanden	
		Termijn verzenden van het verzoek tot overname	3 maanden	
		Termijn voor de verantwoordelijke lidstaat om te antwoorden	2 maanden (kan uitstel met extra maand)	
		Termijn voor het nemen van het overdrachtsbesluit vanaf akkoord lidstaat	(onbekend)	
Voor zowel terugname als overnamezaken	Basis	Overdrachtstermijn (Begint na aflopen proceduretermijn)	6 maanden	
	In geval van detentie		Kan worden verlengd tot 12 maanden	
	Bij onderduiken		Kan worden verlengd tot 18 maanden	

3.2

Wijzigingen op hoofdlijnen

In deze paragraaf worden de belangrijkste wijzigingen in die nieuwe asielprocedure toegelicht. Aan bod komen de nieuwe procedures die het sporenbeleid vervangen (3.2.1), het loslaten van de vaste procesdagen (3.2.2), het vervallen van het AMBV-gehoor bij terugnamezaken (3.2.3), de opname van het inhoudelijke gehoor (3.2.4), de beoordeling van opvolgende aanvragen (3.2.5) en de gewijzigde termijnen (3.2.6).

Er zijn nog twee andere belangrijke wijzigingen in de asielprocedure, namelijk de invoering van het tweestatusstelsel en de afschaffing van de voornemenprocedure. Deze wijzigingen zijn al eerder door O&A onderzocht, dus worden ze niet opnieuw onderzocht in deze verkenning. Voor de volledigheid worden de wijzigingen op hoofdlijnen wel beschreven in kader 3.1 en de impact in kader 3.2, 3.3 en 3.4.

Kader 3.1 Afschaffing voornemenprocedure en invoering tweestatusstelsel
Afschaffing voornemenprocedure

Indien de IND in de huidige asielprocedure voornemens is om een asielaanvraag af te wijzen, dan ontvangt de aanvrager een schriftelijk en gemotiveerd voornemen tot afwijzing. De aanvrager en diens advocaat worden vervolgens in de gelegenheid gesteld om te reageren op het voornemen tot afwijzing middels een zienswijze. De voornemenprocedure is in 2001 geïmplementeerd, ter vervanging van de bezwaarprocedure bij asielaanvragen.

In de nieuwe asielprocedure komt de voornemenprocedure te vervallen. Dit is een onderdeel van de nationale Asielnoodmaatregelenwet en past binnen de kaders van de Procedureverordening 2024.

Invoering tweestatusstelsel

De Europese Kwalificatierichtlijn (2011) maakt onderscheid tussen twee typen asielbescherming. Het gaat om de zogenaamde A-status; de vluchtelingenstatus, en de B-status; de status van subsidiaire bescherming:

- A. Een vluchtelingenstatus wordt toegekend als een aanvrager voldoet aan de vereisten uit het VN Vluchtelingenverdrag, namelijk dat diegene als individu of als lid van een groep doelwit is van vervolging op basis van een van de verdragsgronden: ras, godsdienst, nationaliteit, politieke overtuiging, of het behoren tot een bepaalde sociale groep.
- B. Een status van subsidiaire bescherming (op grond van art. 2 van de Kwalificatierichtlijn) is bedoeld voor aanvragers die niet voldoen aan de definitie van de vluchteling, maar die bij terugkeer naar het land van herkomst reëel risico lopen op ernstige schade. Ernstige schade is gedefinieerd als doodstraf of executie, foltering, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing, of ernstige of individuele bedreiging van het leven of de persoon van een burger als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict (art. 15, Kwalificatierichtlijn).

In Nederland geldt momenteel een éénstatusstelsel: de wetgever kent in de Vw 2000 statushouders dezelfde rechten en plichten toe, ongeacht de grondslag voor vergunningverlening. Dit ondanks dat de huidige Kwalificatierichtlijnen wel onderscheid maakt tussen twee statussen en dit in andere EU-lidstaten ook staande praktijk is.

In de nieuwe procedure wordt het tweestatusstelsel ingevoerd. Dit is het gevolg van de Wet invoering tweestatusstelsel⁵⁹, waarbij formeel onderscheid wordt gemaakt tussen de A- en B-status. Deze wet beperkt ook de mogelijkheden tot nareis voor gezinsleden van B-statushouders. Het onderscheiden van de statussen is eveneens in lijn met de Kwalificatieverordening 2024 die in werking treedt in juni 2026.

3.2.1 Sporenbeleid vervangen door versnelde, niet-versnelde en AMBV-procedure

In de nieuwe asielprocedure wordt formeel onderscheid gemaakt tussen vier typen procedures: de grensprocedure, de versnelde procedure, de niet-versnelde procedure en de Asiel en Migratie Beheer Verordening (AMBV)-procedure. Omdat de grensprocedure buiten de scope van dit onderzoek valt, wordt in dit rapport verder ingegaan op de andere drie procedures. Met de nieuwe procedure komt het sporenbeleid te vervallen.

De verschillende processen zullen in de nieuwe procedure minder van elkaar gescheiden zijn dan bij het huidige sporenbeleid. Eerst wordt bepaald of sprake is van een AMBV-procedure. Als dat niet zo is, wordt één proces doorlopen voor alle aanvragen in de versnelde en niet-versnelde procedure. Dit proces start na de voorfase en bestaat uit het uitvoeren van onderzoeken.⁶⁰

Vervolgens vindt een van twee typen gehoor plaats: 1) Voor aanvragers waarvan de aanvraag zeer waarschijnlijk niet-ontvankelijk is, vindt een ontvankelijkheidsgehoor plaats; 2) Voor de overige aanvragers vindt een inhoudelijk gehoor plaats. Het inhoudelijke gehoor kan ook beginnen met vragen over de ontvankelijkheid en daarna overgaan op een inhoudelijk gehoor. Er wordt pas na het gehoor formeel getoetst of een aanvraag ontvankelijk is. Mocht een medewerker (in een uitzonderlijk geval) er tijdens een inhoudelijk gehoor geheel van overtuigd zijn dat de aanvraag toch niet ontvankelijk is, dan kan het gehoor worden onderbroken na de vragen over de

⁵⁹ Formele titel: Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de introductie van een tweestatusstelsel en het aanscherpen van de vereisten bij nareis.

⁶⁰ Dit kunnen ook onderzoeken zijn die uitgezet moeten worden bij andere lidstaten. Denk bijvoorbeeld aan het opvragen van asioldossiers uit andere lidstaten die onder het Migratiepact betrokken moeten worden bij het besluit dat we in Nederland nemen.

ontvankelijkheid. Op basis van de ontvankelijkheidstoets blijkt na het gehoor definitief of een zaak in de versnelde of niet-versnelde procedure wordt afgehandeld.

De procedurebepaling vindt plaats in de hoor- en beslisfase. Dit gebeurt primair op basis van de informatie afkomstig uit de voorfase, direct aan het begin van de hoor- en beslisfase (en dus voor het gehoor). Op het moment van schrijven is het nog onduidelijk hoeveel tijd er zal zitten tussen het afronden van de voorfase, en de procedurebepaling. Wel is duidelijk dat dit hoogstens een aantal dagen zal zijn (met als inzet enkele uren). Met name ten aanzien van de AMBV-procedure is een snelle procedurebepaling belangrijk, omdat er in deze procedure veel kortere termijnen zullen gelden. Voor de versnelde en niet-versnelde procedure geldt dat tijdens het gehoor er aanleiding gevonden kan worden om, ondanks de eerdere inschatting, een zaak toch in een versnelde of niet-versnelde traject te behandelen. Dit betekent ook dat de geldende termijnen tijdens het proces kunnen wijzigen.

De AMBV-procedure vervangt de huidige Dublinprocedure, waarbij wordt vastgesteld welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvraag. De uit te voeren processtappen zijn in principe hetzelfde als die in de huidige Dublinprocedure (zie 3.1.1), afgezien van het gehoor bij terugnamezaken (zie 3.2.3) (en het vervallen van de voornemenprocedure). De termijnen worden wel aanzienlijk korter (zie 3.2.6).

In de nieuwe procedure zullen verhoudingsgewijs meer aanvragen versneld afgehandeld worden dan in de huidige procedure. De beslistermijn voor de versnelde procedure is 3 maanden. Als de aanvraag kan worden afgehandeld als 'niet-ontvankelijk' geldt een termijn van 2 maanden. Naar dit proces wordt ook wel verwezen als de 'ontvankelijkheidsprocedure', maar de IND zal deze procedure in de praktijk niet als een aparte procedure behandelen. Artikel 42 Procedureverordening stelt dat aanvragen van de volgende typen aanvragers versneld afgehandeld dienen te worden:

- aanvragers die alleen niet ter zake doende feiten en aangelegenheden naar voren brengen;
- aanvragers die kennelijke inconsequente en tegenstrijdige, kennelijk valse of duidelijk onwaarschijnlijke verklaringen afleggen;
- zaken waar misleiding of het achterhouden van informatie of (identiteits)documenten speelt;
- aanvragers die alleen aanvragen indienen ter frustratie van verwijdering van het grondgebied;
- aanvragers uit een veilig land van herkomst;
- aanvragers die een gevaar vormen voor de nationale veiligheid of openbare orde;
- opvolgende aanvragen met nieuwe elementen;
- aanvragers die onrechtmatig Nederland zijn binnengekomen/in Nederland zijn gebleven;
- aanvragers die (zonder goede reden) niet zo spoedig mogelijk een asielaanvraag hebben ingediend;
- aanvragers met een nationaliteit waarvan het gemiddelde inwilligingspercentage binnen de EU minder dan twintig procent is.

Met name de laatste groep betekent een grote toename in het aandeel aanvragen dat versneld afgehandeld moet worden.

De overige zaken worden afgehandeld in de niet-versnelde procedure. Hiervoor geldt een beslistermijn van 6 maanden.

3.2.2

Loslaten verplichte vaste procesdagen

Waar in de huidige asielprocedure wordt gewerkt met vaste procesdagen waarop verplicht bepaalde activiteiten moeten plaatsvinden, biedt de nieuwe asielprocedure de IND meer ruimte om de werkzaamheden in te plannen. Alle aanvragen doorlopen eerst een procedurebepaling (triageproces), dat plaatsvindt op volgorde van binnenkomst naar het principe 'first in, first out' (FIFO). In deze fase wordt bepaald welke procedure (versneld of niet-versneld) van toepassing is en welke stappen nodig zijn om tot een besluit te komen. Vervolgens wordt de behandeling van de aanvraag en het gehoor niet strikt FIFO ingepland, maar afgestemd op de aard van de zaak en de benodigde onderzoeken. Dit betekent dat zaken in de versnelde procedure doorgaans eerder worden ingepland dan niet-versnelde zaken, echter kunnen binnen beide categorieën aanvullende prioriteringen gelden op basis van bijvoorbeeld onderzoekstermijnen.

Het gehoor vindt zo snel mogelijk na het afronden van de onderzoeken plaats. Daarna geldt er een vaste termijn waarbinnen de advocaat de correcties en aanvullingen (C&A) op het gehoor ingediend moet hebben (afhankelijk van het type procedure is dat een dag, een week of twee weken). Het uitgangspunt van de IND is dat er direct na het verlopen van de C&A-termijn wordt beslist, en als dat niet lukt uiterlijk voor de uiterste beslistermijn. Er zal een prioriteringssysteem gebruikt worden, dat werkzaamheden ordent op volgorde van prioriteit en medewerkers zo ondersteunt om tijdig de meeste prangende werkzaamheden op te pakken.

3.2.3 *Geen AMBV-gehoren bij terugnamezaken*

In de nieuwe procedure worden geen AMBV-gehoren (voorheen Dublingehoren) meer gehouden in de meeste terugnamezaken. Een uitzondering hierop zijn bijvoorbeeld AMV's, waarbij er wel altijd een gehoor wordt gehouden. Terugnamezaken zijn zaken waarbij al een asielaanvraag is ingediend in een andere lidstaat. De AMBV-gehoren blijven wel bestaan voor de meeste overnamezaken. Overname zaken zijn zaken waarbij het eerste asielverzoek binnen Europa is ingediend in Nederland, maar er bijvoorbeeld sprake is van onrechtmatige inreis in de EU, afgifte van een visum, of familieleden in een andere lidstaat. Terugnamezaken vormen de meerderheid van de zogenaamde 'claim-uit' zaken: zaken die de IND Nederland 'uit' wil sturen, omdat de dienst oordeelt dat een andere lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling. Van 2018 tot en met 2023 was gemiddeld 72% van de claim-uit zaken een terugnamezaak, tegenover 28% overnamezaken.

3.2.4 *Opname gehoor*

De nieuwe Procedureverordening (artikel 14 lid 2) verplicht de IND om het inhoudelijke gehoor bij asielzaken op te nemen. Deze verplichting geldt eveneens voor AMBV-gehoren op grond van artikel 22 lid 7 AMBV. Het is verplicht om de opname beschikbaar te stellen in de beroepsfase (artikel 14 lid 6 Procedureverordening) en de IND zal de opname ook al tijdens de versnelde en niet-versnelde asielprocedure beschikbaar stellen (niet in de AMBV-procedure). Bij onenigheid tussen de advocaat en de IND over wat er is verklaard in het gehoor, is de opname leidend (artikel 14 lid 4 Procedureverordening).

Er moet eveneens hardware en software geregeld worden om het gehoor op te nemen en de opname te delen met in ieder geval de rechtbanken. Hierover meer onder de paragraaf over IV-impact (3.3.8).

3.2.5 *Beoordeling opvolgende aanvragen*

Hoewel de nieuwe Procedureverordening geen impact heeft op de beoordelingswijze van asielaanvragen in eerste aanleg, zijn er voor opvolgende aanvragen strengere criteria voor nova gesteld en worden deze aanvragen versneld behandeld. De Procedureverordening schrijft voor dat een opvolgende aanvraag niet alleen een novum moet bevatten, maar dit novum moet ook de kans op inwilliging aanzienlijk vergroten. Indien het eerdere verzoek niet-ontvankelijk is verklaard, moet het novum eveneens verband houden met de reden dat de aanvraag eerder als niet-ontvankelijk werd beoordeeld (art. 55, lid 3 Procedureverordening). Ook is er sprake van een toevoeging, namelijk de verwijtbaarheidstoets (art. 55, lid 5 Procedureverordening): de door de verzoeker voorgelegde elementen worden alleen als nieuw beschouwd als de verzoeker buiten zijn of haar eigen schuld niet in staat was die elementen in het kader van het eerdere verzoek voor te leggen.

Het huidige proces met het indienen van een formulier op Ter Apel, een beoordeling door de HASA-kamer (indien nodig herstel verzuim) en eventueel een gehoor wordt aangehouden.

3.2.6 *Termijnen*

In de nieuwe procedure geldt voor veel aanvragen een kortere wettelijke beslistermijn. Voor de versnelde procedure wordt de termijn 3 maanden (art. 25, Procedureverordening), of 2 maanden indien de aanvraag niet-ontvankelijk is (art. 35, Procedureverordening). Dit was voorheen 6 maanden (voor spoor 2). Voor de niet-versnelde procedure blijft de termijn gelijk. Onder de Procedureverordening (art. 25, lid 5) geldt echter wel een kortere verlengingstermijn van 6 maanden voor alle procedures, waar dit in de huidige situatie 9 maanden is.

De beslistermijnen van de nieuwe **AMBV-procedure** variëren van zes tot twaalf weken afhankelijk van het type procedure en of er een Eurodac-treffer is of niet. Dit is aanzienlijk korter dan in de huidige Dublinprocedure. De overdrachtstermijn blijft gelijk met zes maanden met dezelfde mogelijkheid tot verlenging naar twaalf maanden. De verlengingstermijn indien aanvragers onderduiken wordt eveneens aanzienlijk langer, namelijk uiterlijk drie jaar. Zie ook tabel 3.2.

Opvolgende aanvragen dienen in de nieuwe procedure versneld afgehandeld te worden. Aanvragen waar geen sprake is van nova worden behandeld in de procedure voor niet-ontvankelijke zaken (officieel onderdeel van de niet-versnelde procedure) met een termijn van 2 maanden. Ook opvolgende aanvragen waar wel sprake is van nova dienen in de nieuwe procedure verplicht in de versnelde procedure (met termijn van 3 maanden) afgehandeld te worden (art. 42, lid 1(g) Procedureverordening).

Ook voor **zij-instroomzaken** gaan verkorte termijnen gelden. Voor de zaken waarbij de rechter het besluit vernietigt, legt de rechter nog steeds een nieuwe termijn op. Hierbij gelden wel maximale termijnen, die afhankelijk zijn van de termijn van de oorspronkelijke procedure: voor niet-versnelde procedure geldt een termijn van 5 maanden; voor de versnelde procedure geldt een termijn van 2 maanden weken; voor de niet-ontvankelijkheidsprocedure geldt een termijn van 6 weken. Dit is een verkorting van de termijnen ten opzichte van de huidige termijn van 6 maanden voor zij-instroomzaken. Het gaat hierbij om maximale termijnen, waar de rechter ook van kan afwijken. Inhoudelijk verandert er niets aan het proces voor zij-instroomzaken.

Tabel 3.2 Termijnen huidige Dublinprocedure versus nieuwe AMBV-procedure

Type procedure	Eurodac-treffer of niet	Type termijn		Termijn in huidige procedure	Termijn in nieuwe asielprocedure
Terugnamezaken	Eurodac-treffer	Proceduretermijn	Totale termijn	2,5 maanden	6 weken
			Termijn verzenden van het verzoek tot terugname	2 maanden	2 weken
			Termijn voor de verantwoordelijke lidstaat om te bevestigen	14 dagen	2 weken
			Termijn voor het nemen van het overdrachtsbesluit vanaf akkoord lidstaat	(onbekend)	2 weken
Overnamezaken	Eurodac-of VIS treffer		Totale termijn	4 maanden	8 weken
			Termijn verzenden van het verzoek tot overname	3 maanden	1 maand
			Termijn voor de verantwoordelijke lidstaat om te antwoorden	1 maanden	2 weken
			Termijn voor het nemen van het overdrachtsbesluit vanaf akkoord lidstaat	(onbekend)	2 weken
	Geen Eurodac of VIS-treffer		Totale termijn	5-6 maanden	14 weken
			Termijn verzenden van het verzoek tot overname	3 maanden	2 maanden
			Termijn voor de verantwoordelijke lidstaat om te antwoorden	2 maanden (kan uitstel met extra maand)	1 maand
			Termijn voor het nemen van het overdrachtsbesluit	(onbekend)	2 weken

			vanaf akkoord lidstaat		
Voor zowel terugname als overnamezaken	Basis	Overdrachtstermijn (Begint na aflopen proceduretermijn)		6 maanden	6 maanden
	In geval van detentie			Kan worden verlengd tot 12 maanden	Kan worden verlengd tot 12 maanden
	In geval van onderduiken*			Kan worden verlengd tot 18 maanden	Kan worden verlengd tot 3 jaar

3.3 De impact op de IND

In dit hoofdstuk komt de impact op de IND aan bod. Opgemerkt dient te worden dat er nog geen gedetailleerde uitwerking van het nieuwe werkproces ligt. De beschreven impact moet dus gezien worden als een voorlopige inschatting van de impact op basis van de informatie die nu beschikbaar is.

We beschrijven de impact op het proces per wijziging, namelijk eerst voor het vervangen van het sporenbeleid door de versnelde, niet-versnelde en AMBV-procedure (3.3.1), dan voor het loslaten van de vaste procesdagen (3.3.2), voor het vervallen van de AMBV-gehooren bij terugnamezaken (3.3.3), voor het opnemen van het inhoudelijk gehoor (3.3.4), de beoordeling van opvolgende aanvragen (3.3.5) en tot slot voor de wijzigingen in de termijnen (3.3.6). Vervolgens beschrijven we de impact op personeel (3.3.7) en de IV-impact (3.3.8).

In kader 3.2 is op basis van eerdere rapporten⁶¹ de impact van de invoering van het tweestatusstelsel en de afschaffing van de voornemenprocedure op het proces en personeel kort samengevat.

Kader 3.2 Impact afschaffing voornemenprocedure en invoering tweestatusstelsel op de IND

Afschaffing voornemenprocedure

Impact op IND-proces

Het afschaffen van de voornemenprocedure vereenvoudigt het werkproces in het primaire proces en versnelt aanvragen die leiden tot een afwijzende beschikking. Omdat hier een processtap vervalt worden de doorlooptijden in individuele zaken korter (variërend van enkele dagen tot weken) en kan door vrijkomende capaciteit in theorie de voorraad afnemen. De wijziging geldt alleen voor zaken die nu een voornemen tot afwijzing krijgen; het proces voor inwilligingen wijzigt niet. Het gaat om een theoretische situatie gezien de impact van het tevens in te voeren tweestatusstelsel. Het afschaffen van de voornemenprocedure heeft een dempend effect op de impact van invoering van het tweestatusstelsel op A&B.⁶²

Met het afschaffen van de voornemenprocedure wordt er meer werk verwacht in de beroepsfase. JZ verwacht een intensivering van de werkzaamheden, zowel in extra zaken (gemiddeld 1.000 per jaar) als in extra werk per zaak.

Impact op IND-personeel

Zonder een voornemenprocedure zou A&B circa 50–60 fte vrijgevallen capaciteit inzetten om de voorraad weg te werken, in de situatie dat niet tevens gelijktijdig het tweestatusstelsel zou worden ingevoerd. Daar tegenover staat dat JZ ten gevolge van het wegvallen van de voornemenprocedure sowieso 33–38 extra fte nodig heeft (in het scenario dat de rechtbanken ook kunnen opschalen t.a.v. het inplannen van extra zittingen). De wervings- en opleidingscapaciteit bij JZ is een potentieel knelpunt. Het is ook nog maar de vraag of rechtbanken hun capaciteit voldoende kunnen aanpassen.

Invoering tweestatusstelsel

Impact op IND-proces

De invoering van het tweestatusstelsel heeft ingrijpende gevolgen voor het IND-proces. Het horen en de motivering worden inhoudelijk zwaarder: gehoren duren gemiddeld circa 30 minuten langer en een extra hoordag is in sommige gevallen nodig. Dat drukt bij gelijkblijvende instroom de productie en vergroot de kans op beroep niet-tijdig beslissen met tot gevolg dwangsommen. De verwachting is dat veel vaker wordt doorgeprocedeerd tegen de afwijzing van de vluchtelingenstatus bij toekenning van subsidiaire bescherming,

61 IND (2024). *Uitvoeringstoets Afschaffen voornemenprocedure*. Verkregen van: <https://ind.nl/nl/documenten/04-2025/uitvoeringstoets-afschaffen-voornemenprocedure-december-2024.pdf>
IND (2025). *Uitvoeringstoets Wet tweestatusstelsel*. Verkregen van: <https://open.overheid.nl/documenten/f7fec6d6-785f-4464-9f0d-76972065d3ca/file>

62 In een situatie met een tweestatusstelsel en voornemenprocedure zou de IND een voornemen moeten uitbrengen waarom er geen a-grond verleend wordt. Dit zou een grote personele en financiële impact op A&B hebben. Het afschaffen van de voornemenprocedure heeft tot gevolg dat de impact van invoering van het tweestatusstelsel voor A&B fors wordt gereduceerd. Tegelijkertijd zal de personele en financiële impact voor de directie JZ juist nog hoger worden dan al was voorzien, vanwege de omstandigheid dat eerst in beroep argumenten naar voren zullen worden gebracht waarop (schriftelijk) gereageerd moet worden.

waardoor A&B, JZ en DV zwaarder worden belast en doorlooptijden oplopen. Voor een juiste aantekening op verblijfsdocumenten moeten IV-systemen worden aangepast (IND 6–9 maanden; ketenpartners circa 6 maanden), al is dit niet strikt nodig om met het stelsel te starten. Na vaststelling van lagere regelgeving heeft de keten in totaal 9–15 maanden implementatietijd nodig; invoering vóór juni 2026 is daarom nauwelijks haalbaar. Als het stelsel ook geldt voor de huidige groep van meer dan 30.000 subsidiair beschermden, worden verlengingen inhoudelijk grotendeels geautomatiseerd, met extra horen, besluiten en mogelijke beroepen tot gevolg. De samenloop met het Asiel- en Migratiepact en andere trajecten legt bovendien een zware druk op het absorptievermogen van de keten.

Concluderend is het stelsel uitvoerbaar en handhaafbaar mits de randvoorwaarden—duidelijke reikwijdte, tijdige personele opschaling, RvR-herijking en IV-aanpassingen— op tijd worden ingevuld. Zo niet, dan dalen de IND-productie en zittingscapaciteit en nemen doorlooptijden, procesrisico's en kosten toe.

Impact op IND-personeel

Voor het IND-personeel betekent dit structurele opschaling: A&B heeft naar raming 23–71 fte extra nodig (de afschaffing van de voornemenprocedure levert 15–36 fte capaciteit op die op andere werkzaamheden ingezet kunnen worden, dit betekent dat er netto zo'n 20–40 extra fte nodig zal zijn), JZ 51–144 fte (boven op de benodigde capaciteit wegens afschaffen voornemen) en DV 10 fte. De krappe arbeidsmarkt en beperkte opleidingscapaciteit—met name bij JZ—maken dit risicovol; onderbezetting vertaalt zich direct in lagere productie, langere doorlooptijden en minder zittingscapaciteit. Voor de organisatie als geheel ligt daarbij de vraag op tafel hoe wenselijk verdere uitbreiding is.

3.3.1 *Sporenbeleid vervangen door versnelde, niet-versnelde en AMBV-procedure*

In de nieuwe asielprocedure wordt meer uitgegaan van één proces, waardoor de verschillende procedures minder gescheiden van elkaar zijn dan de sporen momenteel zijn. Dit heeft als voordeel dat er meer flexibiliteit mogelijk is in het wisselen van procedures, wat de efficiëntie voor de IND kan bevorderen. Hierbij is het van belang dat de IND goed overzicht houdt over de procedures en termijnen van zaken, zodat de termijnen gehaald worden. Voor versnelde en niet-versnelde zaken worden dezelfde stappen gezet, alleen worden deze stappen bij versnelde zaken meer geprioriteerd. Hoe deze procedures er precies uit gaan zien is nog onduidelijk op dit moment (vooral hoe de werkzaamheden worden ingepland, zie 3.3.2). Hierdoor is nog niet te zeggen wat hier de impact van is. Wel is duidelijk dat als de IND het voornemen om alle zaken binnen drie tot zes maanden af te handelen kan realiseren, dit een enorme versnelling betekent ten opzichte van de huidige situatie. Hieronder wordt, voor zover mogelijk, de impact van de procedures verder toegelicht.

De **versnelde procedure** wordt in de nieuwe asielprocedure voor meer doelgroepen ingezet dan het huidige versnelde spoor 2 (zie 3.2.1 voor de doelgroepen). Op basis van historische gegevens⁶³ heeft de IND een inschatting gemaakt van de omvang van deze verschuiving:

- **Verdeling doelgroepen nieuwe procedures:** In tabel 3.3 is een indicatief overzicht weergegeven van de belangrijkste subgroepen die volgens de Procedureverordening (art. 42) in de versnelde procedure behandeld moeten worden en hun omvang in 2022 en 2023. De grootste groep bestaat uit aanvragers met een nationaliteit waarvan het inwilligingspercentage in de EU onder de 20 procent is. Deze groep wordt in de huidige procedure niet versneld behandeld, dus dit is een aanzienlijke wijziging ten opzichte van de huidige situatie. Voor de groep aanvragers met een veilig land van herkomst of een verblijfsstatus in een andere EU-lidstaat en aanvragen die als kennelijk ongegrond worden afgehandeld (bv. omdat er misleiding of fraude speelt), geldt dat de omvang ook aanzienlijk is. Deze groepen worden momenteel echter ook al versneld afgehandeld in spoor 2. De groep aanvragers met openbare orde problematiek is verwaarloosbaar klein.
- **Verschuiving van doelgroepen ten opzichte van de huidige procedures:** Om inzichtelijk te maken in hoeverre de doelgroep van de versnelde procedure toeneemt ten opzichte van de huidige versnelde procedure (spoor 2), zijn de aantallen van de doelgroepen van de drie procedures (AMBV, versneld, niet versneld) volgens de huidige procedure en de nieuwe procedure tegen elkaar afgezet (zie tabel 3.4). Als we de doelgroep (gemiddeld over de afgelopen twee jaar) vergelijken, valt op dat de groep aanvragen die binnen de nieuwe asielprocedure versneld moet worden afgehandeld (20%)

⁶³ Er is geen prognose beschikbaar van deze specifieke doelgroepen voor toekomstige jaren. Daarom is gekeken naar de verhoudingen van deze specifieke doelgroepen t.o.v. de overige doelgroepen in het verleden. Deze analyse is gemaakt in 2024, waarbij gebruik is gemaakt van data van de twee voorgaande jaren (2022 en 2023).

aanzienlijk groter is dan de doelgroep die in de huidige asielprocedure (spoor 2) versneld wordt afgehandeld (4%).

Tabel 3.3 Omvang beoogde doelgroep versnelde procedure in herziene asielprocedure (2022 en 2023)

Groep aanvragers	Uitstroomjaar		
	2022	2023	Totaal (2022+2023)
Nationaliteit <20% inwilliging in de EU ⁶⁴	2.785	5.591	8.376
Veilig land van herkomst/ EU-statushouders (huidig spoor 2)	1.027	1.155	2.182
Kennelijk ongegronde aanvragen ⁶⁵	946	1.642	2.588
Openbare orde problematiek ⁶⁶	13	12	25
Totaal	4.771	8.400	13.171
Totaal ontdubbeld tussen categorieën	4.337	7.417	11.754

Bron: Data uit INDiGO en Metis geleverd door BIC, peildatum 14 augustus 2024

Tabel 3.4 Omvang doelgroep AMBV-procedure, versnelde en niet-versnelde procedure in herziene asielprocedure (2022 en 2023)

	Uitstroomjaar					
	2022		2023		Totaal (2022+2023)	
Nieuwe asielprocedure	N	%	N	%	N	%
Dublin	2.878	11%	6.151	18%	9.029	15%
Versnelde procedure	4.337	16%	7.417	22%	11.754	19%
Niet-versnelde procedure	19.149	73%	20.571	60%	39.720	66%
Totaal herziene asielprocedure	26.364	100%	34.139	100%	60.503	100%
Huidige asielprocedure						
AMBV	2.878	11%	6.151	18%	9.029	15%
Versnelde procedure (spoor 2: veilig land & EU-statushouders)	1.027	4%	1.155	3%	2.182	4%
Niet-versnelde procedure (spoor 4: algemene asielprocedure)	22.459	85%	26.833	79%	49.292	81%
Totaal huidige asielprocedure	26.364	100%	34.139	100%	60.503	100%

Bron: Data uit INDiGO en Metis geleverd door BIC, peildatum 14 augustus 2024

Voor de **AMBV-procedure** blijft de doelgroep in omvang gelijk aan de huidige Dublinprocedure, maar gaat de procedure er op punten anders uitzien. Er is nog veel onduidelijk over hoe deze procedure in de praktijk ingericht zal worden. Er is bijvoorbeeld nog niet besloten wanneer en op welke locatie de AMBV-gehoren uitgevoerd gaan worden. Ook moet voor overnamezaken nog worden besloten of wordt ingezet op het horen en claimen door dezelfde IND-medewerker (zoals nu gebeurt (voor een deel van de zaken) in Budel en Ter Apel), of dat dit door verschillende IND-medewerkers gedaan wordt (zoals nu in Zevenaar). Wel is bekend dat het AMBV-gehoor komt te vervallen bij de meeste terugname zaken (zie 3.3.3). Gezien de kortere termijn voor het indienen van het verzoek, de reactie en het nemen van een beslissing (zie 3.3.6 over de termijnen), is het van belang dat er een goed lopende AMBV-procedure wordt ingericht met een strakke planning.

De **niet-versnelde procedure** zal verhoudingsgewijs kleiner worden in de nieuwe asielprocedure. De termijn van de niet-versnelde procedure is met zes maanden gelijk aan de huidige beslistermijn. De IND verwacht echter beter in staat te zijn om deze termijn ook echt te halen in de

64 Hiervoor zijn Eurostat cijfers van overall inwilligingspercentages van de EU gebruikt.

https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00192/default/table?lang=en&category=t_migr.t_migr_asy

65 Aanvragen die worden afgehandeld als 'kennelijk ongegrond' worden niet inhoudelijk behandeld omdat een van de gronden gespecificeerd in artikel 30b Vw aan de orde zijn. Deze groep gebruiken we als indicator voor verschillende doelgroepen van de nieuwe versnelde procedure, omdat de gronden sterk overeenkomen met die uit artikel 42 Procedureverordening 2024: Aanvragers die alleen niet ter zake doende feiten en aangelegenheden naar voren brengen; Aanvragers die kennelijke inconsequente en tegenstrijdige, kennelijk valse of duidelijk onwaarschijnlijke verklaringen afleggen; Zaken waar misleiding of het achterhouden van informatie of (identiteits)documenten speelt; Aanvragers die alleen aanvragen indienen ter frustratie van verwijdering van het grondgebied; Aanvragers met een veilig land van herkomst; Aanvragers die een gevaar vormen voor de nationale veiligheid of openbare orde; Opvolgende aanvragen met nieuwe elementen; Aanvragers die onrechtmatig Nederland is binnengekomen/in Nederland is gebleven; Aanvragers die (zonder goede reden) niet zo spoedig mogelijk een asielaanvraag hebben ingediend. De mogelijke overlap tussen deze categorie en de openbare orde categorie wordt in de volgende tabel ondervangen door het ontdubbelde totaal te gebruiken van de hier genoemde doelgroepen (zie ook 'Totaal ontdubbeld tussen categorieën' in tabel 3.1).

66 Ter indicatie van de omvang van deze groep zijn registraties van zaken met openbare orde problematiek gebruikt die maandelijks worden aangeleverd aan SUA.

nieuwe asielprocedure, wat betekent dat aanvragers sneller duidelijkheid hebben ten opzichte van de huidige situatie (waar veel met verlengingen wordt gewerkt). De gesproken IND-experts benadrukken echter wel dat gewaakt moet worden voor een verdringingseffect. Omdat de kortere termijnen van de AMBV-procedure en de versnelde procedure deze zaken prioriteit geven, bestaat het risico dat zaken in de niet-versnelde procedure niet op tijd aan de beurt komen. De IND zal in de planning ook voldoende aandacht moeten hebben voor het behalen van de termijnen van de niet-versnelde procedure.

Omdat deze procedures worden vormgegeven door de bouwplaats H&B en geïmplementeerd door de **directie A&B**, zit de impact vooral op deze directie.

De impact van deze wijziging op **directie DV** is naar verwachting beperkt. De werkzaamheden zoals het uitvoeren van document- en taalonderzoek blijven namelijk grotendeels hetzelfde. Voor Bureau Documenten wordt nog onderzocht of er mogelijk meer capaciteit nodig is om documentonderzoeken binnen de nieuwe termijnen te kunnen doen.

Wel benoemen experts van JZ nog één wijziging die mogelijk van invloed is op **directie JZ**: in de nieuwe procedure zullen mogelijk beroepszaken worden aangespannen over de procedure waarin een aanvraag wordt behandeld. De nieuwe Opvangrichtlijn bepaalt dat aanvragers die niet binnen zes maanden een beslissing hebben, recht hebben op toegang tot de arbeidsmarkt, *tenzij* de aanvraag wordt behandeld in een versnelde procedure waarbij de gronden van artikel 42 sub a t/m f Procedureverordening van toepassing zijn. Daarnaast ligt er een voorstel tot wijziging van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen voor om aanvragers al na drie maanden toegang te geven tot de arbeidsmarkt. Dit betekent dat in zaken waarin de IND er meer dan drie maanden over doet om een beslissing te nemen, mogelijk geprocedeerd gaat worden tegen procesbeslissingen om de aanvraag in de versnelde procedure af te doen. Dit kan daarmee nieuwe beroepen genereren al voordat een beslissing op de asielaanvraag is genomen.

3.3.2

Loslaten verplichte vaste procesdagen

Het proces bij **directie A&B** zal wezenlijk veranderen door het loslaten van de verplichte vaste procesdagen. In de huidige procedure leiden de vaste procesdagen tot uitval van werkzaamheden, die niet altijd opgevuld kunnen worden met andere werkzaamheden. Ook leiden de vaste procesdagen tot dossieroverdracht tussen medewerkers.⁶⁷ Deze inefficiëntie in het proces kan verminderd worden als er een goede methodiek wordt gevonden voor het inplannen van de werkzaamheden in de nieuwe procedure. Om de flexibele planning in de praktijk goed te laten werken, is het cruciaal dat er een goed systeem komt om zaken mee te prioriteren. Hierover meer bij de **IV-impact**, zie 3.3.8. Er wordt geen impact verwacht voor **directies DV en JZ**.

3.3.3

Geen AMBV-gehoren bij terugnamezaken

Voor de terugname zaken (naar schatting zo'n 72% van alle claim-uit zaken) zal in de meeste gevallen een processtap bij **directie A&B** vervallen. Als er in uitzonderlijke gevallen toch een gehoor moet plaatsvinden, moet deze processtap echter nog wel opgevoerd kunnen worden. Hiervoor zullen vaste regels gelden. Er zal bijvoorbeeld wel standaard gehoord worden bij alleenstaande minderjarige vreemdelingen.⁶⁸ Mogelijk kunnen deze regels ook ingeregeld worden in het informatiesysteem, waardoor de handeling van het uitvoeren van een gehoor automatisch opgevoerd kan worden (**IV-impact**).

In overnamezaken wordt wel standaard gehoord. Dit gehoor moet onder de AMBV zijn afgenomen voor een overnameverzoek verstuurd kan worden. Er is daarmee maar een korte termijn voor het plannen en afnemen van het gehoor.

Er wordt geen impact verwacht op **directies DV en JZ**.

⁶⁷ IND (2024). *Evaluatie Algemene Asielprocedure Plus*.

⁶⁸ Ter indicatie van de omvang van deze groep: van 2017 t/m 2023 was een kleine 3 procent van alle opgevoerde Dublin claim-uit zaken een AMV. Bron: IND (2025). *De Dublinverordening in de praktijk*.

3.3.4

Opname gehoor

Het is nog niet precies duidelijk hoe de opname van het inhoudelijk gehoor geregeld zal worden. Waarschijnlijk komt er een microfoon die is gekoppeld aan de werkplek van de hoornedewerker. Waar de opname vervolgens opgeslagen wordt is nog onbekend. Wel is al duidelijk dat er een beluister functionaliteit komt waarin de advocaat de opname kunnen af luisteren. Op die manier kan worden voorkomen dat de opname wordt gedownload en bijvoorbeeld gedeeld op sociale media.

Op dit punt is er vooral IV-impact (zie 3.3.8), maar ook impact op de directies A&B en DV.

De impact op **directie A&B** ziet er vooral op dat hoornedewerkers moeten leren omgaan met de software en hardware voor het opnemen. Afhankelijk van in hoeverre het opnemen en verzenden van de opname geautomatiseerd wordt, zijn hier mogelijk ook extra structurele handelingen voor hoor- en beslisedewerkers aan verbonden. IND-medewerkers en tolken dienen eveneens begeleid te worden in het omgaan met het 'menselijke aspect' dat hun werk wordt opgenomen. Dit kan immers drukverhogend worden ervaren. Daarnaast zijn A&B-medewerkers afhankelijk van een soepel verloop van het opnemen van de gehoren om hun werkzaamheden te kunnen uitvoeren. De IND is voornemens om een alternatieve opnamewijze in te richten voor als de microfoon bijvoorbeeld niet werkt, zodat dit geen reden wordt dat gehoren niet door kunnen gaan.

De gesproken IND-medewerkers zien eveneens twee nadelen van het delen van de opname tijdens de asielprocedure. Ten eerste wordt opgemerkt dat het af luisteren van een opname meer tijd kost dan het lezen van een gehoorverslag. De IND stelt dan ook dat de tijd die het kost om de opname af te luisteren, geen reden mag zijn voor advocaten om een uitstelverzoek in te dienen. Ten tweede zijn er bij directie A&B zorgen over wat het delen van een opname betekent voor de privacy van de IND-medewerker en de tolk, aangezien een opname van hun stem dan aan aanvragers en hun advocaten beschikbaar wordt gesteld. De IND is echter voornemens dit risico te mitigeren door de opname uitsluitend via een afgeschermd omgeving toegankelijk te maken, waarin de opname alleen kan worden afgespeeld, een zogenoemde 'beluisterfunctie'. Het downloaden of opslaan van de opname is daarbij niet mogelijk. Er wordt enkel een beluisterfunctie beschikbaar gesteld richting de advocaat en rechtbank, waarmee verdere verspreiding van de opname zoveel mogelijk voorkomen kan worden. Ook is de dienst voornemens om de opnames pas te starten nadat de IND-medewerker en de tolk zich hebben voorgesteld, zodat hun namen niet voorkomen in de opname.

In aanvulling daarop wijzen COA en VWN erop dat het onhandig kan zijn dat er dan twee bronnen zijn over het gehoor. De IND zal blijven uitgaan van het schriftelijke verslag, terwijl de advocaat en aanvrager mogelijk uitgaan van de opname. Dit kan ook tot extra verwarring leiden, hoewel de Procedureverordening duidelijk voorschrijft dat de opname uiteindelijk leidend is.

Geïnterviewden van de IND en VWN wijzen er daarnaast op dat een opname van invloed kan zijn op de dynamiek in een gehoor. Naast dat de IND-medewerker en de tolk extra druk kunnen ervaren, kan het ook voorkomen dat aanvragers hierdoor minder openlijk verklaren (bv. omdat aanvragers en/of tolken bang zijn dat de opname in handen van de autoriteiten in land van herkomst terecht komt).

Voor **directie DV** ligt de impact vooral bij de digitale klantinteractie. De nieuwe MijnOmgeving vergt IV-aanpassingen, waarbij de inhoud door DV wordt aangeleverd en door de klantredactie van DV wordt uitgewerkt. Daarnaast is er impact voor de adviseurs tolkenzaken: tolken zullen moeten worden begeleid bij het werken met opgenomen gehoren en bij eventuele klachten die naar aanleiding van deze opnames kunnen ontstaan. Ook spelen hierbij privacy-aspecten een rol, wat extra aandacht en afstemming vereist.

Er wordt geen impact verwacht voor de **directie JZ**.

3.3.5

Beoordeling opvolgende aanvragen

De inhoudelijke beoordeling van asielaanvragen verandert eigenlijk niet ten opzichte van de huidige situatie. Ook de impact van de wijzigingen in de beoordelingswijze van opvolgende aanvragen heeft een beperkte impact op het proces van **directie A&B**, omdat in essentie hetzelfde

proces blijft bestaan. Wel is het zo dat door de kortere termijnen van eerste aanvragen en de kortere wachttijden voor het in behandeling nemen van de opvolgende aanvragen, er minder tijd is voor aanvragers om nova te onderbouwen. Hoe dat in de praktijk uitwerkt, is nog niet te zeggen, maar het is denkbaar dat hierdoor meer opvolgende aanvragen afgewezen zullen worden.

Er wordt geen impact verwacht voor **directies DV en JZ**.

3.3.6

Termijnen

De **kortere beslistermijnen** in combinatie met het streven om geen (nieuwe) voorraad op te bouwen, zetten meer druk op het proces van **directie A&B**. Er moeten meer zaken sneller worden afgehandeld en het streven is om minder vaak de beslistermijn te moeten verlengen, waarvoor een goed functionerend proces met een strakke planning nodig is. De kortere verlengingstermijn kan eveneens leiden tot meer beroepen wegens niet tijdig beslissen. Echter wordt de dwangsomregeling naar verwachting afgeschaft in het kader van de Asielnoodmaatregelenwet.

Voor de AMBV-procedure zien de gesproken experts vooral een risico in de kortere beslistermijnen. Er gaan voor deze procedure kortere termijnen gelden voor het indienen van het verzoek, de reactie en het nemen van een beslissing. Dat er binnen twee weken na akkoord een beslissing van de IND moet komen is nieuw, waardoor de IND hier nog de grootste uitdaging in ziet. Voor de overige taken zijn medewerkers al gewend om te werken met korte termijnen. De taken worden automatisch toegewezen op basis van de termijnen. De termijnen worden weliswaar korter, maar doordat de systematiek gelijk blijft, zullen medewerkers hier in de praktijk niet veel van merken. De experts merken op dat de kortere beslistermijn er ook voor kan zorgen dat de kans kleiner is dat aanvragers uit beeld verdwijnen ('met onbekende bestemming' vertrekt). Dit wordt versterkt door de uitgebreidere mogelijkheden om toezicht te houden op de vreemdeling door het breder kunnen inzetten van vrijheidsbeperkende en vrijheidsontnemende maatregelen.

Voor zij-instroom zaken is op dit moment nog niet goed te zeggen wat de impact zal zijn van de kortere termijnen. **Directie A&B** moet nog besluiten of er aparte teams blijven bestaan om de zij-instroom zaken af te handelen. Als dat wel zo is, is de impact naar verwachting beperkt. Er verandert dan niet veel aan het proces, alleen moeten de werkzaamheden sneller afgehandeld worden. Dit zal met eenzelfde soort prioriteringssysteem worden gepland als de overige zaken, dat nog onvoldoende uitgewerkt is om wat over de impact te kunnen zeggen. Als er geen apart zij-instroom team blijft bestaan, moeten de zij-instroomzaken worden afgehandeld door medewerkers op de verschillende locaties. Dit zou wel een proceswijziging vergen en eveneens een goede planningssystematiek om deze zaken tijdig af te handelen. De impact op A&B is dan in eerste instantie groter vanwege de proceswijziging; wat dit op de langere termijn doet met de efficiëntie is nog onbekend. Een team minder scheelt capaciteit, maar een meer versnipperd proces voor dit type aanvragen kan weer een negatieve impact hebben op de efficiëntie en de mate waarin het lukt om de termijnen te halen. Een voordeel van deze werkwijze is wel dat er een leereffect kan plaatsvinden als het team dat de zaak in eerste aanleg behandelde de zaak weer oppakt als zij-instroom.

Ook is er een impact op **directie DV**, zij voeren namelijk specialistische onderzoeken uit ten behoeve van het asielproces. Dit zijn onder andere onderzoeken naar landen van herkomst, taal en documenten. Korte termijnen in het asielproces kunnen dan ook effect hebben op de termijnen voor het uitvoeren van deze specialistische onderzoeken.

Er wordt geen impact verwacht voor **directie JZ**.

3.3.7

Impact op personeel

In deze paragraaf komt de impact op het personeel van de IND aan bod. Hieronder gaan we per wijziging verder in op de impact voor het personeel dat werkt in de nieuwe asielprocedure.

Zoals aan het begin van dit hoofdstuk al toegelicht, ligt de focus hierbij op de nieuwe asielprocedure. Opgemerkt wordt echter wel dat er twee parallelle processen (voor de nieuwe

instroom en de oude voorraad van vóór 12 juni 2026⁶⁹) naast elkaar zullen lopen, en dit zal ook gevolgen hebben voor het IND-personeel. Medewerkers zullen dan met twee verschillende processen werken, wanneer ze zaken uit zowel de nieuwe als de oude voorraad behandelen. Het kan ook zo zijn dat er twee aparte groepen medewerkers gevormd worden, die in andere systemen aan een ander proces werken. Naarmate de voorraad slinkt, zullen steeds meer medewerkers van het team dat aan de voorraad werkt moeten overstappen naar het team dat aan de nieuwe instroom werkt. Op het moment van schrijven is nog niet duidelijk welke keuzes hier concreet in gemaakt zullen worden. Wel is duidelijk dat deze transitie een impact zal hebben op de medewerkers, en dat er een goed transitietraject moet worden opgezet, waarbij medewerkers voldoende worden meegenomen in de verschillende processen en systemen om hun werkzaamheden goed uit te kunnen voeren.

Op dit moment valt er nog weinig te zeggen over de impact van **het invoeren van de versnelde, niet-versnelde en AMBV-procedure** op het personeel. Het werkproces zal er anders uit gaan zien voor medewerkers van **directie A&B**, maar het is nog niet precies duidelijk hoe dit eruit gaat zien. Wel is duidelijk dat er verhoudingsgewijs meer zaken in de versnelde procedure afgehandeld moeten worden en de IND inzet op het bijbenen van de nieuwe instroom, wat extra druk op medewerkers kan zetten. Dit kan de productie verhogen, maar het kan ook een impact hebben op het werkplezier. Het kan zijn dat voor sommige werknemers de productiedruk ervoor kan zorgen dat het werkplezier verlaagt. Medewerkers moeten tevens een opleiding en goede begeleiding op de werkvloer ontvangen om de nieuwe processen te kunnen uitvoeren. Het is van belang dat er snel meer duidelijkheid komt over hoe de processen eruit zullen zien, zodat medewerkers hierin meegenomen kunnen worden.

Het **loslaten van de verplichte vaste procesdagen** heeft een grote impact op medewerkers van **directie A&B**. Wat dit zal doen met de capaciteit is op dit moment nog niet te zeggen. Wel zal de werkwijze veranderen. Hoor- en beslismedewerkers werken nu met een strakke planning waar ze geen regie over hebben. Dit gebrek aan regelruimte kan werkdruk veroorzaken. De nieuwe werkwijze biedt meer flexibiliteit aan de organisatie, en mogelijk ook voor individuele medewerkers. In hoeverre medewerkers ook zelf meer regie over hun werkzaamheden krijgen, is nog niet bepaald. Het kan zijn dat het nieuwe planningssysteem bepaalt welke werkzaamheid een medewerker het best kan oppakken en de medewerker daarmee aan de slag moet gaan. Het systeem kan echter ook zo gebouwd worden dat de medewerker meerdere mogelijkheden krijgt en zelf kiest wat die als eerste wil oppakken. De keuze die hierin gemaakt wordt is naar verwachting van invloed op de ervaren werkdruk van medewerkers. Mogelijk zal er in de nieuwe procedure ook minder sprake zijn van dossieroverdracht. Het zelf kunnen afmaken van een zaak (in plaats een zaak VA zenden) kan ook bevorderlijk zijn voor het werkplezier.⁷⁰

Het **vervallen van AMBV-gehoren bij de meeste terugnamezaken** betekent dat er capaciteit vrijkomt bij **directie A&B** die op andere werkzaamheden ingezet kan worden. Daar tegenover staat dat de termijnen voor een terugnameverzoek teruggaan van twee maanden in de huidige situatie naar twee weken voor het versturen van een kennisgeving van terugname. Daarnaast is ook de termijn om een beschikking te slaan veel korter dan momenteel het geval is. Daar zou ook capaciteit naartoe moeten, omdat we niet over de termijn van 2 weken heen kunnen. Dit betekent dat er juist meer, dan wel flexibeler inzetbare, capaciteit vrijgemaakt moet worden om de kennisgeving van terugname tijdig te kunnen versturen. De instroom van aanvragen moet dus sneller worden afgehandeld, maar kost anderzijds minder werkstappen. Mogelijk zal de bespaarde capaciteit dus meteen weer ingezet worden om sneller te kunnen acteren op AMBV-zaken.

Tegelijkertijd wordt verwacht dat het aantal informatieverzoeken van en naar andere lidstaten zal toenemen. Deze verwachting is gebaseerd op het gegeven dat wanneer een aanvrager eerder in een andere lidstaat een verzoek om internationale bescherming heeft ingediend en vervolgens in Nederland een aanvraag doet, dit in Nederland wordt aangemerkt als een opvolgende aanvraag. Bij

⁶⁹ Op 12 juni 2026 zal er hoofdzakelijk spoor 4 voorraad zijn. Op de sporen 1 en 2 is de IND geheel, respectievelijk bijna geheel, bij op de instroom en is er dus geen sprake van een voorraad. Ook zijn de termijnen op deze sporen kort, waardoor de zaken bij verdere vertraging alsnog in spoor 4 behandeld zullen worden.

⁷⁰ Dit punt heeft betrekking op de versnelde en niet-versnelde procedure. Binnen AMBV-zaken speelt dit vermoedelijk minder, vanwege de korte termijnen en de noodzaak om zaken snel en flexibel op te pakken.

de beoordeling daarvan moet het asioldossier uit de andere lidstaat worden betrokken, wat betekent dat de IND dit dossier moet opvragen. Dit gebeurt momenteel nog niet op grote schaal. De communicatie van deze informatieverzoeken verloopt via Dublinet, waartoe slechts een beperkt aantal medewerkers toegang heeft. Dit kan leiden tot een extra capaciteitsvraag bij het gespecialiseerde team dat deze werkzaamheden uitvoert, momenteel belegd in Zevenaar.

Het **opnemen van het inhoudelijk gehoor** vergt begeleiding en/of opleiding van medewerkers van **directie A&B**. Zij moeten goed kunnen omgaan met de microfoons en het programma waarin de opname wordt gezet en eventueel gedeeld. Ook kunnen zij extra druk ervaren doordat het gehoor wordt opgenomen. Daarnaast moet DV tolken informeren over de nieuwe werkwijze ten aanzien van de opname van het gehoor. Hier is de directie op het moment van schrijven mee bezig.

Er wordt weinig impact op personeel verwacht naar aanleiding van de wijzigingen in de **beoordeling van opvolgende aanvragen** omdat het beoordelingsproces hetzelfde blijft. Wel moeten zij een instructie ontvangen over de nieuwe criteria die zij moeten gaan toepassen.

Tot slot kunnen de kortere **termijnen** meer druk zetten op het personeel. De kortere termijnen voor het indienen van het verzoek, de reactie en het nemen van een beslissing in de AMBV-procedure betekenen volgens de gesproken experts niet dat er ook meer personeel nodig zal zijn. De experts verwachten dat het AMBV-proces zo ingericht kan worden dat met hetzelfde personeel kortere termijnen gehaald kunnen worden. Er zal dan wel een verschuiving in de capaciteit per functie gaan plaatsvinden. De impact van de wijzigingen in de termijnen van zij-instroomzaken zijn afhankelijk van de keuze of de zij-instroomzaken zullen worden opgepakt door een apart team of niet. Ook hier zullen de termijnen korter worden, wat extra druk op medewerkers kan zetten en prioritering belangrijk maakt.

3.3.8

IV-impact

Oorspronkelijk was het de bedoeling van de IND om de IV-ondersteuning van de nieuwe asielprocedure in het nieuwe informatiesysteem in te richten (net als voor de voor- en beroepsfase). Gedurende de onderzoeksperiode bleek echter dat dit niet haalbaar was binnen de resterende tijd. Daarom is gekozen om de IV-ondersteuning voor deze fase in eerste instantie in het huidige informatiesysteem neer te zetten. Uiteindelijk zal alsnog een overstap gemaakt moeten worden naar het nieuwe informatiesysteem. Hieronder gaan we in op de korte termijn IV-impact (wijziging van het huidige informatiesysteem) en lange termijn IV-impact (overstap naar het nieuwe informatiesysteem).

Voor de korte termijn is de IV-impact naar verwachting groot. Het huidige informatiesysteem moet worden aangepast, zodat dit kan worden toegepast voor de nieuwe procedures. Hoe groot de hiervoor benodigde wijzigingen zijn is ten tijde van het schrijven van dit rapport nog onbekend. Omdat de werkzaamheden in de voorfase en waarschijnlijk ook de beroepsfase wel door het nieuwe informatiesysteem ondersteund zullen worden, is het van belang dat de huidige en nieuwe informatiesystemen goed met elkaar communiceren. Er wordt verwacht dat de IV-impact groot is, ook gezien de tijdsdruk die er op staat om deze wijzigingen in een half jaar doorgevoerd te hebben.

Op de langere termijn wordt eveneens grote impact verwacht van de overstap naar het nieuwe informatiesysteem. Het implementeren van een nieuw informatiesysteem vergt veel van de directie IV en medewerkers A&B die moeten worden ingewerkt op het nieuwe systeem. Doordat niet meteen op 12 juni 2026 wordt ingezet op het nieuwe informatiesysteem, geldt hier wel minder tijdsdruk. Dit geeft meer ruimte om het systeem verder uit te werken en medewerkers hierop in te werken. Ook is er meer tijd voor het maken van koppelingen met andere systemen, omdat het huidige IV-systeem hiervoor nog een periode als tussenstap kan gelden. Wel moet worden gewaakt dat er hierdoor geen blijvende afhankelijkheid van het oude systeem ontstaat, waarbij dat nodig is als brug naar andere systemen.

De belangrijkste kansen die op termijn zullen gaan gelden door de nieuwe IV-ondersteuning zijn dat het werk van medewerkers makkelijker maakt en de privacy van aanvragers beter

gewaarborgd wordt. Hierdoor zou op termijn tijd en capaciteit vrijgespeeld kunnen worden. Dit zijn dus dezelfde kansen als geldt voor de IV-ondersteuning in de voorfase. Dit komt wederom door twee belangrijke wijzigingen in het IV-design, namelijk het taak gestuurd en informatie gestuurd werken (in plaats van 'zaak gestuurd' zoals in de huidige IV-ondersteuning):

- **Taak gestuurd en informatie gestuurd werken:** het nieuwe informatiesysteem ondersteunt (in de wenssituatie) werkzaamheden beter door taak gestuurd en informatie gestuurd werken, omdat medewerkers beter de velden en informatie aangereikt krijgen die relevant zijn voor de uit te voeren taak. Voor de hoor- en beslisfase komt er bijvoorbeeld een claim app (voor zaken in de AMBV-procedure), een hoor app, een beslis app en verschillende apps voor de verschillende onderzoeken die uitgevoerd moeten worden. Ook binnen deze apps zijn aparte secties per onderdeel (bv. in de beslisapp een onderdeel over ontvankelijkheid, geloofwaardigheid etc.). De IV-ondersteuning sluit zo beter aan bij de werkzaamheden van medewerkers.
- **IV makkelijker te wijzigen:** De nieuwe IV-ondersteuning maakt het eenvoudiger om de applicaties te wijzigen als er een wijziging in wet- of regelgeving heeft plaatsgevonden.
- **Privacy aanvragers beter gewaarborgd:** Wanneer het nieuwe informatiesysteem inwerking treedt, kan de privacy van aanvragers beter waarborgen, doordat medewerkers geen informatie te zien krijgen die voor hun rol en taak niet relevant is.

Tot slot wordt ten aanzien van het opnemen van de gehoren opgemerkt dat de IV-impact hiervan ook groot is. Er moet een applicatie en bijbehorend proces worden ontwikkeld waarmee gehooropnames kunnen worden gestart, gestopt en veilig opgeslagen. Daarnaast moet worden voorzien in een gecontroleerde manier (enkel beluisterfunctie) om deze opnames toegankelijk te maken voor externe partijen, zoals de rechtbank en advocaten. Tevens moet naast de software ook hardware geregeld worden. Dit zal gaan om een microfoon/opnameapparatuur die medewerkers kunnen aansluiten op hun workstation (computer/laptop).

3.4 Impact op andere organisaties in het asieldomain

In deze paragraaf komt de impact op andere organisaties in het asieldomain aan bod. We bespreken dit per organisatie. In kader 3.4 is op basis van eerdere rapporten⁷¹ de impact van de invoering van het tweestatusstelsel en de afschaffing van de voornemenprocedure op andere organisaties kort weergegeven. Onder 3.4.6 gaan we op hoofdlijnen in op de eventuele gevolgen voor andere partijen in het asieldomain, mocht de IND sneller gaan beslissen op asielaanvragen.

Kader 3.4 Impact afschaffing voornemenprocedure en op andere organisaties in het asieldomain

Afschaffing voornemenprocedure

Andere organisaties in het asieldomain verwachten vooral lasten. De Rechtspraak verwacht 1.000 extra beroepszaken en verwacht ook meer werk per zaak. DTenV ziet enerzijds kansen door snellere IND-doorlooptijden (effectiever terugkeerproces), maar verwacht ook meer werklast door extra afwijzingen en vaker "on hold" staande dossiers tijdens beroep. De gevolgen voor het COA zijn nog onzeker, al kan hogere IND-productie op termijn COA-druk verlagen mits de doorstroom naar gemeenten goed is (wanneer er een inwilliging heeft plaatsgevonden). De advocatuur verwacht minder overlegmogelijkheden met de IND, verschuiving van werk naar de rechterlijke fase en wegvallen van financiering voor de zienswijze (met alleen proceskostenvergoedingen in beroep). Nidos verwacht meer juridische en emotionele ondersteuning te moeten bieden.

Invoering tweestatusstelsel

Andere organisaties in de keten worden eveneens geraakt. Rechtspraak en rechtsbijstand verwachten meer en complexere beroepszaken en een noodzakelijke herijking van het RvR-puntensysteem (regelgeving en ICT-aanpassingen vergen 9-15 maanden na opdracht). COA, Nidos en DTenV voorzien geen directe personele of financiële impact. De samenloop met het Asiel- en Migratiepact en andere trajecten legt bovendien een zware druk op het absorptievermogen van de keten.

Ten aanzien van de wijzigingen die centraal staan in deze verkenning valt op dat het vervallen van het sporenbeleid impact heeft op de werkwijze van organisaties in het asieldomain, omdat zij hun proces hebben ingericht naar deze sporen (denk bijvoorbeeld aan het informatiesysteem van het COA en de planningswijze van de RvR). Het vervallen van dit beleid, vergt een herinrichten van deze processen.

71 IND (2024). *Uitvoeringstoets Afschaffen voornemenprocedure*. Verkregen van: <https://ind.nl/nl/documenten/04-2025/uitvoeringstoets-afschaffen-voornemenprocedure-december-2024.pdf>
IND (2025). *Uitvoeringstoets Wet tweestatusstelsel*. Verkregen van: <https://open.overheid.nl/documenten/f7fec6d6-785f-4464-9f0d-76972065d3ca/file>

Ten tweede hebben de organisaties vragen over de wijze waarop de IND de activiteiten gaat inplannen. Op het moment van schrijven wordt dit proces nog verder uitgewerkt en is het nog niet duidelijk hoe dit concreet vorm zal krijgen. Er bestaat nog steeds onderlinge afhankelijkheid in de planning, waardoor ketenpartners in sterke mate afhankelijk zijn van de IND voor het inplannen van hun eigen werk. Het is voor hen dan ook van groot belang om tijdig geïnformeerd te worden over wanneer activiteiten worden ingepland. Ook is er op sommige punten afstemming nodig over de prioritering, omdat dit ook de werkzaamheden van andere organisaties raakt. Een goede informatieverstrekking en deling is dan ook wederom van groot belang voor goed functioneren van de asielketen.

Hieronder wordt de impact op achtereenvolgens COA, DTenV, advocatuur, RvR en Nidos beschreven.

3.4.1

COA

De wijzigingen in de asielprocedure zijn ook van invloed op het COA, met name op de mogelijke plaatsingslocaties, de informatieverstrekking aan aanvragers en het informatiesysteem van de organisatie.

De locaties waar de verschillende processtappen plaatsvinden (met name de gehoren) hebben een belangrijke impact op de **plaatsingslocaties** van het COA. Hierover is ten tijde van het schrijven van dit rapport echter nog geen definitief besluit genomen. Zo loopt het gesprek bijvoorbeeld nog of er aparte COA-locaties moeten komen voor aanvragers met een aanvraag in de versnelde en niet-versnelde procedures. Het COA geeft aan dat aanvragers in de huidige procedure moeten worden geplaatst in de buurt van een IND-locatie waar een bepaalde processtap zal plaatsvinden, zodat de aanvrager beschikbaar is voor zijn of haar procedure. Dit kan leiden tot extra verhuisbewegingen. Als het niet lukt om een opvangplek te vinden in de buurt van de juiste IND-locatie, moeten aanvragers soms ver reizen, wat de kans op 'no-show' bij gehoren vergroot. Als de processtappen minder gebonden zouden zijn aan bepaalde locaties, hoeft het COA minder vaak aanvragers te verplaatsen naar een andere locatie, omdat het gehoor dan in de buurt van de locatie van de aanvrager afgenomen kan worden. Minder no-show kan ook capaciteit bij de IND besparen. De geïnterviewden wijzen in dit verband ook op telehoren als mogelijke oplossing.

Daarnaast spelen COA-medewerkers ook een rol in de **informatieverstrekking aan aanvragers**. Het is daarom belangrijk dat zij goed geïnformeerd worden over de nieuwe processen van de IND en bijvoorbeeld de nieuwe beoordelingswijze van opvolgende aanvragen. Dit geldt temeer voor de fase tot aan het gehoor, wanneer er nog geen ondersteuning van een advocaat is. Er is dan wel ondersteuning van juridisch counselors van de IND beschikbaar waarnaar COA-medewerkers mogelijk ook kunnen doorverwijzen, hoewel daar ook geen persoonlijk, inhoudelijk advies geboden zal worden.

Het vervallen van het sporenbeleid heeft eveneens een grote impact op het **informatiesysteem** van het COA. Dit is nu namelijk ingericht op basis van het sporenbeleid. Dit moet dus worden aangepast op basis van de verkorte/niet-verkorte procedure en AMBV-procedure.

3.4.2

DTenV

De wijzigingen in de asielprocedure hebben voor de DTenV een impact op hun planning, prioritering, de wijze waarop zij informatie ontvangen van de IND, capaciteit en draagvlak voor terugkeer.

Het vervallen van het sporenbeleid betekent dat de huidige manier van administratieve inrichting en **planning** moet worden herzien. De DTenV maakt nu een eerste inschatting van de complexiteit en uitvoerbaarheid van zaken op basis van de bestaande sporen. Dit vormt de basis voor interne taakverdeling en capaciteitstoewijzing. Voor de nieuwe asielprocedure moet een ander systeem worden ontwikkeld, bij voorkeur in ketensamenwerking, zodat dossiers op een consistente en werkbare manier kunnen worden geclassificeerd en toebedeeld aan de regievoerders.⁷²

⁷² De regievoerder is het aanspreekpunt voor de vreemdeling (en/of zijn gemachtigde) en voor de (keten)partners waarmee de DT&V samenwerkt

Het loslaten van vaste procesdagen creëert meer flexibiliteit, maar brengt vragen met zich mee over de **prioritering** van zaken. Voor de DTenV is vooral van belang dat zaken met een hoge kans op terugkeer (bv. wanneer reisdocumenten al beschikbaar zijn) tijdig kunnen worden afgehandeld. De bereidheid van landen van herkomst om mee te werken aan terugkeer verandert vaak, waardoor snelle afhandeling essentieel is om kansen te benutten. Een nieuwe prioriteringssysteem, mogelijk in aansluiting op eerdere initiatieven zoals de regietafels, kan hierbij ondersteunend zijn. Dit hangt echter ook samen met de prioritering van de rechtbanken en het mogen afwachten van een beroepszaak of het verzoek om voorlopige voorziening in Nederland.

Het vervallen van het AMBV-gehoor in terugnamezaken kan impact hebben op de beschikbaarheid van **informatie** die voor een overdracht naar een andere lidstaat relevant is. Op Europees niveau bestaat geen gestandaardiseerd screeningsformulier en de uitkomsten van screenings worden niet tussen lidstaten gedeeld. Dit betekent dat screeningsinformatie uit andere lidstaten naar verwachting niet beschikbaar zal zijn voor de Nederlandse autoriteiten. De IND is daarom voornemens om aanvragers waarvan wordt verondersteld dat zij al gescreend zijn in een ander land, alsnog (eventueel een beperkte versie van) de Nederlandse voorfase te laten doorlopen. Dit is dan formeel geen screening in de zin van de Procedureverordening, er zal geen medische check worden gedaan en ook geen screeningsformulier worden uitgereikt. Dit kan leiden tot minder volledige dossiers en mogelijk hierdoor complexere overdrachtstrajecten voor de DTenV.

Ook wijzigingen in de beoordeling van opvolgende aanvragen hebben gevolgen voor de **capaciteit** van de DTenV. Wanneer de voorwaarden voor het indienen van een opvolgende aanvraag worden aangescherpt, zal de refoulementstoets binnen de terugkeerprocedure vaker noodzakelijk worden. Bij deze toets wordt onderzocht of een aanvrager bij terugkeer naar zijn of haar land van herkomst risico loopt op geweld of vervolging. Zo ja, dan is het niet mogelijk om de aanvrager terug te sturen. Rechters verwachten steeds vaker dat deze toets ook buiten de asielprocedure wordt uitgevoerd. Dit kan leiden tot extra werk voor de DTenV en daarmee vergt het meer capaciteit. Anderzijds kunnen de aanvullende voorwaarden voor opvolgende aanvragen voorkomen dat herhaalde, weinig kansrijke aanvragen worden ingediend, wat het terugkeerproces kan bevorderen.

De verkorting van termijnen in de procedures wordt door de DTenV als een belangrijke kans gezien om **draagvlak voor terugkeer** te bevorderen. Kortere verblijfstermijn in Nederland verkleint de ruimte voor worteling en kan leiden tot een efficiënter vertrekproces. Wel wordt benadrukt dat versnelde procedures niet ten koste mogen gaan van de zorgvuldigheid. Uit DTenV-onderzoek blijkt dat aanvragers eerder bereid zijn mee te werken aan terugkeer wanneer zij het gevoel hebben een zorgvuldig proces te hebben doorlopen. Volgens de DTenV kan te veel versnelling dit vertrouwen ondermijnen, wat leidt tot lagere vertrekbereidheid en moeizamere terugkeertrajecten.

3.4.3

Advocatuur

De wijzigingen in de hoor- en beslisfase raken de advocatuur op het gebied van planning, het contact met aanvragers, capaciteit, en het gebruik van opnames.

Het vervallen van het sporenbeleid en de verkorte termijnen hebben voor de advocatuur vooral impact op hun **planning**. Doordat naar verwachting per advocaat meer zaken dan nu worden ingepland, wordt snel en direct contact met aanvragers essentieel. Advocaten benadrukken dat zij daarvoor vanaf het moment van koppeling over actuele contactgegevens, zoals telefoonnummers, moeten beschikken, en niet uitsluitend over het adres van het AZC. Ze zouden hierin kunnen worden voorzien via MijnOmgeving of het Advocatenportaal. Dit voorkomt dat aanvragers onbereikbaar zijn of niet op afspraken verschijnen, doordat zij zijn verhuisd zonder dat dit is doorgegeven, wat in de huidige praktijk regelmatig zou voorkomen.

Inhoudelijk verwacht de advocatuur geen knelpunten naar aanleiding van het verdwijnen van het sporenbeleid. Zij zien het juist als een positieve ontwikkeling, dat procedures meer generiek worden. Dit zorgt voor meer overzicht. Om binnen de verkorte termijnen effectief te kunnen werken, is volgens de gesproken advocaten een meer gestroomlijnde werkwijze noodzakelijk. De impact zal zitten op het verminderen van reisbewegingen, het werken op roosterbasis en het op

vaste dagen aanwezig zijn op AC-locaties. Een dergelijke planning wordt in samenspraak met de RvR ontwikkeld.

Het loslaten van de vaste procesdagen biedt volgens advocaten kansen voor meer flexibiliteit, maar vraagt om duidelijke prioriteringskaders vanuit de IND. Volgens de advocaten is er in de huidige praktijk soms sprake van prioritering die wijzigt als gevolg van politieke wensen. Dit leidt tot onduidelijke verwachtingen richting zowel advocaten als aanvragers.

Het vervallen van het AMBV-gehoor voor terugnamezaken levert in de planning tijdswinst op doordat er geen nabespreking hoeft plaats te vinden. Dit betekent een **werklasterlichting**. Het vermindert echter wel de mogelijkheden voor een directe reactie, zoals in de huidige situatie de correcties en aanvullingen aanleveren op het gehoor. Advocaten benadrukken in de nieuwe situatie daarom het belang van een formele kennisgeving van het besluit waarop een reactie kan worden gegeven, vergelijkbaar met een voornemen onder de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Hiermee kan in de procedure zorgvuldigheid behouden worden zonder een extra gehoor.

De introductie van **opnames van gehoren** wordt door de advocatuur als positief gezien, zolang deze beschikbaar komen voorafgaand aan het bespreken van de correcties en aanvullingen. Opnames kunnen bijdragen aan het oplossen van discussies over vertalingen of nuances in verklaringen, vooral bij complexe taalachtergronden of wisselende kwaliteit van tolken. In de gevallen dat er discussie bestaat over de schriftelijke weergave, is het wel noodzakelijk dat advocaten de opname samen met een tolk kunnen terugluisteren tijdens de bespreking met de aanvragers.

3.4.4

Raad voor Rechtsbijstand

De wijzigingen in de asielprocedure hebben ook impact de RvR. Op hoofdlijnen valt dit onder te verdelen in impact op het logistieke proces en impact op de vergoedingen van de asieladvocatuur.

Wat betreft het **logistieke proces** moet de RvR haar systematiek voor het plannen en roosteren van rechtsbijstandscapaciteit aanpassen op de rechtsbijstandsmomenten in de nieuwe asielprocedures. De benodigde plancapaciteit van de RvR is afhankelijk van de productie van de IND en het aantal behandellocaties (op dit moment is de capaciteit afgestemd op 5 locaties). Het is van belang dat deze factoren voorspelbaar zijn.

Daarnaast moet het **vergoedingensysteem opnieuw ingericht** worden, omdat het huidige systeem is gebaseerd op de huidige IND-procedures die nu bestaan met het sporenbeleid (net als bij het informatiesysteem van het COA). Zo krijgen advocaten extra toeslag als een zaak VA wordt gezonden. Deze procedure bestaat straks niet meer. Een herinrichting en herijking van de vergoedingensystematiek is noodzakelijk door het Ministerie van Justitie en Veiligheid in samenspraak met de RvR en het Ministerie van Asiel en Migratie. Dit vereist wijziging van het Besluit vergoedingen rechtsbijstand middels een AMVB-traject met termijn van ongeveer zes tot negen maanden. Daarna is een wijziging van het ICT-systeem nodig. De RvR geeft aan dat als de scope van de wijzigingen in de vergoedingensystematiek bekend is op 1 april 2026, de RvR deze wijzigingen dan in mei 2027 ingevoerd kan hebben in het ICT-systeem. Vanwege de inwerkingtreding van het Migratiepact per juni 2026 zal de RvR het op andere wijze moeten uitvoeren, waarvoor overleg nodig is. Tijdelijke uitvoering op een andere wijze zal ook de nodige hoge kosten met zich meebrengen, evenals een risico op meer fouten en vertragingen. Hierdoor is tijdige en rechtmatige uitvoering onzeker.

3.4.5

Nidos

De wijzigingen in de hoor- en beslisfase hebben voor Nidos een beperkte impact. Zo blijft de kern van de begeleiding van AMVs gelijk. Wel is het zo dat deze begeleiding niet meer wordt vormgegeven door het sporenbeleid en de vaste procesdagen, wat kan leiden tot een werklasterverzwaring. Ook hebben de kortere termijnen impact op de kwaliteit van onderzoeken die door Nidos naar onder meer de opvang en voogdijsituatie in andere lidstaten worden gedaan, omdat er dan minder tijd is voor een zorgvuldige afweging. De gehooropnames kunnen het werk van Nidos wel vergemakkelijken, doordat deze opheldering kunnen geven over wat er door een AMV is verklaard.

Het loslaten van vaste procesdagen heeft mogelijk gevolgen voor de manier waarop Nidos planning, voorbereiding en communicatie richting AMVs inricht, en kan zorgen voor een **werklustverzwaring**. De huidige vaste structuur biedt voorspelbaarheid en overzicht, zowel voor Nidos-medewerkers als voor de AMVs. Wanneer procesonderdelen niet langer op vaste momenten plaatsvinden, moet Nidos mogelijk vaker ad-hoc schakelen en ontstaat er minder grip op de voortgang van zaken. Hierdoor wordt het lastiger om AMVs tijdig te informeren en goed voor te bereiden op processtappen. Deze toegenomen flexibiliteit kan leiden tot extra werklustverzwaring: medewerkers moeten sneller informatie verwerken, planningen herzien en AMVs soms eerder of onverwacht voorbereiden op vervolgstappen. Daarnaast kost het meer tijd om voortdurend af te stemmen met ketenpartners over wanneer onderdelen precies plaatsvinden. Dit maakt het lastiger om het werk georganiseerd in te plannen en vergroot de kans op piekbelasting.

De verkorting van termijnen heeft voor Nidos impact op de **kwaliteit van onderzoeken** die zij kunnen doen, vooral bij AMBV-zaken. De beoordeling van het belang van het kind bij een mogelijke overdracht vraagt uitgebreid onderzoek naar de situatie in andere lidstaten. Nidos benadrukt dat de voogdijstructuren in veel Europese landen slecht geregeld zijn, waardoor een zorgvuldige beoordeling juist extra tijd vraagt. Met de kortere termijnen ontstaat volgens Nidos een risico dat deze afweging niet meer volledig of voldoende diepgaand kan worden uitgevoerd. Dit kan ten koste gaan van de kwaliteit van de belangenafweging en daarmee van de bescherming van het kind.

Nidos merkt tenslotte op dat de gehooropname hun werk kunnen vergemakkelijken, doordat deze **openhouding geven over wat er is verklaard**. Nidos geeft aan dat er in de huidige situatie geregeld discussies zijn over wat er wel en niet is verklaard door een AMV in een gehoor. Een gehooropname kan hierin duidelijkheid bieden, waardoor ook tijd kan worden bespaard.

3.4.6

Productie

In deze alinea gaan we op hoofdlijnen in op de eventuele gevolgen voor andere partijen in het asiel domein mocht de IND sneller gaan beslissen op asielaanvragen. De IND verwacht dat het vervallen van een aantal onderdelen uit de huidige asielprocedure en een efficiëntere procesinrichting, ertoe zal leiden dat de dienst meer aanvragen in dezelfde tijd kan afhandelen. Er wordt dus een toename in de 'productie' verwacht. De IND maakt echter onderdeel uit van een asielketen, waarin alle partijen onderling afhankelijk van elkaar zijn. De productie van de IND beïnvloedt het aantal beroepen dat rechtbanken moet verwerken, de benodigde opvangplekken bij het COA en de omvang van de caseload van de DTenV. In de interviews met andere organisaties in het asiel domein is daarom gevraagd wat het voor hen zou betekenen als de IND een hogere productie kan bewerkstelligen.

Alle gesproken organisaties voorzien de grootste knelpunten in de beroepsfase. Met name rechtbanken, maar ook advocaten en directie JZ van de IND kampen momenteel met personeelstekorten. Het zal daarom niet tot beperkt mogelijk zijn om de productie van rechtbanken op te schalen. Ook de RvR zal moeten opschalen bij een hogere productie om in staat te zijn om meer zaken te koppelen, in te plannen en te vergoeden. De RvR voorziet niet zozeer problemen voor het uitbreiden van haar eigen capaciteit, maar wel voor de beschikbare capaciteit van asieladvocaten. De RvR verwacht de komende jaren een substantiële uitstroom van asieladvocaten (o.a. vanwege leeftijd) en een beperkte nieuwe aanwas. Daarnaast verwacht de RvR dat door bovenstaande ontwikkelingen en met name de onzekerheden daarin de aantrekkelijkheid voor dit rechtsgebied zal verminderen. De RvR onderzoekt momenteel de effecten hiervan in relatie tot de beschikbare capaciteit van asieladvocaten.

Een hogere productie bij de IND, betekent een kortere opvangduur en dus een besparing van personeel en kosten voor het COA. De gesproken medewerkers wijzen echter op het knelpunt van doorstroom naar gemeenten waar het COA momenteel mee te maken heeft. Doordat statushouders na statusverlening niet meteen kunnen doorstromen naar een woning in de gemeente, moet het COA in de praktijk langer opvang bieden. Ook achterstanden bij rechtbanken en DTenV kunnen ertoe leiden dat de opvangduur niet verkort kan worden. Hierdoor kan niet 1-op-1 worden gesteld dat de afname in de doorlooptijd voor een aanvrager leidt tot eenzelfde afname in de opvangtijd voor die aanvrager. Een bepaalde besparing van kosten en capaciteit wordt echter

wel verwacht. Het COA verwacht daarnaast dat de veiligheid en leefbaarheid op de locaties beter wordt als aanvragers minder lang in onzekerheid verkeren. Ook geeft het COA aan dat als er meer statushouders in de opvang verblijven, het COA meer taallessen moet gaan organiseren.

DTenV moet ook capaciteit opschalen bij een hogere productie door de IND. De dienst acht dit wel haalbaar, mits er voldoende financiële middelen voor beschikbaar worden gesteld. De DTenV geeft eveneens aan dat als het Migratiepact werkt zoals beoogd, er minder instroom zal zijn bij de dienst. In dat geval zullen kansarme aanvragers al geweerd worden bij de buitengrenzen van de EU. Dit kan de eventuele gevolgen van de verhoogde productie weer compenseren.

Nidos geeft aan een zeer beperkte verhoogde werkdruk te verwachten als gevolg van een productiestijging bij de IND. AMV's blijven tot hun 18^{de} levensjaar continu in begeleiding bij Nidos, dus als de IND meer zaken gaat afdoen, heeft dat relatief weinig impact op de werklast van Nidos. Het aantal AMV's dat Nidos begeleidt zal gelijk blijven. Wel is het zo dat de voorgedij organisatie meer AMV's moet begeleiden met een lopende asielprocedure, wat iets meer werk inhoudt.

3.5

Impact op aanvragers

In deze paragraaf gaan we in op de impact op aanvragers per wijziging. In kader 3.3 wordt eveneens de impact op aanvragers van de invoering van het tweestatusstelsel en de afschaffing van de voornemenprocedure kort toegelicht op basis van eerdere rapporten⁷³.

Kader 3.3 Impact van afschaffing voornemenprocedure en invoering tweestatusstelsel op aanvragers

Afschaffing voornemenprocedure

Voor aanvragers leidt de wijziging tot snellere duidelijkheid in eerste aanleg bij afwijzingen en, door de vrijgespeelde capaciteit, mogelijk gemiddeld kortere wachttijden. Dit voordeel valt echter gedeeltelijk weg door de gevolgen van het tweestatusstelsel. Voor een kleiner deel (ongeveer 10%) wordt de totale procedure juist langer, omdat discussies verschuiven naar beroepsfase. VWN, Nidos en de advocatuur verwachten voor die groep meer onzekerheid, stress en psychische belasting. Daarnaast wordt aangenomen dat gemiddeld jaarlijks circa 1.000 extra afwijzingen in beroep geen standhouden, waardoor een deel van de doelgroep niet direct de bescherming krijgt die hen toekomt.

Invoering tweestatusstelsel

Voor de aanvrager verschuift de nadruk naar het individuele vluchtverhaal en persoonlijke verklaringen, wat de procedure zwaarder en stressvoller kan maken, vooral waar categoriaal beleid geldt. Tegelijkertijd krijgen personen die subsidiaire bescherming verleend worden de mogelijkheid in beroep te gaan tegen de afwijzing van de vluchtelingenstatus. Naar verwachting nemen doorlooptijden toe en kan het ontbreken van overgangsrecht tot extra onzekerheid en voorzorgsberoepen leiden.

3.5.1

Sporenbeleid vervangen door versnelde, niet-versnelde en AMBV-procedure

Als de IND de ambitie kan verwezenlijken om de termijnen uit het Migratiepact in de nieuwe asielprocedure te behalen, zal de gemiddelde doorlooptijd van asielaanvragen ingediend vanaf 12 juni 2026 aanzienlijk verkorten. Dit heeft positieve gevolgen voor aanvragers, zoals het verminderen van onzekerheid en stress. Ook is de verwachting dat dit bijdraagt aan dan wel integratie (bv. sneller de Nederlandse taal leren en betere arbeidsmarktparticipatie), dan wel het verwezenlijken van terugkeer.

Veel organisaties uit het asieldomain verwachten ook dat de kortere termijnen zullen leiden tot sneller duidelijkheid over de situatie van de aanvragers. VWN, de advocatuur, COA en Nidos benadrukken dat een kortere wachttijd in beginsel positief is: onzekerheid over de uitkomst van een aanvraag is belastend, en hoe sneller duidelijkheid volgt, hoe beter dit is voor het welzijn van aanvragers, en in het bijzonder voor AMV's. Er wordt ook verwacht dat de nieuwe procedures overzichtelijker zijn voor aanvragers. Zo ziet de advocatuur het vervallen van het sporenbeleid als een verbetering, het wordt voor aanvragers eenvoudiger te begrijpen welke procedure zij doorlopen. Wel benadrukken zij dat duidelijke communicatie belangrijk blijft.

⁷³ IND (2024). *Uitvoeringstoets Afschaffen voornemenprocedure*. Verkregen van: <https://ind.nl/nl/documenten/04-2025/uitvoeringstoets-afschaffen-voornemenprocedure-december-2024.pdf>

IND (2025). *Uitvoeringstoets Wet tweestatusstelsel*. Verkregen van: <https://open.overheid.nl/documenten/f7fec6d6-785f-4464-9f0d-76972065d3ca/file>

In dit kader vormt het spanningsveld tussen snelheid en zorgvuldigheid een aandachtspunt. VWN uit zorgen over de uitbreiding van de groep aanvragers die in een versnelde procedure wordt behandeld. VWN vreest dat aanvragen uit bepaalde landen onterecht in de versnelde procedure zullen vallen. Zij zien dit als nadelig voor aanvragers. Ook DTenV gaf aan bezorgd te zijn dat de snelheid wellicht ten koste zou kunnen gaan van de zorgvuldigheid. De IND merkt echter op dat na het gehoor altijd wordt bekeken of de zaak terecht in de versnelde procedure is geplaatst. Hierdoor wordt de kans dat een aanvraag onterecht in de versnelde procedure behandeld verkleind.

3.5.2 *Loslaten verplichte vaste procesdagen*

De impact van het loslaten van de verplichte vaste procesdagen op aanvragers is nog niet bekend. Enerzijds biedt de huidige procedure met vaste procesdagen aanvragers houvast, doordat duidelijk is welke activiteit op welke dag wordt uitgevoerd en wanneer zij zelf actie moeten ondernemen. Anderzijds zijn aanvragers gebaat bij een zo efficiënt mogelijke afhandeling van de aanvraag, zodat zij sneller een besluit kunnen ontvangen. Een flexibelere planning kan hierbij helpen. In de huidige procedure worden aanvragen in de AA vaak doorgestuurd naar de VA als procesactiviteiten niet op het gepland moment uitgevoerd kunnen worden (bv. een gehoor wordt afgezegd omdat er geen tolk beschikbaar is), waardoor de doorlooptijd aanzienlijk oploopt. Met een flexibelere planning kan zo'n activiteit dan makkelijker op korte termijn alsnog plaatsvinden, waardoor de doorlooptijden minder oplopen. Het is van belang dat de IND helder naar aanvragers en ketenpartners communiceert wanneer de procedurestappen plaatsvinden.

VWN stelt wel kanttekeningen bij de manier waarop de IND de prioritering van zaken zal indelen. Er bestaan zorgen dat het kan leiden tot langere wachttijden voor aanvragers die niet geprioriteerd worden. De IND plaatst daarbij de kanttekening in te zetten op het halen van de wettelijke beslistermijn, in alle zaken. Nidos wijst daarnaast op een specifiek risico voor AMV's waarbij een te flexibele planning juist het tegenovergestelde effect kan hebben van wat wordt beoogd. Als de stappen in de procedure niet voorspelbaar zijn of wijzigingen laat worden gecommuniceerd, kan dit leiden tot onzekerheid en in sommige gevallen zelfs tot weglopen uit de opvang.

3.5.3 *Geen AMBV-gehoren bij terugnamezaken*

Dat er bij terugnamezaken geen 'AMBV-gehoor' (voorheen Dublingehoor) meer is, kan nadelig zijn voor aanvragers. Zij hebben dan minder ruimte om eventuele bezwaren tegen overdracht naar een andere lidstaat te bepleiten. Anderzijds kan het proces hierdoor sneller verlopen, waardoor zij minder lang in de wachtstand hoeven te staan.

VWN en COA verwachten dat dit als gevolg kan hebben dat aanvragers zich minder gehoord zullen voelen en dat dit frustratie kan oproepen. Dit kan ook gevolgen hebben voor de veiligheid en leefbaarheid op opvanglocaties. Het ontbreken van een gesprek biedt minder ruimte om redenen in te brengen om niet overgedragen te willen worden. Advocaten zien weinig problemen ontstaan uit deze wijziging. Nidos benadrukt dat het gehoor belangrijk is voor AMV's om het belang van het kind voldoende te waarborgen.

3.5.4 *Opname gehoor*

Hoewel de verplichte gehooropname uit het Migratiepact voor de IND een verplichting is, kan dit een obstakel vormen voor aanvragers. Team Klantinzicht vraagt zich af wat een opname voor effect heeft op de dynamiek in het gesprek. Het is denkbaar dat aanvragers minder open hun verhaal doen als er sprake is van een opname, bijvoorbeeld omdat zij vrezen dat de overheid die zij ontvlucht zijn, meeluistert, of omdat zij in algemene zin wat meer wantrouwend tegenover (ook Nederlandse) overheidsinstanties staan. De harde verplichting tot een opname maakt ook dat zij deze niet kunnen weigeren. Als zij dat toch doen, kan hun aanvraag buiten behandeling worden gesteld wegens gebrek aan medewerking aan de procedure.

De opname kan echter ook voordelen hebben voor aanvragers. Zo is er een objectief bewijsstuk dat de doorslag kan geven bij onenigheid tussen de aanvrager en de hoormedewerker over de verklaringen van de aanvrager. Zo kunnen de nuances uit het gesprek later beter teruggehaald worden en is het leidende bewijsstuk hier niet een verslag dat is opgesteld door de IND-medewerker.

De gesproken advocaten verwachten dat het tot meer duidelijkheid leidt over wat er is verklaard tijdens het gehoor. Voor AMV's kan het opnemen volgens Nidos bovendien helpen bij het voorkomen van discussies over wat wel of niet is gezegd en daarmee ook bijdragen aan de zorgvuldigheid. VWN wijst erop dat het opnemen van gesprekken de dynamiek van het gehoor kan beïnvloeden en voor sommige aanvragers onveilig of ongemakkelijk kan voelen. Heldere uitleg over het gebruik van de opname is daarom voor aanvragers belangrijk.

3.5.5

Beoordeling opvolgende aanvragen

Dat de eisen voor nova bij opvolgende aanvragen verhoogd worden als gevolg van het Migratiepact, kunnen aanvragers als onprettig ervaren. Dit kan echter ook helpen om eerder te berusten in het besluit, omdat er minder mogelijkheden zijn om dit te blijven aanvechten door nieuwe gronden aan de dragen. Aanvragers kunnen zo sneller door met het opbouwen van hun leven elders.

De advocatuur vreest dat aanvragers door de wijzigingen niet goed worden voorbereid of onvoldoende juridische ondersteuning krijgen tijdens de eerdere asielprocedure, waardoor zij sneller buiten de striktere voorwaarden voor opvolgende aanvragen vallen. Zij erkennen wel dat het voor aanvragers positief kan zijn dat opvolgende aanvragen sneller worden afgehandeld, omdat lange onzekerheid belastend is voor aanvragers. Nidos voorziet dat de snelheid in eerste aanvragen voor AMV's ertoe kan leiden dat vaker een opvolgende aanvraag nodig is. DTenV ziet juist voordelen voor aanvragers en de keten als geheel, omdat strengere voorwaarden ervoor zouden kunnen zorgen dat aanvragers minder vaak een opvolgende aanvraag indienen. Hierdoor kunnen ze meer bereid zijn tot terugkeer, waardoor langdurige onzekerheid mogelijk wordt beperkt.

3.5.6

Termijnen

Dat de gemiddelde doorlooptijd naar verwachting van de IND korter wordt is voor de meeste aanvragers een groot voordeel voor aanvragers. Het is positief als zij sneller een besluit krijgen en dus minder lang in onzekerheid verkeren. Een mogelijk nadeel is dat zij minder tijd hebben om documenten ter onderbouwing van hun asielrelaas te verzamelen.

4

De beroepsfase

In dit hoofdstuk komt de laatste fase van het asielproces aan bod, namelijk de beroepsfase. Aanvragers kunnen tegen een besluit van de IND in beroep gaan. Voor asielzaken bestaat er geen interne herbeoordeling door de IND (bezwaarprocedure), maar moet een besluit meteen worden aangevochten bij de rechter (beroep). Voor de beroepszaak ontvangen aanvragers net als in het huidige systeem ook onder het Migratiepact gefinancierde rechtsbijstand. Er zijn echter enkele wijzigingen in de beroepsprocedures, die impact op de IND, de keten en aanvragers kunnen hebben. De belangrijkste wijzigingen komen in dit hoofdstuk aan bod.

De wijzigingen die in dit hoofdstuk zijn beschreven vloeien voort uit EU-verordeningen, Nederlandse wet- en regelgeving en proceswijzigingen van de IND. De wijziging van de termijnen voor beroepszaken en het besluiten op een verzoek op voorlopige voorzieningen en de verplichting tot het opnemen van het gehoor vloeien rechtstreeks voort uit de Procedureverordening. Deze zaken zullen eveneens worden verwerkt in de Nederlandse wet- en regelgeving (Vw, Vb, Vc). De wijze waarop de gehooropname gedeeld wordt met rechters en advocaten en het maken van een voorselectie op zaken die ter zitting worden gebracht zijn wijzigingen in de IND-processen.

In dit hoofdstuk beschrijven we eerst de huidige procedure op de punten waar de belangrijkste wijzigingen zullen optreden (paragraaf 4.1). Vervolgens worden de wijzigingen op hoofdlijnen beschreven (paragraaf 4.2). Tot slot komt de impact van de wijzigingen op de IND (paragraaf 4.3), andere organisaties in het asieldomain (paragraaf 4.4) en de aanvragers (4.5) aan bod.

4.1 De huidige procedure

In deze paragraaf beschrijven we de huidige procedure op de punten die relevant zijn voor de wijzigingen die in de volgende paragraaf aan de orde komen. We gaan in op de huidige termijnen bij beroepszaken (4.1.1), schorsende werking van beroepszaken en verzoeken tot voorlopige voorzieningen (4.1.2), de bewijsstukken die in de rechtbank een rol spelen (4.1.3) en de voorselectie op zaken die ter zitting worden gebracht (4.1.4).

4.1.1 Huidige termijnen

4.1.1.1 Beroepstermijnen

De termijn waarbinnen iemand in beroep kan gaan tegen een besluit (beroepstermijn), is afhankelijk van de procedure waarin de originele asielaanvraag behandeld is. Zoals beschreven in paragraaf 3.1.1 wordt in de huidige situatie gewerkt met een sporenbeleid met de sporen 1 (Dublinprocedure), 2 (Veilig land of legaal verblijf in een ander EU-land) en 4 (Algemene Asielprocedure). Binnen spoor 4 wordt nog onderscheid gemaakt tussen de Algemene Asielprocedure (AA, doorlooptijd van 6 dagen) en Verlengde Asielprocedure (VA, doorlooptijd van 6 maanden). Asielaanvragen behandeld in sporen 1, 2 en de AA van spoor 4 en asielaanvragen die in de VA worden afgewezen als kennelijk ongegrond, niet-ontvankelijk of buiten behandeling worden gesteld hebben een beroepstermijn van één week; asielaanvragen behandeld in de VA die worden afgewezen als ongegrond hebben een beroepstermijn van vier weken. De termijn voor het instellen van een hoger beroep is gelijk aan de termijn voor het instellen van een beroep.

4.1.1.2 Uitspraaktermijnen

De termijn waarbinnen de rechtbank met een uitspraak moet komen (uitspraaktermijn), is 'zo spoedig mogelijk', maar uiterlijk binnen 23 weken voor asielzaken die zijn afgewezen als ongegrond (inhoudelijke afwijzingen) (artikel 83b lid 2 Vw). Er geldt een termijn van 4 weken voor zaken die niet in behandeling zijn genomen, niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond zijn verklaard of buiten behandeling zijn gesteld (artikel 83b lid 3 Vw).

4.1.2 Schorsende werking en voorlopige voorzieningen

Het instellen van een beroep tegen een afwijzend asielbesluit betekent niet zonder meer dat aanvragers niet mogen worden uitgezet terwijl de beroepsprocedure loopt. Het beroep heeft dus niet in alle gevallen automatisch een 'schorsende werking' (art. 82, lid 2 VW). Het ontbreken van

een schorsende werking heeft ook andere rechtsgevolgen, waarbij het vervallen van het recht op opvang het belangrijkste is. Een aanvrager kan een verzoek om voorlopige voorzieningen indienen bij de rechtbank, om uitzetting te voorkomen en het recht op opvang te behouden. Een aanvrager heeft hier alleen recht op als er sprake is van 'spoedeisend belang' (artikel 8:81 lid 1 Awb). Een voorzieningenrechter beoordeelt een verzoek om voorlopige voorzieningen door het spoedeisend belang van de aanvrager te toetsen en een belangenafweging te maken. Een verzoek om voorlopige voorzieningen hangt samen met een beroepszaak en wordt in de asielpraktijk ook meestal gezamenlijk behandeld (artikel 8:86 Awb). Als de uitspraak in de hoofdzaak (de beroepszaak) niet tijdig komt en er is sprake van 'onverwijlde spoed', dan kunnen aanvragers een spoed verzoek om voorlopige voorzieningen indienen (Artikel 8:81 lid 1 Awb). Hiervoor geldt ook dat de uitspraak 'zo spoedig mogelijk' moet komen, maar in de praktijk is dat meestal binnen enkele dagen. Het verzoek om voorlopige voorzieningen wordt in de huidige beroepsprocedure tegelijk behandeld met de beroepszaak. Het indienen van een verzoek om een voorlopige voorziening maakt in de regel dat de procedure in Nederland, in de COA opvang, mag worden afgewacht.

4.1.3 *Bewijsstukken*

Momenteel zijn de verslagen van het aanmeldgehoor en het nader gehoor, de correcties en aanvullingen, het voornemen, de zienswijze en het besluit de belangrijkste bewijsstukken in de rechtbank. Met name het verslag van het nader gehoor is van belang, omdat hierin uitgebreid wordt ingegaan op het asielrelaas, hetgeen uiteindelijk bepalend is voor het verkrijgen van een asielstatus. Ook de correcties en aanvullingen die de advocaat op dit gehoor doen worden meegenomen in de beroepszaak. In de huidige procedure kan de advocaat ook een zienswijze uitbrengen naar aanleiding van het voorgenomen besluit van de IND. Daarna komt de IND met een definitief besluit, waarin eventuele wijzigingen naar aanleiding van de zienswijze zijn doorgevoerd.

4.1.4 *Zaaksturing*

De IND wil voorkomen dat er beroepszaken ter zitting worden gebracht die voor de IND moeilijk te verdedigen zijn (b voorbeeld wegens een ontoereikende motivering van het besluit door de IND of een minder zorgvuldig uitgevoerde procedure). Dit is namelijk niet wenselijk voor aanvragers en vergt wat van de schaarse capaciteit van zowel de directie Juridische Zaken (JZ) als de rechtbanken, terwijl het beroep waarschijnlijk gegrond zal worden verklaard. Om dit te voorkomen kan de IND eventuele fouten herstellen en/of het besluit intrekken. Indien een dergelijk herstel tijdig plaatsvindt voor het plaatsvinden van de zitting, kan de behandeling van de zaak veelal doorgang vinden. In de praktijk gebeurt het signaleren van deze tekortkomingen van de IND vaak pas in een laat stadium, wanneer de pleiters van JZ de zaak voorbereiden kort vóór de zitting. Op dat moment is de zaak doorgaans al ingepland. Wanneer herstel dan meer tijd vergt of leidt tot intrekking van het besluit, ontstaat alsnog capaciteitsverlies doordat zittingen moeten worden aangehouden of vervallen. Op dat moment is de zaak al ingepland en is capaciteitsverlies het grootst. Dit is ook vervelend voor aanvragers en hun advocaat, die al weken of soms maanden op de behandeling van de beroepszaak wachten.

4.2 **Wijzigingen op hoofdlijnen**

In deze paragraaf beschrijven we de belangrijkste wijzigingen op hoofdlijnen. We gaan wederom in op de termijnen (4.2.1), schorsende werking van beroepszaken en verzoeken tot voorlopige voorzieningen (4.1.2), de bewijsstukken die in de rechtbank een rol spelen (4.1.3) en de voorselectie op zaken die ter zitting worden gebracht (4.1.4). Twee andere belangrijke wijzigingen die effect hebben op de beroepsfase zijn de invoering van het tweestatusstelsel en de afschaffing van de voornemenprocedure.⁷⁴ Omdat deze wijzigingen al eerder onderzocht zijn, worden ze niet apart meegenomen in deze verkenning. Voor de volledigheid worden de wijzigingen en de impact wel beschreven in kaders 3.1 en 3.2.

4.2.1 *Nieuwe termijnen*

Onder het Migratiepact zijn er verschillende (kleine) wijzigingen in de termijnen van de beroepsprocedures. De beroepstermijn verandert, evenals de hoeveelheid zaken waarvoor de

⁷⁴ Er worden ook veel meer beroepszaken verwacht naar aanleiding van de wijzigingen rondom nareis. Dit valt echter buiten de scope van dit onderzoek. Zie voor meer informatie over nareis: IND (2025). *Verwachte uitvoeringsgevolgen van wetsvoorstellen m.b.t. nareis. Ketenbrede uitvoeringstoets*.

kortere uitspraaktermijn geldt. De wijzigingen in de beroepstermijn zijn het gevolg van het wijzigen van de proceduretypes van de asielaanvragen. Het sporenbeleid vervalt en er bestaan geen algemene en verlengde asielprocedure meer. In de plaats daarvan komen de versnelde en niet-versnelde procedure. De Dublinprocedure zal blijven bestaan, hoewel deze van naam zal veranderen omdat deze niet langer is gebaseerd op de Dublinverordening (III), maar op de Asiel- en Migratie Beheer Verordening (AMBV).

4.2.1.1 Beroepstermijnen

4.2.1.2 De beroepstermijnen worden enigszins verkort, in plaats van één of vier weken zullen de beroepstermijnen één of twee weken bedragen. Daarbij is de afdoeningswijze bepalend. Voor zaken die niet in behandeling worden genomen, niet-ontvankelijk worden verklaard, kennelijk ongegrond worden verklaard en buitenbehandeling worden gesteld, zal de beroepstermijn één week bedragen. Voor zaken waarin subsidiaire bescherming wordt verleend, die worden afgewezen als ongegrond of waarin de verblijfsvergunning wordt ingetrokken, zal een beroepstermijn van twee weken gelden.

4.2.1.3 Uitspraaktermijnen

De uitspraaktermijn bij de rechtbank blijft grotendeels hetzelfde als in de huidige situatie. De uitspraaktermijn blijft 23 weken voor asielzaken die zijn afgewezen als ongegrond, waarin subsidiaire bescherming is verleend of waarin de verblijfsvergunning is ingetrokken; en 4 weken bij niet in behandeling name, niet-ontvankelijkheid, kennelijk ongegrondheid of buiten behandeling stelling. Voor zaken in de AMBV-procedure geldt in principe een uitspraaktermijn voor een maand voor een verzoek om voorlopige voorzieningen en een maand voor de uitspraak van het beroep.

Verschillende organisaties uit het asieldomain (DTenV, COA en de advocatuur) uiten zorgen over de haalbaarheid van de termijnen voor de rechtbanken. Ze ondersteunen dit met de stelling dat rechtbanken momenteel ook niet de termijnen halen, en dat kortere termijnen nog meer druk hierop zal zetten. Dit wordt bevestigd in een rapport van het Ministerie van Asiel⁷⁵ en Migratie, waarin wordt aangegeven dat rechtbanken bij verschillende soorten asielzaken veel langere doorlooptijden hebben dan de wettelijke termijnen die hierbij horen. Directie JZ geeft aan dat het nog maar de vraag is of rechtbanken hun capaciteit voldoende kunnen aanpassen. Als de rechtbanken hierdoor veel meer zittingen gaan plannen, kan het zijn dat er onvoldoende pleiters van de IND beschikbaar zijn. Hierdoor kan het knelpunt in capaciteit ook bij de pleiters van de IND komen te liggen, in plaats van bij de rechtbanken.

4.2.1.4 Uitbreiding doelgroepen versnelde afhandeling

Naast wijzigingen in de termijnen, wijzigt ook de doelgroep waarvoor bepaalde termijnen gaan gelden. Enerzijds komt er een groep bij met de kortere uitspraaktermijn van vier weken, maar anderzijds is er ook juist een groep waarvoor de langere termijn van drieëntwintig weken gaat gelden.

De groep van aanvragers waarvoor de kortere termijnen gaan gelden, wordt uitgebreid met aanvragers met een nationaliteit van een land waarvoor het gemiddelde inwilligingspercentage in de EU minder dan 20 procent is. Deze groep moet in de nieuwe procedure immers versneld afgehandeld worden (zie 3.2.1). Hierdoor geldt voor meer aanvragers de kortere beroepstermijn van 1 week en een kortere uitspraaktermijn van vier weken.

De groep van aanvragers waarvoor juist langere termijnen gaan gelden, wordt uitgebreid met aanvragers die voorheen binnen de AA-procedure werden afgehandeld als ongegrond of die subsidiaire bescherming hebben gekregen.

⁷⁵ 'De Staat van Migratie 2025', Ministerie van Asiel en Migratie, juli 2025

Tabel 4.1 Overzicht oude en nieuwe termijnen voor beroepsprocedures

Huidige situatie			Situatie onder migratiepact		
Type asielprocedure	Beroeps-termijn	Uitspraak-termijn	Type asielprocedure	Beroeps-termijn	Uitspraak-termijn
Spoor 1: Dublinprocedure	1 week	4 weken	AMBV-procedure	1 week	1 maand voor beroep (1 maand voor voorlopige voorzieningen)
Spoor 2: Veilig land of legaal verblijf in een ander EU-land	1 week	23 weken voor afwijzingen als ongegrond; 4 weken voor niet in behandeling name, niet-ontvankelijk, kennelijk ongegrond, buiten behandeling stelling, Dublin claim-uit	- Kennelijk ongegronde aanvragen* - Buitenbehandelingstelling en - Niet-ontvankelijke aanvragen	1 week	23 weken voor afwijzingen als ongegrond, inwilligingen op grond van subsidiaire bescherming, beslissingen tot intrekking van de verblijfsvergunning; 4 weken voor niet in behandeling name, niet-ontvankelijk, kennelijk ongegrond, buiten behandeling stelling
Spoor 4: Algemene Asielprocedure	1 week		- Ongegronde aanvragen - Inwilligingen op grond van subsidiaire bescherming - Intrekkingen van de verblijfsvergunning	2 weken	
Spoor 4: Verlengde asielprocedure (voor zover ongegrond)	4 weken				

*De aanvragen van de volgende doelgroepen worden in eerste aanleg behandeld in de versnelde procedure: aanvragers met een nationaliteit met een EU-gemiddeld inwilligingspercentage van minder 20, aanvragers met een veilig land van herkomst, zaken waarbij frustratie/misleiding, openbare orde problematiek of nationale veiligheid problematiek speelt.

4.2.2 Schorsende werking en voorlopige voorzieningen

Onder het Migratiepact zijn er enkele wijzigingen rondom de schorsende werking van beroepszaken en het indienen van een verzoek om voorlopige voorzieningen. De wijzigingen zijn anders voor AMBV-zaken (voorheen Dublinzaken) dan voor de overige asielzaken, dus we bespreken deze hieronder apart (4.2.2.1 en 4.2.2.2). Ook is nog onbekend hoe andere partijen zullen omgaan met de nieuwe regels rondom schorsende werking. Hierover worden op het moment van schrijven nog gesprekken gevoerd. Zo komt er een grotere groep die in de beroepsfase geen recht meer heeft op opvang van het COA en bestaat de kans dat rechtbanken aparte zittingen gaan plannen voor verzoeken om voorlopige voorzieningen. Dit komt aan bod in respectievelijk 4.2.2.3 en 4.2.2.4.

4.2.2.1 AMBV-zaken

In AMBV-zaken zijn er belangrijke wijzigingen in de termijnen voor de beroepsfase (artikel 43 lid 3 AMVB). Aanvragers krijgen het recht om de rechter te verzoeken de uitvoering van een overdrachtsbesluit op te schorten door het indienen van een verzoek om een voorlopige voorziening. Totdat de rechter op dit eerste opschortingsverzoek heeft beslist, wordt de uitvoering van de overdracht automatisch opgeschort. Deze opschorting van de uitvoering staat los van de overdrachtstermijn van zes maanden (artikel 46 lid 1 AMBV). Het instellen van beroep of het indienen van een verzoek om een voorlopige voorziening leidt niet automatisch tot opschorting van deze overdrachtstermijn. In beginsel begint de overdrachtstermijn te lopen na aanvaarding van het overnameverzoek of bevestiging van de terugname. Alleen wanneer een verzoek om een voorlopige voorziening wordt toegewezen, krijgt het beroep opschortende werking in de zin van artikel 43 lid 3 AMBV. In dat geval begint de overdrachtstermijn pas te lopen na de uitspraak op het beroep. In alle andere gevallen blijft het oorspronkelijke aanvangsmoment van de overdrachtstermijn gelden.

De rechter moet binnen één maand uitspraak doen over dit verzoek om een voorlopige voorziening en is bij afwijzing daarvan gehouden de beslissing te motiveren. Indien opschortende werking wordt toegekend, tracht de rechter vervolgens binnen een maand een uitspraak te doen in de beroepszaak tegen het overdrachtsbesluit. Wanneer opschortende werking wordt afgewezen, kan de aanvrager hangende het beroep worden overgedragen aan de verantwoordelijke lidstaat en geldt er geen termijn voor de uitspraak in de beroepszaak. Daarnaast kunnen lidstaten (op grond van artikel 43 lid 3 AMBV) bepalen dat een verzoek om voorlopige voorziening voortaan tegelijk met het beroepschrift moet worden ingediend, in plaats van binnen 24 uur zoals nu het geval is.

4.2.2.2 Overige asielzaken

Voor de meeste overige asielzaken geldt geen expliciete uitspraaktermijn voor een verzoek om voorlopige voorzieningen. Volgens de Procedureverordening (artikel 68 lid 2) hebben aanvragers in een aantal gevallen het recht om te verblijven op het grondgebied gedurende de beroepstermijn en, indien tijdig beroep is ingesteld totdat er een uitspraak is gedaan. De beroepsprocedure heeft dus in de nieuwe situatie in een aantal gevallen een automatische schorsende werking.

Er worden echter een niet onaanzienlijk aantal uitzonderingen benoemd, waarvoor niet automatisch een schorsende werking geldt. In het geval van een aanvraag die is afgehandeld als kennelijk ongegrond⁷⁶, niet-ontvankelijk of (impliciete) intrekking (de buitenbehandelingstelling), evenals in situaties waarin het beroep uitsluitend is ingesteld om de uitvoering van het terugkeerbesluit te vertragen of te verhinderen, heeft men geen recht om op het grondgebied te blijven tijdens de beroepsprocedure (artikel 68, lid 3 Procedureverordening). In deze gevallen mogen aanvragers in beginsel worden uitgezet (artikel 68 lid 6 Procedureverordening).

Om verwijdering te voorkomen, moet in die situaties een verzoek om een voorlopige voorziening worden ingediend. Indien een dergelijk verzoek tijdig wordt gedaan, mag de aanvrager hangende de beoordeling van dat verzoek niet worden verwijderd (artikel 68 lid 5 sub d Procedureverordening). Dit verbod op verwijdering betekent echter niet dat sprake is van volledige schorsende werking van het terugkeerbesluit. Anders dan bij het recht om op het grondgebied te verblijven, worden in deze fase slechts de feitelijke gevolgen van verwijdering opgeschort, en andere rechtsgevolgen van het terugkeerbesluit blijven in stand.

Pas wanneer een verzoek om een voorlopige voorziening wordt toegewezen, krijgt de aanvrager toestemming om op het grondgebied te verblijven in afwachting van de beslissing op het beroep. In dat geval zijn de voorwaarden van artikel 68 lid 1 Procedureverordening vervuld en worden de gevolgen van het terugkeerbesluit wél geschorst totdat op het beroep is beslist.

Dit onderscheid is ook van belang voor het recht op opvang. Op grond van artikel 3, eerste lid, van de Opvangrichtlijn bestaat het recht op opvang uitsluitend voor verzoekers die als zodanig op het grondgebied mogen verblijven. Dit betekent dat een tijdelijke stop op verwijdering tijdens de behandeling van een verzoek om een voorlopige voorziening niet automatisch leidt tot recht op opvang. Voor aanvragers voor wie niet automatisch een schorsende werking geldt, die (nog) geen voorlopige voorziening hebben toegewezen gekregen, kan dit concreet tot gevolg hebben dat zij de opvang moeten verlaten. Dit geldt voor aanvragers met een aanvraag in de AMBV-procedure (claim-uit); zaken met de afhandeling kennelijk ongegrond, niet-ontvankelijk of (impliciete) intrekking (buitenbehandelingstelling); en bij beroepen ingediend om terugkeer te vertragen/verhinderen.

4.2.2.3 Verwijdering uit de opvang

Hoe bovenstaande wijzigingen in de praktijk zullen uitwerken, is sterk afhankelijk van hoe de rechtbank en het COA hiermee om zullen gaan. Voor het COA is bij de IND nog niet bekend hoe zij zullen omgaan met de mogelijkheid om meer aanvragers uit de opvang te verwijderen terwijl nog geen uitspraak is gedaan op het verzoek om een voorlopige voorziening of het beroep. Het COA geeft aan dat aanvragers die geen recht meer hebben op opvang in beginsel de opvang moeten verlaten, met een vertrektermijn van 28 dagen. Als het COA in deze situaties actiever gaat

⁷⁶ Dit geldt alleen als de aanvraag in de versnelde procedure behandeld wordt, of de aanvraag in de grensprocedure wordt behandeld en het niet gaat om een alleenstaande minderjarige vreemdeling.

handelen op het ontbreken van schorsende werking, en aldus de betrokken aanvrager verwijderd uit de opvang, dan creëert dat een spoedeisend belang in de zaken waarvoor een verzoek om voorlopige voorziening uitstaat, en zouden rechtbanken weer sneller uitspraak moeten doen bij deze zaken. Ook kan dit leiden tot meer spoedverzoeken, omdat advocaten dan zouden kunnen stellen dat er sprake is van 'onverwijlde spoed'. De DTenV wijst erop dat verwijdering uit de opvang ertoe kan leiden dat aanvragers uit beeld raken, wat het toezicht en gesprekken over terugkeer bemoeilijkt en de kans op terugkeer verkleint. Nidos benadrukt dat het gedeeltelijk wegvallen van automatische schorsende werking voor minderjarigen kan leiden tot extra procedures en daarmee tot een zwaardere belasting en grotere onzekerheid.

Op dit moment wordt onderzocht of de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen (Rva)⁷⁷ zo aangepast moet worden in de tijd tussen het besluit met geen schorsende werking en de toewijzing van de voorlopige voorziening toch opvang verleend gaat worden.

In AMBV-zaken ligt dit anders, omdat daar in beginsel basisvoorzieningen moeten worden geboden zolang de overdracht aan de orde is.

4.2.2.4

Een of twee zittingen/verweerschriften

Het is ook nog onbekend hoe rechtbanken zullen omgaan met de nieuwe werkwijze bij AMBV-zaken, waarvoor nu een uitspraaktermijn van een maand zal gelden. Als ze besluiten om het verzoek om voorlopige voorziening apart te behandelen voorafgaand aan de beroepszaak, betekent dat extra werk voor zowel de IND als de rechtbank. Er zullen dan namelijk twee zittingen moeten plaatsvinden, of een aparte schriftelijke procedure voor het verzoek om een voorlopige voorziening. Dit vergt extra (voorbereidings)tijd. Om deze reden heeft de Rechtspraak⁷⁸ bij de IND aangegeven dat het de voorkeur heeft om het verzoek om de voorlopige voorziening evenals nu het geval gelijktijdig te behandelen met de beroepszaak. Het is echter de vraag of het voor AMBV-zaken gaat lukken om op beide procedures binnen de termijn van een maand uitspraak te doen. Een andere oplossing van de Rechtspraak zou daardoor kunnen zijn om de AMBV-zaken te prioriteren, zodat hierbij de termijn gehaald kan worden.

4.2.3

Bewijsstukken

Onder de nieuwe asielprocedure gaan andere (bewijs)stukken een rol spelen in de rechtbank. De voornemenprocedure komt te vervallen, waardoor er geen stukken met een voornemen van de IND en een zienswijze van de advocaat meegenomen zullen worden. Ook wordt er in de nieuwe procedure standaard nog maar één gehoor afgenomen. Hiermee komt het aanmeldgehoor dus te vervallen. Het verslag van het inhoudelijk gehoor en de correcties en aanvullingen daarop blijven bestaan als belangrijkste (bewijs)stukken. Omdat er in de nieuwe procedure minder (bewijs)stukken beschikbaar zijn, neemt het belang van de overgebleven stukken toe.

Onder het Migratiepact zal ook een opname van het gehoor een rol gaan spelen als bewijsstuk in de rechtbank. De Procedureverordening 2024 (artikel 14 lid 2) verplicht de IND om een geluidsopname te maken van het gehoor. De opname van dit dossier wordt opgenomen in de dossiers van aanvragers. Indien er twijfels zijn over de door de aanvrager afgelegde verklaringen tijdens het gehoor, is de geluidsopname leidend (artikel 14 lid 4). Het is mogelijk om de opname van het gehoor als bewijsmiddel toe te staan in de rechtbank (artikel 14 lid 6). Het is dan ook opgenomen in de nationale wetgeving dat de gehooropname als bewijsstuk wordt toegelaten in de beroepsprocedure (zie (concept) nieuw artikel 83bb Vreemdelingenwet 2000).

Praktisch betekent dit dat er een manier moet worden bedacht om de gehooropname met de rechtbank te delen, zodat (de advocaat van) de aanvrager hier ook toegang toe heeft. In hoofdstuk 3 is benoemd dat gehooropnames, ter bescherming van de privacy van IND-medewerkers en

⁷⁷ De voorzieningen waar asielzoekers recht op hebben, zijn vastgelegd in de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen. Denk hierbij aan het bieden van onderdak, maaltijden en/of leefgeld. Het is de wettelijke taak van het COA om deze voorzieningen beschikbaar te stellen.

⁷⁸ 'De Rechtspraak' is de overkoepelende term voor de rechtbanken en gerechtshoven. Vreemdelingenzaken vallen formeel onder de rechtbank Den Haag (met nevenzittingsplaatsen elders) en kennen hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

tolken, via MijnOmgeving beschikbaar worden gesteld en daar uitsluitend af luisterbaar zijn, zonder mogelijkheid tot downloaden of verdere verspreiding. De opname van het gehoor zal in het beroepsproces onderdeel uitmaken van het dossier en digitaal op een veilige en gecontroleerde manier ter beschikking van de rechtbank worden gesteld.

VWN merkt op dat uit eerdere pilots blijkt dat gehooropnames in de praktijk beperkt worden gebruikt door advocaten en rechters, vanwege de tijdsinvestering die het beluisteren vergt. Nidos wijst er daarnaast op dat het terugluisteren van opnames met traumatische verklaringen voor minderjarigen belastend kan zijn, wat een zorgvuldige afweging vereist voordat opnames in de rechtbank worden afgespeeld.

4.2.4

Zaaksturing

Experts verwachten dat JZ in de eerste periode na de implementatie van het Migratiepact meer besluiten zal moeten intrekken. De oorzaak hiervan is tweeledig: er worden meer juridische discussies verwacht en in eerste aanleg vervalt een herstelmechanisme in de vorm van de voornemenprocedure (zie ook EAUT Afschaffen Voornemen). De toename van juridische discussies is een gegeven; hier kan de IND weinig aan doen. De gevolgen van het wegvallen van de voornemenprocedure hoopt de IND echter (deels) te ondervangen. Bij A&B worden namelijk maatregelen ingezet op kwaliteit en bij JZ wordt ingezet op beter filteren om te voorkomen dat kansarme zaken ter zitting worden gebracht.

Ten eerste verwachten de gesproken experts van JZ dat er meer juridische discussies zullen ontstaan in de rechtbank, omdat er een geheel nieuw systeem in werking treedt. De rechter zal daarom in de eerste periode toetsen of de IND de verordeningen en nationale wetgeving goed heeft geïnterpreteerd en uitgevoerd. De IND zal uitleg moeten geven over zijn interpretatie van de betreffende artikelen. Dit zal soms in het voordeel van de IND uitwerken en soms niet, waardoor over de gehele linie het percentage zaken dat in het voordeel van de IND uitvalt zal afnemen. Gaandeweg zal er jurisprudentie ontstaan over de interpretatie van de verordeningen en wetteksten, waardoor deze juridische discussies zullen afnemen en het gegrond percentage weer terugveert naar het oude niveau.

Ten tweede vervalt met de voornemenprocedure een herbeoordelingsmoment voor de IND, waarin eventuele fouten of omissies binnen de organisatie in de besluitvormingsfase hersteld konden worden. Ook kan het voorkomen dat de IND in de beginfase nog te maken heeft met kinderziekten in het nieuwe proces en er meer fouten gemaakt worden in zaken. Deze redenen zullen naar verwachting in de eerste periode leiden tot een hoger gegrond percentage voor de IND dan voorheen.

De IND (JZ) is voornemens om een uitgebreidere zaaksturing te gaan doen om te voorkomen dat zaken die voor de IND kansarm zijn op zitting verschijnen. Er wordt voorafgaand aan de zitting gekeken of herstel of intrekking van het besluit opportuun is. Omdat wordt verwacht dat het gegrond percentage voor de IND (tijdelijk) hoger zal zijn, neemt de urgentie hiervan toe. Deze filtering zal in het nieuwe systeem deels geautomatiseerd worden ingericht, met inzet van AI als ondersteunend hulpmiddel, waarbij de inhoudelijke beoordeling en besluitvorming steeds bij de IND-medewerker blijven. Ook wordt ingezet op het eerder uitvoeren van deze filtering om de frustratie bij aanvragers, advocaten en rechters over het intrekken van besluiten vlak voor zitting weg te nemen.

Verschillende organisaties uit het asieldomain, zoals de DTenV, VWN, en Nidos, benoemden de inzet van een geautomatiseerd/AI-gestuurd zaaksturingssysteem als een risico. Ze stelden vragen over de mate van uitlegbaarheid van de filtering en benadrukken hierbij de noodzaak voor menselijke controle.

4.3

De impact op de IND

In deze paragraaf beschrijven we de impact van de wijzigingen op de IND. Eerst beschrijven we per wijziging de impact op de werkprocessen (4.3.1 t/m 4.3.4). Vervolgens gaan we in op personeel en opleiding voor alle wijzigingen gezamenlijk (4.3.5). Dan komt de IV-impact aan bod (4.3.6) en we sluiten af met de financiële impact op de IND (4.3.7). In aanvulling op de impact van

de wijzigingen in de beroepsfase zelf, hebben sommige wijzigingen in de asielprocedure ook impact op de beroepsfase. De belangrijkste twee zijn de invoering van het tweestatusstelsel en de afschaffing van de voornemenprocedure. De impact van deze wijzigingen staat beschreven in kader 3.2.

4.3.1 *Nieuwe termijnen*

Het wijzigen van de termijnen heeft hoofdzakelijk impact op de werkprocessen van **directie JZ**. **Directie DV** geeft aan dat hun werkzaamheden hetzelfde blijven. Het enige verschil is dat als er kortere termijnen gelden, DV hun werkproces sneller voltooid moet hebben. Er worden geen knelpunten verwacht op dit vlak, omdat DV heeft aangegeven de verkorte termijn te kunnen halen. Voor **directie A&B** kan de impact op JZ vervolgens ook impact hebben op hun werkproces, namelijk als A&B hierdoor meer zij-instroom zaken kan verwachten. Hieronder beschrijven we de impact op JZ. Ook benoemen we waar mogelijk indirect impact is op A&B in de vorm van een toename in zij-instroom zaken.

4.3.1.1 Beroepstermijn

Het wijzigen van de termijnen voor het eerste beroep heeft geen impact op de IND. De termijn voor het eerste beroep is een termijn voor een handeling die de aanvrager en diens advocaat moeten ondernemen. Beroep kan pro forma (ongemotiveerd) worden ingesteld, waarna de rechtbank een termijn stelt voor het alsnog indienen van de gronden van beroep. Het heeft daarom geen impact op de IND dat deze termijnen verkorten.

Voor hoger beroep geldt dat de termijn voor het instellen twee weken zal bedragen in zaken waarin de beroepstermijn één week bedraagt en vier weken in zaken waarin de beroepstermijn twee weken bedraagt. De, in vergelijking met de beroepstermijn, wat langere rechtsmiddelentermijn voorkomt voor zowel advocaten als IND dat in hoger beroep teveel druk op het proces komt te staan. In dat verband is relevant dat anders dan geldt voor beroepszaken, in hoger beroep geen pro forma (ongemotiveerd) hogerberoepsschrift kan worden ingediend dat op later moment mag worden aangevuld met de grieven.

4.3.1.2 Uitbreiding doelgroepen kortere termijnen hoger beroep

De directie JZ verwacht naar verhouding meer zaken met een hoger beroepstermijn van twee weken ten opzichte van de huidige situatie waarbij de hoger beroepstermijn nu één week bedraagt. Daardoor zal de IND (verhoudingsgewijs) vaker een hoger beroepstermijn hebben van twee weken dan van vier weken. De iets langere hoger beroepstermijn van twee weken zal naar verwachting voorkomen dat de druk op de IND om snel een hoger beroepsschrift in te dienen toeneemt, zeker in combinatie met het behouden van de hoger beroepstermijn van 4 weken voor het overige deel van de zaken (zie 4.3.1.1).

4.3.1.3 Uitspraaktermijnen

Dat voor **meer zaken een kortere uitspraaktermijn** gaat gelden, betekent dat JZ meer beroepszaken moet afdoen in minder tijd. In de huidige situatie wordt voor VA-zaken met een drieëntwintig weken termijn een verweerschrift geschreven, dat vervolgens wordt bepleit in de rechtbank. Voor AA-zaken met een termijn van vier weken wordt (meestal) geen verweerschrift geschreven. In plaats daarvan wordt de zaak alleen bepleit in de rechtbank. Voor AA-zaken gelden hierdoor lagere normtijden dan voor VA-zaken (706 en 1072 minuten, respectievelijk). Dit betekent dat als er meer zaken zijn met een kortere termijn, JZ hierdoor tijd zal besparen. Voor de zaken die van drieëntwintig naar vier weken gaan, kan dit tot 366 minuten per zaak besparen.

Wel merken de experts op dat AA-zaken in sommige gevallen wel 'gerepareerd' hadden kunnen worden, als er meer tijd en een verweerschrift ingezet hadden kunnen worden. Dit houdt in dat eventuele gebreken en/of onvolledigheden in het besluit hersteld of ondervangen worden in het verweerschrift. Als die tijd er niet is, wordt het besluit ingetrokken. De kortere termijn zou daarom tot wat meer zij-instroom bij **directie A&B** kunnen leiden. Om dit te voorkomen, zou de IND bij het filteren van zaken die mogelijk gerepareerd kunnen worden prioriteit kunnen geven aan de zaken met kortere termijnen, zodat toch een (reparerend) verweerschrift kan worden ingediend binnen deze termijnen.

4.3.2 *Schorsende werking en voorlopige voorzieningen*

Ook voor deze wijziging wordt hoofdzakelijk impact op **directie JZ** verwacht. De impact van de wijzigingen rondom de schorsende werking van beroepszaken op JZ is sterk afhankelijk van de wijze waarop de rechtbank en het COA hiermee omgaan.

4.3.2.1 Een of twee zittingen/verweerschriften

Als de rechtbanken ervoor kiezen om de verzoeken om voorlopige voorzieningen apart te behandelen van de beroepszaak, levert dat JZ voor de meeste aanvragers een extra zitting of schriftelijke procedure op. Dit zou het proces minder efficiënt maken, doordat de IND een extra verweerschrift moet schrijven en eventueel naar een zitting moet komen. Als indicatie voor hoeveel tijd JZ zou moeten besteden aan het behandelen een verzoek tot voorlopige voorzieningen, kunnen we kijken naar de normtijd van deze verzoeken in reguliere bezwaarzaken, namelijk 423 minuten. Voor asielzaken hoeft nu meestal geen apart verweer geschreven te worden, dus is de normtijd (35 minuten) erg laag en niet representatief voor als er een aparte behandeling voor deze verzoeken gehouden zou moeten worden. Wel vallen deze 35 minuten weg door de aparte behandeling van het verzoek om voorlopige voorzieningen, dus netto zou het 388 minuten extra tijd kosten.

De IND zou deze tijd wel kunnen terugdringen, door het eerste zittingsmoment voor het verzoek om voorlopige voorzieningen ook aan te grijpen om een inhoudelijk verweer te voeren over de beroepszaak. Op die manier kunnen de inhoudelijke behandeling van de beroepszaak en het verzoek om voorlopige voorzieningen toch gezamenlijk opgepakt worden. Het inhoudelijk verweer moet dan alleen wel sneller geschreven worden, omdat het eerste zittingsmoment op kortere termijn plaatsvindt. De normtijd voor die eerste zitting zou dan ongeveer de normtijd hebben die nu voor een gecombineerd beroep met verzoek om voorlopige voorzieningen geldt, namelijk 1072 minuten (VA beroep, want dit zal vooral aan de orde zijn bij zaken met een termijn van 23 weken). Er wordt echter wel verwacht dat het verweerschrift nog bijgewerkt moet worden voorafgaand aan de daadwerkelijke inhoudelijke zitting van de beroepszaak, omdat daar nog tijd tussen zit. Hoeveel extra tijd dit zou kosten is niet te kwantificeren.

Directie DV moet meer uitspraken verwerken als er twee zaken per persoon komen (een aparte zaak voor de voorlopige voorzieningen en het beroep zelf). Dit proces verloopt echter al goed, waardoor hier geen knelpunten worden verwacht. De titels wijzigen ook vaker, maar dat verloopt automatisch, dus levert DV geen extra werk op.

Directie A&B wordt naar verwachting niet geraakt door deze specifieke wijzigingen in termijnen.

4.3.2.2 Verwijdering uit de opvang

Het is voor de IND nog onbekend of het COA van plan is om aanvragers actief uit de opvang te gaan verwijderen terwijl hun beroepsprocedure loopt. Als zij hier actief op gaan handelen, dan creëert dat spoedeisend belang in de zaken waarvoor een verzoek om voorlopige voorziening uitstaat, en zouden rechtbanken weer sneller uitspraak moeten doen bij deze zaken. Ook kan dit leiden tot meer spoedverzoeken, omdat advocaten dan zouden kunnen stellen dat er sprake is van 'onverwijlde spoed'.

Als het COA aanvragers actief gaat verwijderen uit de opvang, kan dat extra druk zetten op de capaciteit en planning van de IND. Het actief verwijderen van aanvragers uit de opvang kan bijdragen aan de beoordeling van spoedeisend belang en onverwijlde spoed door de rechter. Hierdoor kan het voorkomen dat rechterbanken sneller uitspraak moeten doen. De IND moet dan ook sneller handelen in rechtszaken, wat extra druk zet op de capaciteit en planning bij JZ.

In de situatie dat de aanvrager uit de opvang is verwijderd, is het wenselijk dat er een vorm van meldplicht wordt ingericht, zodat de aanvrager niet uit beeld verdwijnt. Dit is nodig zowel voor eventuele verwijdering door DT&V bij een ongegrond beroep als voor een eventuele zij-instroomprocedure (na gegrond beroep) door de IND.

4.3.3 *Bewijsstukken*

De voornaamste impact van het wijzigen van de (bewijs)stukken op de IND is dat de dienst een opname van het gehoor moet gaan maken, en een systeem moet inrichten om deze opname

beschikbaar te stellen aan de advocaat en rechter. Het plan is dat de opname van het gehoor tijdens de beslissingsfase beschikbaar wordt gesteld aan de advocatuur via een 'beluisterfunctie' in de nieuwe online MijnOmgeving. In de beroepsfase moet de opname in ieder geval officieel met de rechtbank worden gedeeld, die dat weer deelt met alle betrokken in een beroepszaak. Vanwege de privacy van de IND-medewerker en de tolk, heeft het de voorkeur vanuit de IND om het bestand te delen op een manier dat het niet gedownload kan worden. Zo wordt zo veel mogelijk voorkomen dat de opnames bijvoorbeeld op sociale media makkelijk gedeeld kunnen worden en dat specifieke vraagstellingen door anderen kunnen worden gebruikt ter voorbereiding op hun eigen gehoor. De **directie IV** is aan zet om het delen van de opnames met de rechtspraak digitaal mogelijk te maken. Mogelijk is er een rol voor de **directie DV** bij het koppelen van de opnames aan de rechtszaken, maar het doel is om dit geautomatiseerd te laten gebeuren. Er is met name een invloed op **directie JZ** als dit proces niet soepel verloopt, omdat dat hen vertraging in beroepszaken kan opleveren.

4.3.4

Zaaksturing

JZ wil meer grip hebben op de zaak voorraad en tijdig kunnen zien of zaken bijvoorbeeld ingetrokken moeten worden. Bij JZ wordt al enige mate van filtering op beroepszaken toegepast (handmatig), maar de IND is voornemens dit geautomatiseerd (deels met AI) uit te werken in het nieuwe systeem. Voor de zaken die voorliggen wordt beoordeeld of er zaken zijn die met een aanvullende stap (bv. een extra onderzoek) aangevuld kunnen worden, die ingetrokken moeten worden, of die mogelijk dermate complex zijn dat ze extra aandacht van JZ vergen. Ook als er een richtinggevende uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State is en de rechtbank vraagt om een standpunt in alle vergelijkbare lopende zaken, dan wil JZ die snel uit het systeem kunnen halen. Nu is het niet mogelijk dergelijke vragen tijdig te beantwoorden, omdat het niet haalbaar is om handmatig door alle relevante zaken te gaan. Er moet dus een vorm van automatisering plaatsvinden om dit mogelijk te maken.

Er zouden hiervoor bijvoorbeeld automatische meldingen ingebouwd kunnen worden, zodat het informatiesysteem van de IND bijvoorbeeld een melding geeft als een persoon waarvan een beroepszaak op de rol staat niet aanwezig zal zijn (bv. bij vertrek uit de opvang of overlijden). Het gebruik van AI zal uiteraard aan alle wettelijke vereisten (waaronder de AI-verordening en privacy) moeten voldoen, en de IND zal hierover transparant communiceren. Bovendien zal AI enkel als ondersteunend hulpmiddel worden ingezet. In geen geval zal AI besluiten wat er met een zaak moet gebeuren. Het is in alle gevallen de medewerker van de IND die besluit of een zaak bijvoorbeeld ingetrokken moet worden, of aanvullend gemotiveerd moet worden.

Deze wijzigingen hebben hoofdzakelijk impact op **directies JZ en A&B** in de vorm van zij-instroom. Ook **directie IV** heeft een rol bij het automatiseren van de filtering. **Directie DV** wordt naar verwachting niet geraakt door deze wijzigingen.

4.3.5

Personeel en training

Sommige van de bovenstaande wijzigingen vergen meer inzet van personeel van de IND, terwijl anderen juist capaciteit besparen. Hierdoor is het lastig om te bepalen wat de nieuwe procedure 'netto' voor impact heeft op het personeel.

Enerzijds zullen enkele wijzigingen naar verwachting leiden tot een toename van de benodigde capaciteit:

- Indien het niet leidt tot meer zaken, is er een capaciteitseffect voor de korte termijn, maar niet zozeer op langere termijn.
- Als rechtbanken **verzoeken op voorlopige voorzieningen apart van de beroepszaak zelf gaan behandelen** (vanwege de kortere termijnen), moet JZ twee keer pleiten en/of een verweerschrift uitbrengen. Dit zou eveneens extra capaciteit van JZ vergen.

Anderzijds zijn er ook wijzigingen die juist capaciteit kunnen besparen:

- Als er meer zaken zijn met een **kortere uitspraaktermijn**, dan zal JZ meer zaken afhandelen met alleen pleiten (zonder verweerschrift). Dit kan zo'n 366 minuten per zaak besparen. Hierbij geldt wel de kanttekening dat hierdoor minder herstelwerkzaamheden

verricht kunnen worden dan met een verweerschrift mogelijk is, wat kan resulteren in meer zij-instroom bij A&B.

- Een nieuw systeem voor het **filteren van zaken die ter zitting worden gebracht** kan capaciteit van JZ besparen, mits de inzet die nodig is voor het uitvoeren van de filtering opweegt tegen de tijdwinst later in het proces. Waar mogelijk kunnen zaken vaker hersteld worden of besluiten tijdig worden ingetrokken, waardoor er minder zaken ter zitting hoeven te komen. Deze vroege selectie kan bovendien een positief effect hebben op de hele keten: ook advocaten en rechtbanken hoeven dan minder tijd te besteden aan de voorbereiding van zaken die uiteindelijk geen inhoudelijke behandeling behoeven.

Het toelaten van de gehooropname als bewijsstuk in de rechtbank heeft naar verwachting alleen impact op de capaciteit van JZ als het delen hiervan niet goed verloopt.

Een belangrijke kanttekening bij de personele gevolgen voor JZ is dat de impact van het afschaffen voornemenprocedure en het invoeren het tweestatusstelsel een aanzienlijke werklast met zich meebrengen (zie kader 3.2). Hoewel deze maatregelen buiten de scope van dit onderzoek zijn geplaatst, is duidelijk dat wanneer alle wijzigingen in overweging worden genomen, netto er een grote toename is van de benodigde personele capaciteit bij JZ.

In hoeverre de wijzigingen zoals hierboven beschreven extra druk zetten op de capaciteit van de IND, is sterk afhankelijk van de capaciteit van de rechtbanken. Alleen als het hen lukt om meer zaken af te handelen in kortere tijd, zal directie JZ dat ook moeten doen. Het is nog maar de vraag of rechtbanken hun capaciteit voldoende kunnen aanpassen aan de beoogde versnelling van de procedures. Als de rechtbank inderdaad niet (veel) kan versnellen ten opzichte van de huidige situatie, geldt vooral nog het voordeel van het filteren van de zaken. In dat geval zou de opbrengst 'netto' een afname van de druk op de capaciteit bij JZ zijn.

Medewerkers van JZ moeten getraind worden voor de veranderde werkzaamheden. Deze training zullen opgepakt worden binnen het programma Asiel- en Migratiepact. Voor de medewerkers van JZ bekend dit dat ze getraind zullen worden in het werken met een nieuw informatiesysteem en nieuwe werkwijzen.

4.3.6

IV-impact

Wanneer de nieuwe asielprocedure overgaat op het nieuwe informatiesysteem, zullen de werkzaamheden in de beroepsfase ook hierdoor ondersteund worden. Als onderdeel van het nieuwe informatiesysteem wordt ook intelligente zaaksturing mogelijk. Intelligente zaaksturing zorgt ervoor dat JZ grip krijgt op de zaakvoorraad door een het implementeren van zaaksturingssysteem. Een externe partij helpt bij het vormgeven van dit systeem, maar de IND zal het uiteindelijk implementeren in het eigen systeem. Hiermee wordt bijvoorbeeld onderzocht of automatisering (o.a. door middel van AI) in de beroepsprocedure als hulpmiddel kan worden ingezet om meer productiviteit te verhogen. Zoals eerder beschreven wordt dit systeem onder meer toegepast om te voorkomen dat niet zittingswaardige zaken op zitting verschijnen. Daarnaast kan het systeem bijvoorbeeld worden gebruikt om snel te kunnen vaststellen welke zaken geraakt worden door actuele ontwikkelingen in de rechtspraak en of er nog nader onderzoek moet worden gedaan in verband daarmee. Van belang is dat het eventuele gebruik van AI uitsluitend zal worden ingezet als ondersteunend hulpmiddel, de inhoudelijke besluitvorming blijft in alle gevallen bij de IND-medewerker.

Voor de beroepsfase gelden dus dezelfde risico's en kansen als voor de asielprocedure (zie 3.3.8):

- Kansen:
 - o Productiviteit verhogen door automatisering.
 - o Taak gestuurd werken zorgt ervoor dat het systeem werkzaamheden van medewerkers beter kan ondersteunen.
 - o Informatie gestuurd werken zorgt ervoor dat medewerkers informatie benodigd voor het uitvoeren van hun taken beter kunnen vinden. Ook kunnen ze hierdoor geen overbodige informatie inzien, waardoor de privacy van aanvragers beter gewaarborgd wordt.

- Het systeem is eenvoudiger aan te passen bij bv. een wijziging in wet- en regelgeving.
- Risico's:
 - Wederzijdse afhankelijkheid tussen het werkproces en de IV-ondersteuning maakt dat het niet tijdig uitwerken van het proces het tijdig uitwerken van de IV-ondersteuning belemmert. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat voor de beroepsfase het proces al verder is uitgewerkt, waardoor het risico dat de IV-ondersteuning niet tijdig uitgewerkt kan worden veel beperkter is dan voor de asielprocedure.
 - Koppelingen met andere systemen moeten gelegd worden, waarvoor de IND ook afhankelijk is van andere partijen. Voor de beroepsfase is het delen van de gehooropname een belangrijk voorbeeld hiervan.

4.4 Impact op andere organisaties in het asieldomain

In deze paragraaf komt de impact op andere organisaties in het asieldomain aan de orde. We benoemen eerste enkele rode lijnen die we bij verschillende organisaties terugzien. Vervolgens gaan we per organisatie in op de impact voor die specifieke organisatie. Hierbij baseren we ons op interviews die we per organisatie hebben gehouden.

De verkorte termijnen in de beroepsfase hebben impact op de organisaties in het asieldomain. Dit leidt mogelijk tot een kortere opvangduur bij het COA en positieve gevolgen voor de terugkeermogelijkheden bij de DTenV. Voor de advocatuur heeft de verkorting van de termijn nadelige effecten; het leidt namelijk tot meer werkdruk.

Wat ook opvalt is dat COA, DTenV en advocatuur positief zijn over het nieuwe zaaksturingssysteem dat de IND gaat toepassen op zaken die ter zitting worden gebracht. Dit voorkomt nodeloze procedures met als resultaat versnelling van de opvang/personele capaciteit.

4.4.1 COA

De wijzigingen in de beroepsfase hebben mogelijk impact op het COA op het gebied van de opvangduur en het recht op opvang in de beroepsfase.

Net als bij de asielprocedure zijn de termijnen in de beroepsfase voor de meeste zaken korter, wat leidt tot een kortere benodigde **opvangduur** door het COA. Ook het voornemen van de IND om een betere filtering toe te passen op zaken die ter zitting worden gebracht, kan leiden tot een versnelling. Zaken die niet ter zitting worden gebracht, kunnen dan namelijk sneller als zij-instroom zaak opnieuw beoordeeld worden door de IND, waardoor de aanvrager sneller duidelijkheid heeft. Hiermee wordt ook de opvangduur verkort. Voor beide vormen van versnelling geldt wederom de kanttekening dat de impact op de opvangduur sterk afhankelijk is van de mate waarin gemeenten, rechtbanken en DTenV deze versnelling kunnen bijbenen.

De verwachting dat er meer aanvragers zullen zijn met een beroepszaak die niet automatisch een schorsende werking heeft, heeft ook impact op het COA. Er komt een grotere groep die in de beroepsfase geen recht meer heeft op opvang en door het COA verwijderd kan worden uit de opvang. Voor zover van die mogelijkheid gebruik zal worden gemaakt, is de verwachting echter dat aanvragers in de meeste gevallen een spoedverzoek om voorlopige voorzieningen zullen instellen tijdens de vertrektermijn van 28 dagen die zij hebben om de opvang te verlaten. Dit zal ertoe leiden dat het in de meeste gevallen niet op verwijdering uit de opvang zal aankomen, waardoor de impact op COA naar verwachting beperkt zal zijn. Wel zullen de spoedverzoeken de druk op de rechtbanken vergroten.

4.4.2 DTenV

De voorgenomen wijzigingen in de beroepsfase hebben gevolgen voor de uitvoeringspraktijk van de DTenV. De belangrijkste impact betreft terugkeermogelijkheden, planning, toegenomen capaciteitsdruk.

De verkorting van de doorlooptijden van beroepsprocedures heeft volgens de DTenV een positieve impact op de **terugkeermogelijkheden**. Wanneer rechtbanken erin slagen deze kortere termijnen te halen, biedt dit de DTenV de mogelijkheid om het terugkeerproces sneller en efficiënter in te richten. Aanvragers zijn dan korter in Nederland, wat doorgaans leidt tot minder verankering en betere vertrekbaarheid, waardoor de DTenV een eerder zicht heeft op effectuering van terugkeer.

Volgens DTenV zijn er gevolgen voor hun **planning** door de wijzigingen in de beroepsfase. De verkorting van wettelijke termijnen kan ertoe leiden dat rechtbanken in AMBV-zaken vaker zonder zitting een voorlopige voorziening toewijzen om binnen de wettelijke termijnen te blijven. Hoewel dit tijdelijk overdracht kan tegenhouden, moet de rechtbank vervolgens alsnog binnen een maand uitspraak doen in de beroepszaak. Hierdoor ontstaan meerdere snelle en opeenvolgende procesbewegingen: er wordt binnen een korte termijn een uitspraak gedaan op het verzoek tot voorlopige voorziening, en vervolgens binnen een maand weer een uitspraak op de beroepszaak. De uitkomsten hiervan hebben direct gevolgen voor overdracht en bewaring. Voor DTenV maakt dit de planning complexer: plannen moeten opnieuw worden bijgesteld, trajecten soms stilgezet en daarna weer versneld opgepakt. Voor overige asielzaken geldt dit verband overigens niet, het toewijzen van een voorlopige voorziening verandert daar niets aan de bestaande uitspraaktermijn van 4 weken na het indienen beroep.

Hoewel een snellere definitieve uitspraak in beginsel kan bijdragen aan een sneller terugkeertraject, ontstaat in dit scenario juist meer piekbelasting, omdat verschillende procedurele stappen elkaar in hoog tempo opvolgen. De uitvoeringslast voor DTenV neemt daardoor toe en het wordt moeilijker om zorgvuldig en stabiel te plannen.

DTenV verwacht daarnaast dat de wijzigingen leiden tot een **toename van de benodigde capaciteit**. Een belangrijk punt betreft de mogelijke toename van afwijzingen met een vertrektermijn van nul dagen. In de meeste gevallen hebben aanvragers bij een afwijzing een vertrektermijn van 28 dagen, waarin ze Nederland moeten verlaten. In bepaalde gevallen kan deze vertrektermijn worden onthouden, bijvoorbeeld wanneer een afwijzing kennelijk ongegrond wordt afgedaan. Dan wordt de vertrektermijn nul dagen. DTenV vraagt zich af of er in de nieuwe procedure vaker sprake zal zijn van een vertrektermijn van 0 dagen. Dit kan resulteren in een plotseling hogere instroom van afgewezen aanvragers die direct moeten terugkeren, waardoor de DTenV in korte tijd meer personeel moet inzetten voor de terugkeerprocedure. Mocht het COA aanvragers in deze fase tevens verwijderden uit de opvang omdat het beroep geen schorsende werking heeft, dan raakt een deel van hen buiten beeld. Hierdoor kan het moeilijker worden om contact te onderhouden en het vertrekproces te begeleiden. Dit zou tevens meer inspanning vergen van de DTenV.

4.4.3

Advocatuur

De wijzigingen in de beroepsfase brengen een aanzienlijke impact op de advocatuur met zich mee, met name wat betreft werkdruk en capaciteit vanwege de verkorting van de beroepstermijnen en mogelijke toename van spoedprocedures voor voorlopige voorzieningen, sneller opheldering door de gehooropnames en het voorkomen van nodeloze procedures door het zaaksturingssysteem.

Een belangrijk knelpunt voor de advocatuur betreft de impact op hun **werkdruk**. De verkorting van de beroepstermijnen zal hier invloed op hebben. Volgens de advocatuur blijft het indienen van een pro-formaberoepschrift op zichzelf een relatief eenvoudige administratieve handeling, maar het uitwerken van de inhoudelijke beroepsgronden kost tijd en hierbij moet ook een bespreking met aanvragers worden ingepland. Door de termijn van vier naar twee weken te verkorten, valt volgens advocaten de noodzakelijke ademruimte weg om de uitwerking zorgvuldig op te stellen. Dit verhoogt de werkdruk.

De verkorte termijnen maken het met name lastig omdat advocaten bij het vervallen van de voornemenprocedure niet langer kunnen anticiperen op een eventuele afwijzing. Hierdoor moeten zij al tijdens de correcties en aanvullingen met cliënten bespreken of zij in geval van een negatieve beslissing beroep willen instellen. De advocatuur wijst erop dat dit in de praktijk complex is, omdat deze afstemming in persoon moet plaatsvinden en de beperkte tijd dit bemoeilijkt. Hoewel het mogelijk is om zonder voorafgaande toestemming beroep in te stellen, leidt dit tot ongewenste

situaties waarin een advocaat een procedure moet doorzetten of intrekken zonder goed contact met de cliënt te hebben gehad.

Ook de wijzigingen rondom schorsende werking veroorzaken bij advocaten zorgen over een **toename in spoedprocedures voor voorlopige voorzieningen**. Indien COA daadwerkelijk overgaat tot verwijdering van aanvragers voor wie de beroepsprocedure geen automatisch schorsende werking heeft, ontstaat volgens de advocatuur een onhoudbare situatie met een toename van spoedprocedures voor de advocatuur. In de praktijk zullen rechtbanken dan vermoedelijk vaker ordemaatregelen moeten treffen: een tijdelijke, zeer snelle beslissing om de opvang te handhaven totdat de rechter inhoudelijk kan oordelen. Volgens de advocatuur zorgt dit niet alleen voor extra druk op hun eigen inzet, omdat zij onder hoge tijdsdruk spoedverzoeken moeten voorbereiden, maar vooral voor een aanzienlijke toename van de capaciteitsdruk bij rechtbanken. De toegenomen werkdruk bestaat dan vooral uit het moeten behandelen van meer spoed- en ordemaatregelen, zonder dat dit direct leidt tot een inhoudelijke beoordeling van de asielzaak. Dit creëert onrust op opvanglocaties en zet zowel advocatuur als rechtspraak verder onder druk.

Het gebruik van gehooropnames als bewijsstuk biedt daarentegen kansen voor de advocatuur om **sneller opheldering** te krijgen in zaken waar onduidelijkheid is over wat er precies verklaard is. Hoewel rechters de opnames naar verwachting van de advocatuur zelden zullen terugluisteren, kunnen advocaten deze benutten wanneer cliënten stellen dat verklaringen onjuist zijn weergegeven. Dit zal slechts in uitzonderlijke gevallen nodig zijn omdat in de praktijk voornamelijk wordt gewerkt met het gespreksverslag, maar de mogelijkheid tot het aanleveren van opnames kan in specifieke situaties van waarde zijn.

Tot slot wordt het voorgestelde zaaksturingssysteem door de advocatuur positief beoordeeld omdat **nodeloze procedures bespaard worden**. Dit systeem voorkomt dat in zaken waarin het besluit aantoonbare fouten bevat toch volledig doorgeprocedeerd wordt. Voor advocaten en voor aanvragers betekent dit minder nodeloze procedures, en snellere duidelijkheid. De advocatuur kan hiermee ook een efficiëntere inzet van capaciteit waarborgen.

4.4.4

Raad voor Rechtsbijstand

Net als bij de hoor- en beslisfase, geldt ook voor de beroepsfase dat een herijking van de vergoedingensystematiek nodig is. De uren die advocaten per zaak besteden aan beroepszaken zullen naar verwachting namelijk toenemen, met name ten gevolge van het afschaffen van de voornemenprocedure en de invoering van het tweestatusstelsel. Ook het mogelijk apart behandelen van verzoeken om voorlopige voorzieningen (los van de beroepszitting zelf), heeft impact op de vergoedingen. Nu bestaat er namelijk geen aparte vergoeding voor een verzoek om voorlopige voorzieningen, maar wordt er wel een toeslag vergoed als de zaak los van de zitting wordt behandeld. Ook deze wijziging zal moeten worden meegenomen in de herijking.

4.4.5

Nidos

De positie van Nidos verandert niet wezenlijk tijdens de beroepsfase en daarom zal de impact hiervan op Nidos beperkt zijn.

4.5

Impact op aanvragers

In deze paragraaf gaan we in op de impact van de wijzigingen op aanvragers. We bespreken dit wederom per wijziging.

4.5.1

Termijnen

De gesproken experts van de IND verwachten niet dat de verkorting van de **beroepstermijnen** ertoe zal leiden dat aanvragers niet meer tijdig een beroep kunnen instellen, maar geven aan dat dit wel invloed heeft op de ruimte die zij krijgen om afstemming met hun advocaat te zoeken. Nu geldt voor zaken in sporen 1, 2 en 4(AA) ook een termijn van één week, die over het algemeen wordt behaald. Het gaat hier echter wel om aanvragers die zich nog op locatie bevinden en zodoende makkelijk te bereiken zijn voor de advocaat. Voor de huidige VA-zaken, waarvoor een beroepstermijn van vier weken geldt, zijn aanvragers moeilijker te bereiken. Aanvragers zijn dan verspreid over het land, waardoor ze naar het kantoor van de advocaat moeten komen voor

afstemming. Dit is nu al moeilijk te organiseren voor de advocaat, en wordt waarschijnlijk moeilijker als de termijn voor dergelijke zaken van vier naar twee weken gaat. Hierdoor kan het voorkomen dat (sommige) aanvragers hun advocaat niet kunnen spreken voor het verstrijken van de beroepstermijn.

Een gebrek aan afstemming voor het verstrijken van de beroepstermijn kan verschillende gevolgen hebben. De gevolgen zijn ook afhankelijk van hoeveel contact er al heeft plaatsgevonden tussen de advocaat en de aanvrager tijdens de asielprocedure. Hoe meer contact er is geweest en hoe meer tijd de advocaat heeft gehad om zich in te lezen in het dossier, hoe beter de advocaat de aanvrager kan vertegenwoordigen en een inschatting kan maken van de wenselijkheid en haalbaarheid van een beroep. Dit is in het voordeel van aanvragers. Als er echter geen afstemming kan plaatsvinden en de advocaat nog onvoldoende beeld heeft van de wensen van de aanvrager, zou het kunnen dat de advocaat zekerheidshalve een beroep indient. Hoe groot de kans is op dit soort beroepen is onzeker. Ook is onzeker of de advocaat en de aanvrager de beroepszaak zullen doorzetten na indiening, als blijkt dat de aanvrager eigenlijk niet van plan was om een beroep in te stellen.

Kortere **uitspraaktermijnen** zijn voor aanvragers gunstig, omdat zij dan eerder duidelijkheid hebben over hun asielzaak. Naar verhouding zullen meer aanvragers een uitspraak krijgen in 4 weken in plaats van 23 weken, wat hen aanzienlijk sneller een antwoord geeft. Uiteraard is daarbij van belang of de rechtspraak deze termijnen in de praktijk ook kan halen. Dat is uiterst onzeker⁷⁹. Verschillende organisaties uit het asieldomain benadrukken dat langdurige onzekerheid voor aanvragers zwaar weegt en dat een tijdige beslissing kan bijdragen aan rust en acceptatie van de uitkomst. Vanuit dit perspectief wijst de DTenV erop dat een procedure die als eerlijk wordt ervaren, de bereidheid van aanvragers om mee te werken aan terugkeer kan vergroten.

Tegelijkertijd signaleren organisaties risico's voor aanvragers wanneer de versnelling gepaard gaat met toenemende tijdsdruk. VWN en de advocatuur waarschuwen dat kortere beroepstermijnen de ruimte voor inhoudelijk contact tussen aanvrager en advocaat kunnen beperken. Dit kan ertoe leiden dat beroepsprocedures vaker pro forma worden gestart en pas later inhoudelijk worden ingevuld. Voor aanvragers kan dit de indruk wekken dat hun zaak onvoldoende zorgvuldig wordt voorbereid of dat zij onvoldoende gelegenheid krijgen om hun standpunt toe te lichten. De betrokken organisaties wijzen erop dat dit gevoelens van onzekerheid en onvoldoende gehoord worden kan versterken, juist in een fase waarin duidelijke begeleiding en vertrouwen in de procedure van groot belang zijn.

4.5.2

Schorsende werking

De wijzigingen rondom schorsende werking en verzoeken om voorlopige voorzieningen hebben vooral impact op aanvragers als het COA besluit aanvragers na een afwijzing in eerste aanleg uit de opvang te gaan verwijderen. Dit is in het nadeel van aanvragers. Anderzijds kan deze wijziging meer urgentie achter hun verzoek om voorlopige voorzieningen zetten, waardoor hier mogelijk eerder een besluit op komt. Ook de voortvarendheid van de behandeling van de beroepszaak kan hierdoor eerder in hun voordeel uitpakken, omdat het risico om verwijderd te worden uit de opvang door rechters kan worden gezien als spoedeisend belang.

Indien aanvragers uit de opvang worden verwijderd, heeft dat voor hen als neveneffect dat het dan lastiger is in beeld te blijven bij de DT&V en de IND. Dat kan gevolgen hebben voor de voortgang van het vertrek, dan wel voor de voortgang van een nieuwe beoordeling na een eventueel gegrond beroep door de IND.

De organisaties uit het asieldomain maken zich zorgen over de mogelijke situatie waarin aanvragers de opvang moeten verlaten, voordat op een verzoek om voorlopige voorziening is beslist. Ontruiming in deze tussenperiode kan voor aanvragers zeer stressvol zijn, vooral als later blijkt dat ze weer terug kunnen in de opvang. Ook kan dit ervoor zorgen dat mensen buiten beeld raken, wat de terugkeerprocedure compliceert. Voor AMV's geldt op grond van artikel 6 van de Rva

⁷⁹ Uit de onderzoeken naar het afschaffen van de voornemenprocedure en het invoeren van de wet tweestatusstelsel komt nadrukkelijk naar voren dat er een grote belasting zal zijn voor de rechtspraak naar aanleiding van deze wijzigingen. Als de rechtspraak de extra hoeveelheid werk niet aankan, zal dat direct negatieve gevolgen hebben voor het halen van de termijnen.

dat de opvang wordt voortgezet tot het bereiken van de leeftijd van 18 jaar. De beschreven situatie heeft voor deze groep derhalve geen gevolgen voor het recht op opvang, maar kan wel leiden tot aanvullende onzekerheid in de procedure.

4.5.3

Bewijsstukken

Het is in het voordeel van aanvragers dat er straks een opname van het gehoor is, die als feitelijk bewijs kan dienen bij onenigheid over wat er in het gehoor is besproken. Voorheen was hierin namelijk het verslag van de IND-medewerker het enige bewijsstuk dat voor het gesprek kon worden ingediend.⁸⁰

Aanvragers mogen de opname in principe niet weigeren, want dit is een verplichting die voortvloeit uit het Unierecht. Als zij aangeven niet opgenomen te willen worden en medewerking aan het gehoor weigeren te verlenen, kan dit dus worden gezien als een gebrek aan medewerking en een reden om de asielzaak buiten behandeling te stellen (op grond van artikel 41 sub d Procedureverordening).

De advocatuur ziet het gebruik van opnames bij de beroepszaak als een vooruitgang voor aanvragers, omdat het bijdraagt aan verificatie en duidelijkheid over wat er tijdens het gehoor is gezegd. Nidos wijst echter op het risico dat het afspelen van opnames, zeker wanneer deze traumatische ervaringen bevatten, voor minderjarigen emotioneel belastend kan zijn. Het zorgvuldig afwegen wanneer en op welke wijze opnames in de rechtszaal worden gebruikt, is daarom volgens hen essentieel.

4.5.4

Zaaksturing

Het filteren van zaken die ter zitting worden gebracht kan ertoe leiden dat een deel van de aanvragers sneller duidelijkheid heeft over hun zaak. Hierdoor kunnen zaken namelijk sneller aangevuld en afgehandeld worden, of besluiten worden eerdere ingetrokken waardoor de zaak op kortere termijn weer wordt bekeken door de IND. Het is voor aanvragers in ieder geval prettiger als dit niet vlak voor de zitting gebeurt.

VWN, DTenV, de advocatuur en Nidos zijn positief over het principe dat **kansarme zaken vroegtijdig kunnen worden afgevangen**, waardoor aanvragers sneller duidelijkheid krijgen en geen onnodige procedures hoeven te doorlopen en af te wachten. VWN wijst op het belang van transparantie en menselijke toetsing. Zonder heldere uitleg en controle bestaat het risico dat aanvragers willekeur ervaren of dat fouten in eventuele automatisering onopgemerkt blijven.

⁸⁰ Wel is het zo dat op het gehoorverslag correcties en aanvullingen ingediend konden worden.

5

Implementatie

In dit hoofdstuk gaan we in op de implementatie. Hierbij baseren we ons op de interviews met vertegenwoordigers van de IND en andere organisaties in het asieldomein (COA, DTenV, advocaten, RvR, Nidos en VWN). Eerst komen de kansen (5.1), risico's (5.2) en randvoorwaarden aan bod (5.3). Vervolgens gaan we in op de implementatietermijn (5.4).

5.1

Kansen

In deze paragraaf gaan we in op de kansen die voortvloeien uit de implementatie van de nieuwe asielprocedure. Het gaat om structurele kansen die zich naar verwachting voordoen wanneer de asielprocedure volledig is geïmplementeerd. Sommige kansen zullen in de eerste fase na implementatie naar de verwachting van experts van de IND nog niet gelden, omdat het nieuwe proces nog moet landen binnen de organisatie. Dit zal verder beschreven worden onder de risico's en randvoorwaarden.

De geïnterviewden benoemen de volgende structurele kansen:

- **Het wegvallen van processtappen speelt capaciteit vrij en verkort mogelijk doorlooptijden:** Verschillende wijzigingen uit zowel de EU-verordeningen als de nationale invulling daarvan zorgen ervoor dat er processtappen uit het huidige asielproces vervallen. Denk bijvoorbeeld aan het vervallen van het aanmeldgehoor (nationaal), de voornemenprocedure (nationaal) en het voormalige Dublingehoor voor terugnamezaken (EU). Hierdoor wordt capaciteit vrijgespeeld bij de IND en kan ingezet worden op het verkorten van de doorlooptijden.
- **Proceswijzigingen van de IND bevorderen efficiëntie in het asielproces:** De proceswijzigingen die de IND in de nieuwe asielprocedure doorvoert, kunnen het efficiënt afhandelen van asielaanvragen bevorderen. In elke fase zien we proceswijzigingen ten behoeve van de efficiëntie. Denk bijvoorbeeld aan het uitvragen van informatie via tablets in de voorfase waarmee het intakegehoor van DISA en het aanmeldgehoor van de IND worden vervangen; het voornemen om minder dossieroverdracht te laten plaatsvinden tijdens de asielprocedure; en het nieuwe zaaksturingssysteem van JZ in de beroepsfase waarmee wordt beoogd om te voorkomen dat zaken die voor de IND kansarm zijn op zitting verschijnen.
- **Aanvragers krijgen in de nieuwe asielprocedure sneller duidelijkheid:** De combinatie van de hierboven beschreven punten (het wegvallen van processtappen en de efficiëntere werkwijze van de IND) leiden ertoe dat aanvragers sneller duidelijkheid zullen krijgen over hun asielaanvraag. Ook bij een eventuele beroepsprocedure krijgen aanvragers naar verwachting sneller duidelijkheid. Dit komt door kortere beroepstermijnen voor een deel van de zaken. Ook het nieuwe zaaksturingssysteem van de IND zal hieraan bijdragen, omdat de dienst hierdoor zaken eerder kan herstellen of besluiten in kan trekken, in plaats van de zaak ter zitting te laten komen.
- **De IND krijgt meer regie over het asielproces:** De nieuwe asielprocedure stelt de IND eveneens in staat om meer regie te houden over het asielproces. Dit komt doordat er minder afhankelijkheid is van andere partijen in de asielketen, doordat de rol van DISA, AVIM, VWN en advocaten vervallen of beperkt worden. Hierdoor heeft de IND meer regie over het verloop van de procedures en informatiedeling richting aanvragers. Voorheen was de informatiedeling richting aanvragers afkomstig van verschillende partijen (VWN, advocaten, IND), maar voortaan zal dit meer centraal belegd zijn bij de IND in de vorm van juridische counseling.
- **Meer flexibiliteit om de procedure aan te sluiten op een individuele zaak:** omdat de versnelde en niet-versnelde procedures inhoudelijk niet van elkaar verschillen, heeft de IND meer flexibiliteit om binnen deze procedures maatwerk te bieden in individuele zaken.
- **Het nieuwe informatiesysteem ondersteunt medewerkers beter bij hun werkzaamheden:** Er zijn klachten onder medewerkers over het huidige informatiesysteem en het vermogen daarvan om het werkproces te ondersteunen. Het nieuwe systeem zou een verbetering moeten zijn op dit punt, doordat het medewerkers beter ondersteunt bij

hun werkzaamheden. Er valt te verwachten dat hierdoor op termijn capaciteit bespaard kan worden.

- **Het nieuwe informatiesysteem kan privacy van aanvragers beter waarborgen:** Ook vertoont de nieuwe IV-ondersteuning⁸¹ alleen de informatie die een medewerker op dat moment nodig heeft voor de uit te voeren werkzaamheden. Hierdoor krijgen medewerkers minder irrelevante informatie over aanvragers te zien, wat het systeem meer in lijn brengt met de AVG.
- **Het nieuwe informatiesysteem is eenvoudiger aan te passen bij wijzigingen:** Tenslotte is het nieuwe systeem door het design in verschillende lagen beter aanpasbaar bij wijzigingen in bijvoorbeeld wet- en regelgeving. Hierdoor kan het systeem beter geactualiseerd worden en hoeven minder omwegen ingebouwd te worden (wat op de lange termijn bijdraagt aan het overzichtelijk houden van het systeem).
- **Extra opleiding voor signaleren kwetsbare aanvragers en formaliseren werkafspraken Nidos:** Voorfase-medewerkers worden specifiek opgeleid om kwetsbare aanvragers zo tijdig mogelijk te kunnen signaleren. Daarbij wordt opgemerkt dat het signaleren van kwetsbaarheden een doorlopend proces is, wat niet eindigt als de voorfase is afgerond. Daarnaast wordt de rol van Nidos voor het begeleiden van AMV's in de voorfase geformaliseerd, waardoor deze groep het volledige proces kan rekenen op de juiste begeleiding. Doordat nu al vanaf het begin een dossier wordt bijgehouden over een specifiek kind, kunnen ook de belangen van het kind beter worden gewogen.
- **Werkdruk bij medewerkers kan verlaagd worden als zij meer regie krijgen over eigen planning:** Een meer flexibele planning van werkzaamheden waarbij medewerkers zelf keuzes kunnen maken in de werkzaamheden die zij oppakken, kan ervaren werkdruk bij medewerkers verlagen.
- **Kortere AMBV-termijnen verkleinen de kans dat aanvragers uit beeld verdwijnen:** Het verkorten van de AMBV-termijnen kan de kans verkleinen dat aanvragers uit het beeld van instanties verdwijnen. Zij hebben namelijk minder tijd om zich aan het toezicht te onttrekken. Dit geldt zeker in combinatie met de bredere mogelijkheden om toezicht te houden op aanvragers. Zo kunnen problemen voorkomen die gepaard gaan met onttrekking aan toezicht, zowel voor aanvragers zelf (bv. grotere kans op uitbuiting, onttrekking aan medische zorg), als voor de bredere maatschappij (bv. openbare orde problematiek).
- **Filtering van zaken waarbij herstel/intrekking besluit vroegtijdig mogelijk is, kan capaciteit besparen:** Door alleen zittingswaardige zaken voor de rechter te laten komen, wordt capaciteit bespaard van zowel de directie JZ van de IND als van rechters en advocaten. Daarnaast kan capaciteit bij de directie A&B van de IND bespaard worden als medewerkers van directie JZ zaken vaker binnen de beroepsprocedure kan herstellen zonder dat hier opnieuw een beslismedewerker naar hoeft te kijken.
 - o Deze filtering leidt er ook toe dat beslismedewerkers (beter dan nu) een terugkoppeling krijgen over eventuele gebreken van het besluit in eerste aanleg. Dit kan medewerkers helpen in het verbeteren van de kwaliteit van beslissingen.

Uit de interviews met andere organisaties in het asieldomain komen daarnaast de volgende structurele kansen naar voren:

- **Efficiënter doorlopen van alle fasen bespaart opvangcapaciteit bij COA:** De IND heeft als streven de voorfase binnen een dag af te ronden. Om dit te bereiken zijn een aantal procesonderdelen komen te vervallen (zoals het intake- en aanmeldgehoor) en zijn er verschillende efficiëntie maatregelen uitgedacht (zoals het werken met een tablet en nieuwe IV-ondersteuning). Als de IND er inderdaad in slaagt om de voorfase uit te voeren binnen één dag, dan scheelt dat in de opvangcapaciteit bij het overbelaste aanmeldcentrum in Ter Apel. Ook verwacht de IND dat aanvragers de asiel- en beroepsprocedure sneller zullen doorlopen. Dit bespaart eveneens opvangcapaciteit bij het COA.
- **Formaliseren werkafspraken IND en Nidos gunstig voor AMV's:** In tegenstelling tot de huidige voorfase, zullen er in de nieuwe voorfase concrete werkafspraken gemaakt

⁸¹ Deze kans doet zich direct voor in de voorfase, omdat voorfase-medewerkers vanaf implementatie met het systeem INDIRA zullen werken. De kans zal zich pas later voordoen in de asielprocedure en beroepsfase, wanneer de nieuwe IV-ondersteuning ook daar wordt geïmplementeerd.

worden over de rol van Nidos. Hiermee is de begeleiding van AMV's beter gewaarborgd. Dit betekent eveneens dat eventuele kwetsbaarheden ten aanzien van deze doelgroep sneller gesignaleerd kunnen worden. Daarnaast wordt hiermee een betere samenwerking in de keten voorzien.

5.2

Risico's

In deze paragraaf komen de risico's aan bod. Waar de kansen vooral zagen op structurele aspecten, maken we bij de risico's onderscheid tussen incidentele (5.2.1) en structurele (5.2.2) risico's. Met incidentele (tijdelijke) risico's bedoelen we risico's voor de kortere termijn, namelijk de eerste fase (half jaar tot een jaar) na implementatie van de wijzigingen. In deze fase moet het nieuwe proces nog landen, wat bepaalde potentiële opstartproblemen met zich meebrengt. Met structurele risico's voor het nieuwe asielsysteem doelen we op aspecten die blijvend aandacht vereisen, ook na de eerste fase na implementatie.

Hier dient opgemerkt worden dat de implementatie ten tijde van het schrijven van dit rapport volop in gang is. Onderstaande risico's gelden ten tijde van het opstellen van dit rapport. De IND heeft nog ongeveer een half jaar om de nieuwe asielprocedure te implementeren en werkt eraan om onderstaande risico's zoveel mogelijk te ondervangen.

5.2.1

Incidentele risico's

In deze paragraaf komen de incidentele risico's voor de IND en andere partijen uit het asieldomain en aanvragers aan bod:

- **IV-ondersteuning mogelijk (deels) niet op tijd klaar:** Vanwege de wederzijdse afhankelijkheid tussen het proces en de IV-ondersteuning en de vele koppelingen die gemaakt moeten worden in het nieuwe informatiesysteem (en het berichtenverkeer), is gebleken dat het nieuwe informatiesysteem niet op tijd klaar zal zijn om alle onderdelen van de nieuwe asielprocedure hierin te implementeren. Ten tijde van het schrijven van dit rapport lijkt het erop dat alleen de voor- en juridische fase kunnen worden uitgevoerd in het nieuwe systeem. Dit nieuwe systeem moet hiervoor tijdig geïmplementeerd zijn. Voor de asielprocedure wordt een terugval optie in het huidige informatiesysteem gecreëerd, zodat het proces toch uitgevoerd kan worden. Deze terugval optie moet ook tijdig gereed gemaakt worden. Uiteindelijk zal op een later moment dan de overstap gemaakt worden naar het nieuwe informatiesysteem.
- **Onzekerheden met betrekking tot personele capaciteit:** Op verschillende punten heeft de nieuwe asielprocedure impact op het benodigde personeel. De belangrijkste impact zien we enerzijds bij het verdwijnen van de werkzaamheden van de aanmeldbalie (directie A&B) en anderzijds bij het ontstaan van de nieuwe werkzaamheden in de voorfase en voor juridische counseling (directie DV). Het is vooralsnog onduidelijk in hoeverre medewerkers die hun huidige functie verliezen, kunnen doorstromen naar de nieuwe functies⁸². Zodoende ontstaat het risico dat de IND niet tijdig het benodigde personeel zal kunnen omscholen of werven voor bepaalde nieuwe functies. En dergelijke reorganisatie vergt eveneens een medezeggenschapstraject, wat tijd kost. Als dit personeel niet op tijd beschikbaar is, zal dat leiden tot vertraging in het proces in de voorfase van de asielprocedure. Dit kan in de beginfase (na inwerkingtreding van het Migratiepact) leiden tot langere doorlooptijden. Ook kan de kwaliteit van de nieuwe werkzaamheden (zoals juridische counseling) onder druk komen te staan bij ondercapaciteit bij DV. De IND werkt eraan om de capaciteit voor de nieuwe processen zo spoedig mogelijk op orde te krijgen.
- **Opleveren van minder informatie tijdens de voorfase leidt tot meer werk in de asielprocedure:** in de beginperiode is het mogelijk dat er onvoldoende informatie wordt opgehaald tijdens de voorfase, omdat er wordt overgestapt op een nieuwe werkwijze. Dit betekent dat deze informatie alsnog moet worden opgehaald tijdens de asielprocedure (bv. met behulp van een aanvullend gehoor). De IND zal monitoren of dit scenario zich voordoet, en past het proces in de voorfase zo nodig aan.

⁸² De IND zet in op het zoveel mogelijk doorgeleiden van deze medewerkers naar andere posities binnen de IND. Interdepartementaal is een functie-vergelijkingsonderzoek uitgezet, om te bezien of medewerkers van de aanmeldbalie kunnen doorstromen naar het OVA-proces (de voorfase).

5.2.2

Structurele risico's

In deze paragraaf komen de structurele risico's aan bod:

- **Procederen over behandeling in versnelde procedure:** JZ signaleert het risico dat aanvragers gaan procederen over de procedure waarin hun aanvraag behandeld wordt. In de nieuwe Opvangrichtlijn (artikel 17) is vastgelegd dat asielaanvragers die niet binnen zes maanden⁸³ een besluit hebben gekregen, toegang tot de arbeidsmarkt verleend moeten worden, *tenzij* de aanvraag wordt behandeld in een versnelde procedure waarbij de gronden van artikel 42 sub a t/m f van de Procedureverordening van toepassing zijn, of in de grensprocedure. Er moet rekening mee worden gehouden dat aanvragers om die reden gaan procederen tegen de procesbeslissing om de aanvraag in de versnelde procedure te behandelen.⁸⁴
 - o Dit risico treedt niet op als aanvragers die in de versnelde procedure worden opgenomen een besluit ontvangen binnen drie maanden, aangezien er dan (alleen) beroep kan worden ingesteld tegen het afwijzend besluit. A&B heeft echter aangegeven dat een dergelijke procesbeslissing niet altijd leidt tot een extra procedure, met name wanneer A&B de zaak in de versnelde procedure inderdaad versneld afwijst. In dat geval kan een beroep tegen de procesbeslissing samen worden genomen met het beroep tegen de afwijzing (in het geval van inwilliging ontstaat alsnog toegang tot de arbeidsmarkt en vervalt procesbelang).
- **Meer spoedverzoeken om voorlopige voorzieningen:** Het Migratiepact maakt dat er een deadline komt voor het indienen van voorlopige voorzieningen, waardoor het kan voorkomen dat aanvragers dit verzoek te laat indienen. Als zo'n verzoek te laat wordt ingediend, kunnen aanvragers uit de opvang verwijderd worden. Dit zou kunnen leiden tot het vaker indienen van een spoedverzoek, waarbij aanspraak wordt gemaakt op spoedeisend belang vanwege de kans om verwijderd te worden uit de opvang. Als er meer spoedverzoeken worden ingediend, zet dat extra druk op de capaciteit van rechtbanken, advocaten en de directie JZ van de IND.

De gesproken partijen in het asieldomijn zien de volgende structurele risico's:

- **Versnellingsmaatregelen kunnen ten koste gaan van de zorgvuldigheid:** Verschillende partijen in het asieldomijn (DTenV, VWN en advocatuur) zien het risico dat de verschillende versnellingsmaatregelen (zoals het wegvallen van het intake- en aanmeldgehoor, de rust- en voorbereidingstijd en voornemenprocedure) leiden tot een procedure waarin minder informatie wordt opgehaald. Dit zou ten koste kunnen gaan van de zorgvuldigheid van de beoordeling van de asielaanvraag.
- **Nidos kan geconfronteerd worden met vraagstukken die buiten hun expertise vallen:** Met de beperktere rol van de advocatuur en VWN, verwacht Nidos een toename van (juridische) vragen aan Nidos medewerkers. Nidos is echter toegerust op het bieden van voogdij, niet juridische bijstand.
- **Ontbreken individuele begeleiding door onafhankelijke partij kan vertrouwen in procedure schaden:** Verschillende partijen in het asieldomijn (COA, VWN, advocatuur) benoemen dat het vertrouwen in de asielprocedure geschaad kan worden, wanneer er tot en met het gehoor geen onafhankelijke partij aanwezig is die kan voorzien in individuele begeleiding. Een mogelijk gevolg zou kunnen zijn dat aanvragers minder snel geneigd zijn om relevante informatie te delen met de IND. Ook kunnen aanvragers hierdoor hun besluit minder snel accepteren, wat terugkeer kan bemoeilijken en de kans op een opvolgende aanvraag kan vergroten.
- **Mogelijk missen van relevante informatie voor de kleine keten:** De DTenV heeft aangegeven dat het terugkeerproces mogelijk bemoeilijkt wordt, wanneer er geen gegevensdragers worden uitgelezen en het intake- en aanmeldgehoor komen te vervallen. Volgens de DTenV leveren deze processtappen relevante informatie op, zoals informatie over identiteit en bereidheid tot terugkeer. De dienst ziet het risico dat aanvragers minder bereidwillig zijn om informatie te delen door middel van een tablet, of later bij de DTenV zelf, wanneer zij een afwijzing hebben gehad. Ook het COA uit zorgen over of de informatie

⁸³ Er zijn plannen om in het nationale recht te bepalen dat het recht op toegang tot de arbeidsmarkt al na drie maanden wordt verleend.

⁸⁴ Zie meer over deze kwestie in het volgende rapport: IND (2025). *Uitvoeringstoets Wijziging toegang arbeidsmarkt asielzoekers in procedure*.

die zij nodig hebben om een geschikte opvangplek te vinden wel volledig en vroeg genoeg in beeld komt. Mogelijk is dit ook een risico voor de specialistische teams van de IND (nationale veiligheid, 1F, mensenhandel).

5.3 Randvoorwaarden voor implementatie

In deze paragraaf worden de randvoorwaarden voor implementatie gepresenteerd. Deze zijn wederom opgedeeld in incidentele randvoorwaarden (voorwaarden waarvoor op het moment van implementatie iets geregeld moet zijn, 5.3.1) en structurele randvoorwaarden (voorwaarden waarvoor structureel aandacht moet zijn, 5.3.2).

5.3.1

Incidentele randvoorwaarden

De volgende incidentele randvoorwaarden zijn geïdentificeerd door de geïnterviewden:

- **Tijdig meer duidelijkheid over het proces:** Er zijn ten tijde van het schrijven van dit rapport nog onduidelijkheden over de nieuwe asielprocedure. De implementatie is van start gegaan, maar er moeten op korte termijn keuzes gemaakt worden om concreet de capaciteit, locaties en werkzaamheden te gaan organiseren. Ook voor het verder uitwerken van de IV-ondersteuning is dit een belangrijke randvoorwaarde. Dit geldt met name voor de asiel- en beroepsfase. Voor de voorfase is het proces al verder uitgewerkt.
- **Spoedige afronding wetgevingstraject van de Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en Migratiepact 2026:** Op het moment van schrijven ligt de uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en Migratiepact nog ter behandeling in het parlement. Het is randvoorwaardelijk dat tijdig duidelijk wordt binnen welke wet- en regelgeving de IND het nieuwe proces moet uitvoeren.
- **Werkende IV-ondersteuning:** De IV-ondersteuning moet op onderdelen verder uitgewerkt worden. Het is belangrijk voor het functioneren van het proces dat de IV-ondersteuning werkt. Het nieuwe informatiesysteem zal niet tijdig gereed zal zijn om de nieuwe asielprocedure te ondersteunen, dus voor die fase wordt een terugval optie gecreëerd in het huidige systeem. Het huidige systeem moet dus aangepast worden om de nieuwe werkzaamheden te ondersteunen. Voor de voor- en beroepsfase moet het nieuwe informatiesysteem voldoende uitgewerkt zijn.
- **Voldoende personeel werven en opleiden/omscholen voor de voorfase en juridische counseling:** Er moet voldoende personeel gevonden worden om de werkzaamheden voor de voorfase van de asielprocedure en voor juridische counseling uit te voeren. Hiervoor kunnen mogelijk medewerkers omgeschoold en ingezet worden die nu werkzaamheden uitvoeren die komen te vervallen (zoals bij de aanmeldbalie). Verder moeten er mogelijk ook nieuwe medewerkers geworven en opgeleid worden. Voor de beroepsfase geldt eveneens dat er voldoende JZ capaciteit moet zijn en dat JZ goed ondersteund wordt door het nieuwe IV-systeem (bv. door het mogelijk maken van intelligente zaaksturing). Risico bestaat anders dat JZ niet meer in staat is om in alle gevallen te verschijnen op zitting, of dat er minder uitgebreide verweerschriften worden geschreven.
- **Voldoende geschikte huisvesting regelen:** Om de nieuwe asielprocedure te kunnen uitvoeren moeten er voldoende geschikte locaties beschikbaar zijn. Voor de voorfase moet aanmeldcentrum Ter Apel gereed worden gemaakt. Er moet bijvoorbeeld nog een aparte ruimte ingericht worden voor juridische counseling. Voor de asielprocedure moet nog worden uitgedacht op welke locaties de gehoren plaatsvinden. Ook andere praktische zaken ten aanzien van huisvesting moeten geregeld worden, zoals de beveiliging en inrichten van de nieuwe scanapparatuur.
- **Goede planningssystematiek om kortere termijnen te halen:** Met name in de voorfase, bij de AMBV-procedures en in de beroepsfase gaan kortere termijnen gelden. De IND verwacht deze termijnen te kunnen halen door het wegvallen van procesonderdelen en efficiënter werken. Hiervoor moet wel een systeem komen om de werkzaamheden van medewerkers in te plannen, waarbij de zaken waarvan de termijn bijna verlopen is, geprioriteerd worden.
- **(Nieuwe) hardware en software beschikbaar en werkend:** In de nieuwe asielprocedure is het proces op verschillende onderdelen afhankelijk van (nieuwe) hard- en software. Dit geldt met name voor de voorfase, waarbij het belangrijk is dat er voldoende

werkende tablets en BVID-zuilen (hardware) beschikbaar zijn. Ook is het proces afhankelijk van functionerende IV-applicaties, namelijk INDIRA en INDOVA (software). In de asielprocedure moet er hardware en software komen voor het opnemen, opslaan en 'beluisterbaar' maken van de gehooropname. Deze opname moet in de beroepsfase ook worden gedeeld met rechtbanken. Daarnaast is JZ afhankelijk van een nieuw op te zetten zaaksturingssysteem om een selectie te maken van zittingswaardige zaken. Ook voor het huidige informatiesysteem dat zal worden ingezet in de asielprocedure geldt dat de nieuwe procedure hierdoor goed ondersteund moet worden.

- **Informatieverzameling voor en informatiedeling met andere organisaties in het asieldomain op orde brengen:** In de interviews met andere organisaties in het asieldomain werden zorgen geuit over de informatiedeling vanuit de IND. Het COA, de DTenV, advocaten en RvR benadrukken het belang van een goede informatiedeling voor het uitvoeren van hun werkzaamheden. Er moet in de nieuwe voorfase voldoende aandacht zijn voor de gegevens die zij nodig hebben (nu de intake- en aanmeldgehoren vervallen) en deze gegevens moeten (conform de AVG) tijdig gedeeld worden. Ook informatie over wanneer de procesactiviteiten gepland zijn en waar aanvragers zich bevinden moet tijdig gedeeld worden met de organisaties voor wie dit van belang is. Welke gegevens dit precies betreft, moet nog worden uitgewerkt.
- **Scheidslijn waarborgen tussen werkzaamheden in het kader van de screening en indienen asielaanvraag:** In de voorfase worden werkzaamheden ten behoeve van screening en het indienen van de asielaanvraag direct na elkaar uitgevoerd. Echter, de Screeningsverordening verplicht⁸⁵ dat dit op zichzelf staande onderdelen zijn. Deze scheidslijn moet dus voldoende gewaarborgd worden.

Uit de gesprekken met andere organisaties komen de volgende incidentele randvoorwaarden naar voren:

- **Vergoeding voor advocaten moet geregeld zijn:** Omdat de activiteiten die advocaten gaan uitvoeren veranderen, moet het Ministerie van Justitie en Veiligheid in samenspraak met de RvR en het Ministerie van Asiel en Migratie de vergoedingensystematiek die hieraan gekoppeld is ook wijzigen. Dit vergt een wets- en ICT-wijzigingstraject, waardoor al duidelijk is dat dit niet meer mogelijk is voor 12 juni 2026. Er zal gezocht moeten worden naar een tijdelijke oplossing voor het vergoeden van advocaten tot het nieuwe vergoedingensysteem in werking kan treden. Dit leidt tot onzekerheid over de uitvoerbaarheid per 12 juni 2026 en zal leiden tot extra kosten.
- **Screeningsvragen opstellen die aansluiten op het taalniveau en cognitieve vaardigheden van AMV's:** Op dit moment wordt er gewerkt aan de inhoud en vorm van de vragen uit het screeningsformulier. Volgens Nidos is het voor AMV's van belang dat deze vragen aansluiten op het handelingsvermogen van minderjarigen, bijvoorbeeld door het formuleren van eenvoudiger en gesloten vragen.

5.3.2

Structurele randvoorwaarden

De geïnterviewden identificeren de volgende structurele randvoorwaarden:

- **Voldoende tijd voor afstemming tussen advocaat en aanvrager:** Omdat de beroepstermijnen korter worden, is het van belang dat advocaten tijdig en goed geïnformeerd zijn over de zaak en wensen van aanvragers. Als dit niet binnen de beroepstermijn kan, dan dient hiervoor voldoende ruimte in de hoor- en beslisfase te zijn.
- **Goede afstemming tussen de IND, rechtbanken en het COA over verzoeken voorlopige voorzieningen:** Ten behoeve van het proces rondom verzoeken tot voorlopige voorzieningen is het van belang dat deze partijen goed afstemmen, omdat de proceskeuzes van de ene partij grote invloed hebben op de andere partij.

In aanvulling op bovenstaande punten zijn de volgende structurele randvoorwaarden nog benoemd door andere organisaties in het asieldomain:

- **Informatiedeling richting aanvragers goed regelen:** Met het wegvallen van de rol van VWN en de advocatuur in de voorfase, komt de verantwoordelijkheid voor de informatiedeling richting aanvragers volledig bij de IND te liggen. Het is daarom van belang

⁸⁵ De toezichthouder op de Screeningsverordening is de Inspectie Justitie en Veiligheid en het College voor de rechten van de mens.

dat de dienst een heldere informatievoorziening inricht en communicatielijnen inricht voor als aanvragers vragen hebben. Ook DTenV, VWN en advocatuur zien deze informatiedeling als randvoorwaarden. Dit is een structurele randvoorwaarde, omdat de informatie ook goed geactualiseerd moet worden bij wijzigingen na implementatie.

- **Goede begeleiding in de voorfase:** De advocatuur en VWN benadrukken dat het randvoorwaardelijk is dat de IND niet-zelfredzame aanvragers goed gaat begeleiden met het invullen van het screeningsformulier. Zij hebben twijfels over het uitgangspunt dat zes op de tien aanvragers zelfredzaam zijn. VWN wijst erop dat dit uitgangspunt niet is getoetst in Nederland. Ook wordt er volgens VWN een nauwe definitie gehanteerd van zelfredzaamheid, aangezien dit begrip verder strekt dan het kunnen invullen van gegevens op een tablet.
- **Voldoende expertise en capaciteit bij de IND voor de leeftijdsschouw:** De advocatuur geeft aan dat de IND voldoende expertise en capaciteit moet inrichten ten aanzien van de leeftijdsschouw, wanneer de dienst de volledige schouw in handen heeft. Volgens de gesproken advocaten is het zo dat meer expertise leidt tot minder twijfel over de leeftijd, en dus minder aanvullende leeftijdsbeoordelingen. Daarnaast pleiten zij ervoor om (toch) Nidos of het COA een rol te laten spelen ten aanzien van de schouw, om de kwaliteit en onafhankelijkheid van het definitieve oordeel te waarborgen.
- **Voldoende capaciteit en financiering voor Nidos om de nieuwe voorfase te kunnen uitvoeren:** Nidos heeft potentieel meer werk aan de voorfase, nu hun rol daarin wordt geformaliseerd op basis van nieuwe werkafspraken met de IND. Aanvullend kan het wegvallen van de rol van VWN en de advocatuur tot meer (juridische) vragen leiden voor Nidos. Zodoende is extra financiering en/of flexibele inzet noodzakelijk om te kunnen voldoen aan hun verplichte aanwezigheid, evenals het ondersteunen van medewerkers op het gebied van juridische vraagstukken.

5.4

Implementatietermijn

De nieuwe asielprocedure moet worden geïmplementeerd op 12 juni 2026. De gesproken experts verwachten dat het naleven van de verordeningen uit het Migratiepact op die datum haalbaar is. Echter, de grootste uitdaging ziet op de aanvullende wens van de IND om de nieuwe asielprocedure uit te gaan voeren in het nieuwe informatiesysteem. Besloten is daarom om alleen de voor- en beroepsfase meteen in het nieuwe informatiesysteem neer te zetten; de asielprocedure zal later worden overgezet van het oude naar het nieuwe systeem. Het uitvoeren van de procedure en daarmee EU-wetgeving is afhankelijk van werkende informatievoorziening, dus hier zit het grootste overkoepelende risico voor implementatie.

Ook het tijdig vinden en opleiden van geschikt personeel wordt door experts benoemd als potentiële uitdaging. De IND zal de periode tot juni benutten om zoveel mogelijk alle randvoorwaarden op orde te krijgen en het proces zo optimaal mogelijk te implementeren. De verwachting is echter dat er op punten een proces zal staan dat niet de optimale versie is van het proces zoals de IND heeft uitgedacht. Denk bijvoorbeeld aan gebruik van een terugvaloptie voor de IV-ondersteuning, het uitvoeren van werkzaamheden met een onderbezetting en het gebruik van tijdelijke locaties.

6 Conclusies

Dit hoofdstuk bevat de belangrijkste conclusies van dit rapport. Na een korte beschrijving van het onderzoek (6.1), worden de onderzoeksvragen beantwoord: We gaan in op de impact van de nieuwe asielprocedure op de IND (6.2), andere organisaties in het asieldomain (6.3) en aanvragers (6.4). Vervolgens komen kansen (6.5), risico's (6.6), randvoorwaarden (6.7) en de implementatietermijn (6.8) aan bod. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een eindconclusie (6.9).

6.1 Het onderzoek

In deze verkenning stond de nieuwe asielprocedure centraal. Met deze procedure wordt voldaan aan het Migratiepact, nationale wets- en beleidswijzigingen en wensen van de IND voor proceswijzigingen. Om een overzicht van de impact van de nieuwe asielprocedure te verkrijgen, heeft plaatsvervangend DG SUJ de afdeling O&A verzocht om onderzoek te doen naar de impact van het gehele nieuwe asielproces, van de ontvangst van de aanvrager tot het definitieve besluit. Het doel van deze verkenning was om de belangrijkste wijzigingen van de nieuwe asielprocedure ten opzichte van de huidige procedure in beeld te brengen, evenals de verwachte impact hiervan op de IND, andere organisaties in het asieldomain en aanvragers. Ook zijn risico's, kansen en randvoorwaarden voor implementatie geïdentificeerd.

Dit rapport is onderverdeeld in drie fasen van het asielproces: de voorfase van de asielprocedure, de asielprocedure (de hoor- en beslisfase) en de beroepsfase. De belangrijkste wijzigingen per fase zijn weergegeven in tabel 6.1.

Tabel 6.1 De belangrijkste wijzigingen per fase van het asielproces

De voorfase van de asielprocedure	De asielprocedure	De beroepsfase
- Wijzigingen in de veiligheidswerkzaamheden - Wijzigingen in de identificatiewerkzaamheden - Wijzigingen in de gezondheidswerkzaamheden - Wijzigingen in de voorbereiding op de asielprocedure (incl. vervallen rust- en voorbereidingstijd en aanmeldgehoor) - Wijzigingen in de begeleiding van minder zelfredzame aanvragers - Wijzigingen termijnen	- Sporenbeleid vervangen door versneld, niet-versneld en AMBV-procedure - Loslaten vaste procesdagen - Geen 'Dublingehoor' bij terugnamezaken - Opname inhoudelijk gehoor - Beoordeling opvolgende aanvragen - Wijzigingen termijnen	- Wijzigingen termijnen - Wijzigingen rondom schorsende werking en verzoeken om voorlopige voorzieningen - Gehooropname als bewijsstuk in de rechtbank - Voorselectie zaken die ter zitting worden gebracht

Voor deze verkenning is een desk study gedaan naar juridische teksten en eerdere onderzoeken van O&A. Daarnaast zijn negen semigestructureerde interviews afgenomen: vier interne groeps gesprekken met experts van de IND (een groeps gesprek over de voorfase van de asielprocedure, de asielprocedure, de beroepsfase en de IV-impact) en vijf externe groeps gesprekken (een gesprek per organisatie voor DTenV, COA, Nidos, advocaten en Raad voor de Rechtsbijstand). Daarnaast hebben er drie afstemmingsrondes plaatsgevonden. Vertegenwoordigers van de betrokken directies van de IND hebben meegelezen op het plan van aanpak en twee conceptrapporten. Andere organisaties die zijn bevraagd op de impact van de wijzigingen op hun organisaties zijn ook gevraagd om mee te lezen op de onderdelen van het tweede conceptrapport die op hun organisatie betrekking hebben.

6.2 Impact op de IND

De impact van de nieuwe asielprocedure op de processen van de IND is groot (voor elke fase). Hieronder vatten we de belangrijkste bevindingen samen:

- In de **voorfase** worden in de kern dezelfde werkzaamheden uitgevoerd (veiligheid, identificatie, gezondheid en voorbereiding op de asielprocedure). Echter, de DISA stapt uit het proces en de IND zal een volledig nieuw proces inrichten. Dit biedt de kans om over te stappen op één geïntegreerd IND-proces. Het uitgangspunt is om aanvragers meer

verantwoordelijkheid te geven: zij gaan voor zover mogelijk zelfstandig gegevens registreren op een tablet. Het doel is om aanvrager zo efficiënt en snel mogelijk door de voorfase te begeleiden. Zodoende denkt de dienst de 72-uurs termijn uit het Migratiepact te kunnen halen. Verschillende organisaties in het asieldomain (COA, VWN) hebben twijfels over de aanname dat zes op de tien aanvragers zelfredzaam zullen zijn; zij denken dat er meer aanvragers zullen zijn die aanvullende begeleiding nodig hebben. Daarnaast maken COA en DTenV zich zorgen over de informatie die wordt opgehaald op de tablet, en de gevolgen die dat heeft voor hun werkzaamheden. Voor de nieuwe voorfase zet de IND in op een nieuwe IV-ondersteuning. Het is voor de implementatie wel belangrijk dat deze (en andere) applicatie(s) tijdig worden opgeleverd en getest. Voor de voorfase voorzien de gesproken experts van de directie IV hier geen knelpunten.

- In de nieuwe **asielprocedure** blijft het hoor- en besliswerk in de kern hetzelfde. Wel veranderen de procedures waarbinnen dit werk wordt verricht. Waar in de huidige asielprocedure wordt uitgegaan van sporenbeleid, bestaat de nieuwe asielprocedure uit een versnelde procedure, een niet-versnelde procedure en procedure voor overdrachten naar andere lidstaten (de AMBV-procedure). Er zal een groter aandeel van de aanvragen versneld behandeld moeten worden. Uit eerder onderzoek blijft dat door het tweestatusstelsel meer werk nodig zal zijn voor zaken die leiden tot een inwilliging op basis van een b-status.⁸⁶ Er vervallen echter wel enkele stappen, zoals de voornemenprocedure⁸⁷ en het (AMBV-)gehoor bij zaken die moeten worden teruggenomen door een andere lidstaat. Bovendien wordt de wijze waarop dit proces is ingericht sterk veranderd. Dit komt hoofdzakelijk doordat de activiteiten die voorheen op verplichte vaste procesdagen plaatsvonden nu flexibeler ingepland worden. Dit zou moeten leiden tot minder dossieroverdracht tussen medewerkers en daardoor tot meer efficiëntie. De asielprocedure wordt in eerste instantie neergezet in het huidige IV-systeem van de IND. Dit systeem moet aangepast worden, zodat de nieuwe procedures hierin uitgevoerd kunnen worden. Op een gegeven moment moet er een overstap gemaakt worden naar de nieuwe IV-ondersteuning, waarin de voorfase meteen geïmplementeerd wordt. Beide stappen hebben grote IV-impact.
- De nieuwe **beroepsfase** kent in de kern dezelfde activiteiten als de huidige beroepsfase. Doordat er in de nieuwe asielprocedure meer aanvragen versneld behandeld moeten worden, komen er verhoudingsgewijs ook meer zaken waarvoor een kortere beroepstermijn en uitspraaktermijn gaan gelden. Dit betekent dat de afdeling JZ van de IND minder tijd krijgt om haar werkzaamheden uit te voeren. Ook kan een gewijzigde omgang met verzoeken tot voorlopige voorziening ervoor zorgen dat hier voortaan een zitting/verweerschrift moet komen op een ander moment dan voor de beroepszaak. Dit zou JZ extra werk opleveren. Uit eerder onderzoek van de IND is eveneens gebleken dat het afschaffen van de voornemenprocedure en het tweestatusstelsel JZ veel extra werk opleveren.⁸⁸ Ook heeft het delen van de gehooropname met de rechtbank IV-impact. De beroepsfase zal eerst primair geïmplementeerd worden in het huidige informatiesysteem van de IND. Op termijn zal de beroepsfase worden neergezet in de nieuwe IV-ondersteuning. Dit heeft grote IV-impact. Ook zal er een nieuw zaaksturingssysteem toegepast worden, waarmee gefilterd kan worden welke zaken nog niet klaar voor zitting zijn en waarbij het besluit ingetrokken of hersteld kan worden. JZ verwacht hiermee capaciteit te kunnen besparen.

De impact van al deze wijzigingen op het personeel van de IND is eveneens groot. Voor de voorfase is het tijdig beschikbaar hebben van voldoende personeel een mogelijk knelpunt. Zo moet op het moment van schrijven nog verder uitgewerkt worden in hoeverre de capaciteit die vrijvalt door het vervallen van het aanmeldgehoor kan worden ingezet voor de nieuwe werkzaamheden in de voorfase en voor juridische counseling. Het is nog niet bekend of deze medewerkers omgeschoold kunnen worden of dat er nieuwe medewerkers geworven moeten worden. Met de

86 IND (2025). *Uitvoeringstoets Wet tweestatusstelsel*. Verkregen van: <https://open.overheid.nl/documenten/f7fec6d6-785f-4464-9f0d-76972065d3ca/file>

87 IND (2024). *Uitvoeringstoets Afschaffen voornemenprocedure*. Verkregen van: <https://ind.nl/nl/documenten/04-2025/uitvoeringstoets-afschaffen-voornemenprocedure-december-2024.pdf>

88 IND (2025). *Uitvoeringstoets Wet tweestatusstelsel*. Verkregen van: <https://open.overheid.nl/documenten/f7fec6d6-785f-4464-9f0d-76972065d3ca/file>

huidige krappe arbeidsmarkt is het van belang dat de IND hier op korte termijn meer inzicht in krijgt, zodat tijdig geworven en geselecteerd, dan wel omgeschoold, kan worden. Ondanks deze obstakels, voorziet de IND hier geen grote knelpunten. Wel is het voor medewerkers belangrijk om op korte termijn te weten waar zij aan toe zijn.

Daarnaast moeten medewerkers getraind worden voor de nieuwe processen en de nieuwe/aangepaste IV-ondersteuning en er moet een inwerktraject plaatsvinden. Hiervoor is in het huidige implementatieplan twee maanden uitgetrokken. Het is echter de vraag of het proces en de IV-ondersteuning op tijd uitgewerkt zullen zijn om hier voldoende ruimte voor te laten.

6.3 Impact op andere organisaties in het asieldomain

Ook alle andere bevraagde partijen (COA, DTenV, advocaten, RvR en Nidos) verwachten grote impact van de nieuwe asielprocedure op hun werkzaamheden. Hieronder geven we de belangrijkste bevindingen per fase weer:

- **Voorfase:** DTenV en COA voorzien vooral impact van het uitvragen van informatie middels tablets in plaats van een intake- en aanmeldgehoor en uitlezen van gegevensdragers. Zij vragen zich af of de informatie die zij nodig hebben voor hun werkzaamheden voldoende verzameld en gedeeld zal worden. Aanvullend hebben de wijzigingen impact op de capaciteit van andere organisaties. DTenV, Nidos en RvR verwachten een toename van de benodigde capaciteit. COA verwacht dat de wijzigingen in de voorfase een beperkte vermindering zal meebrengen van het aantal benodigde opvangplekken.
- **Asielprocedure:** RvR, advocaten, DTenV en Nidos verwachten impact van de nieuwe planningswijze van de IND op hun eigen planning. Het is echter nog onduidelijk hoe de IND de zaken gaat inplannen. Voor COA is met name de locatie van de werkzaamheden van belang. Voor de RvR moet er een nieuw vergoedingensysteem in werking treden via een AMVB-traject door het Ministerie van Justitie en Veiligheid, waarvoor extra financiering nodig is en waarvoor ICT-aanpassing bij de RvR noodzakelijk is. Hierdoor is tijdige en rechtmatige uitvoering door de RvR onzeker. Ook dient RvR een nieuwe planningssystematiek te ontwikkelen. COA en RvR hebben eveneens impact door het vervallen van het sporenbeleid, omdat zij hun processen hebben ingericht aan de hand van de huidige sporen. COA moet hierdoor een nieuwe IV-inrichting maken.
- **Beroepsfase:** Advocaten verwachten minder capaciteit nodig te hebben door de betere filtering van zittingswaardige zaken. COA verwacht ook een afname in benodigde opvangtijd (en dus opvangcapaciteit en kosten) vanwege de kortere termijnen bij de IND (mits de capaciteit bij rechtbanken geen knelpunt vormt). DTenV verwacht hierdoor ook dat de terugkeermogelijkheden zullen verbeteren. Advocaten verwachten een toename in de werkdruk als gevolg van de kortere termijnen. Ook voor de beroepsfase geldt dat de vergoedingensystematiek voor de advocatuur moet worden herijkt door het Ministerie van Justitie en Veiligheid, via een AMVB-traject, waarvoor extra financiering nodig is en waarvoor ICT-aanpassing bij de RvR noodzakelijk is. Hierdoor is tijdige en rechtmatige uitvoering door de RvR onzeker.

6.4 Impact op aanvragers

De nieuwe asielprocedure brengt op een aantal punten een versobering van de rechten en procedurele waarborgen van aanvragers met zich mee. Daarnaast zijn er ook voordelen voor aanvragers. Hieronder beschrijven we de belangrijkste bevindingen over de impact op aanvragers volgens de IND, COA, DTenV, advocaten, Nidos en VWN.

De grootste impact op aanvragers is dat zij in de nieuwe asielprocedure meer aangewezen zullen zijn op hun zelfredzaamheid. Dit komt door de combinatie van twee belangrijke wijzigingen.

Ten eerste wordt de juridische bijstand versoberd. Er is straks geen voorbereiding op het gehoor met de advocaat meer. Ook komt de voornemenprocedure te vervallen, waardoor aanvragers en advocaten niet meer de mogelijkheid hebben om op een voorgenomen afwijzing te reageren. De IND zal wel juridische counseling bieden, maar afgezien van een groepsgewijze voorlichting voor alle aanvragers, ligt het initiatief daarvoor bij de aanvrager. Juridische counseling kan ook niet worden gezien als vervangen van het juridisch advies van een advocaat. In tegenstelling tot een advocaat verstrekt een counselor namelijk uitsluitend procedurele informatie en zal deze geen

individueel, juridisch advies bieden en de aanvrager niet vertegenwoordigen. Ook heeft de juridisch counselor geen onafhankelijke positie. Het ontbreken van onafhankelijke voorlichting kan volgens VWN en de gesproken advocaten het vertrouwen in het proces verminderen.

Ten tweede moeten aanvragers in de nieuwe voorfase zelfstandig hun gegevens registreren op een tablet. De gevolgen hiervan kunnen zowel voordelig als nadelig uitpakken, afhankelijk van het type aanvrager. De IND wijst erop dat aanvragers hierdoor meer regie ervaren over de verstrekte informatie en dat de automatische vertalingen in tablets een verbetering zijn. COA en VWN vrezen echter dat minder zelfredzame en kwetsbare aanvragers mogelijk onvoldoende ondersteund zullen worden bij het verstrekken van hun gegevens, waardoor hier meer fouten zullen ontstaan.

Een belangrijk voordeel van de nieuwe asielprocedure voor veel aanvragers is dat de IND verwacht dat aanvragen een kortere gemiddelde doorlooptijd zullen hebben. In de huidige procedure moeten aanvragers vaak erg lang wachten op hun besluit, wat onzekerheid en frustratie met zich meebrengt. Straks zullen meer aanvragen versneld worden behandeld, en gelden er voor verschillende werksoorten kortere termijnen (bv. kortere termijnen voor HASA's, zij-instroomzaken en een kortere uiterste verlengingstermijn). Dit voordeel geldt eveneens in de beroepsfase, omdat aan de kortere procedures ook kortere beroepstermijnen verbonden zijn. Wel is het nog uiterst onzeker of de rechtbanken de termijnen kunnen halen.

6.5

Kansen

De invoering van de nieuwe asielprocedure brengt ook kansen met zich mee. De structurele kansen zijn:

- Het wegvallen van processtappen speelt capaciteit vrij en verkort doorlooptijden.
- Proceswijzigingen van de IND bevorderen efficiëntie in het asielproces.
- Aanvragers krijgen in de nieuwe asielprocedure sneller duidelijkheid.
- De IND krijgt meer regie over het asielproces.
- Meer flexibiliteit om de procedure aan te sluiten op een individuele zaak.
- Het nieuwe informatiesysteem ondersteunt medewerkers beter bij hun werkzaamheden.
- Het nieuwe informatiesysteem kan privacy van aanvragers beter waarborgen.
- Het nieuwe informatiesysteem is eenvoudiger aan te passen bij wijzigingen.
- Extra opleiding voor signaleren kwetsbare aanvragers en formaliseren werkafspraken Nidos
- Werkdruk bij medewerkers kan verlaagd worden als zij meer regie krijgen over eigen planning.
- Kortere AMBV-termijnen verkleinen de kans dat aanvragers uit beeld verdwijnen.
- Filtering van zaken waarbij herstel/intrekking besluit vroegtijdig mogelijk is, kan capaciteit besparen.

Vanuit andere organisaties worden nog de volgende kansen benoemd:

- Efficiënter doorlopen van alle fasen bespaart opvangcapaciteit bij COA.
- Formaliseren werkafspraken IND en Nidos gunstig voor AMV's.

6.6

Risico's

De invoering van de nieuwe asielprocedure brengt de volgende incidentele (korte termijn) risico's met zich mee:

- IV-ondersteuning mogelijk (deels) niet op tijd klaar.
- Onzekerheden met betrekking tot personele capaciteit.
- Opleveren van mogelijk minder informatie tijdens de voorfase leidt tot meer werk in de asielprocedure.

Daarnaast moet doorlopend aandacht zijn voor de volgende structurele risico's:

- Procederen over behandeling in versnelde procedure.
- Meer spoedverzoeken om voorlopige voorzieningen.

Uit gespreken met andere organisaties komen nog de volgende structurele risico's naar voren:

- Versnellingsmaatregelen kunnen ten koste gaan van de zorgvuldigheid.
- Nidos kan geconfronteerd worden met vraagstukken die buiten hun expertise vallen.

- Ontbreken individuele begeleiding door onafhankelijke partij kan vertrouwen in procedure schaden.
- Mogelijk missen van relevante informatie voor de kleine keten

6.7

Randvoorwaarden

De belangrijkste incidentele (korte termijn) randvoorwaarden voor implementatie van de nieuwe asielprocedure zijn:

- Tijdig meer duidelijkheid over het proces.
- Spoedige afronding wetgevingstraject van de Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en Migratiepact 2026.
- IV-ondersteuning op orde.
- Voldoende personeel werven en opleiden/omscholen voor de voorfase en juridische counseling.
- Voldoende geschikte huisvesting regelen.
- Goede planningssystematiek om kortere termijnen te halen.
- Informatieverzameling voor en informatiedeling met andere organisaties in het asieldomain op orde brengen.
- Scheidslijn waarborgen tussen werkzaamheden in het kader van de screening en indienen asielaanvraag.

Voor de volgende structurele randvoorwaarden moet blijvend aandacht zijn:

- Voldoende tijd voor afstemming tussen advocaat en aanvrager.
- Goede afstemming tussen de IND, rechtbanken en het COA over verzoeken voorlopige voorzieningen.

Vanuit andere organisaties worden nog de volgende incidentele (korte termijn) randvoorwaarden meegegeven:

- Vergoeding voor advocaten moet geregeld zijn.
- Screeningsvragen opstellen die aansluiten op het taalniveau en cognitieve vaardigheden van AMV's.

En andere organisaties geven de volgende structurele randvoorwaarden mee:

- Informatiedeling richting aanvragers goed regelen.
- Goede begeleiding in de voorfase.
- Voldoende expertise en capaciteit bij de IND voor de leeftijdsschouw.
- Voldoende capaciteit en financiering voor Nidos om de nieuwe voorfase te kunnen uitvoeren.

6.8

Implementatietermijn

De IND erkent dat de implementatiedeadline van de nieuwe asielprocedure, namelijk de inwerkingtreding van het Migratiepact (12 juni 2026), een uitdaging is. Toch heeft de dienst vertrouwen dat er tegen die tijd een proces kan worden geïmplementeerd dat voldoet aan de minimale vereisten van het Migratiepact. Echter, er zal dan een versie van het proces en de IV-ondersteuning staan die nog niet op alle punten optimaal functioneert en nog verder doorontwikkeld zal moeten worden.

6.9

Eindconclusie

Het overstappen op een nieuwe asielprocedure is een grote uitdaging voor de IND. Het gaat in totaal om ruim veertig wijzigingen die volgen uit EU-verordeningen, nationale wets- en beleidswijzigingen en wensen van de IND. De veranderopgave voor de dienst is dus groot. Het grootste risico voor implementatie is de behoefte van de IND om over te stappen op een nieuw informatiesysteem. Het tijdig opleveren van dit nieuwe systeem, of het regelen van de terugvaloptie in het huidige systeem, is dan ook gelijk de belangrijkste randvoorwaarde en uitdaging voor implementatie. Aanvullend is het essentieel dat de IND op korte termijn inzicht krijgt in de personele behoefte, zodat duidelijk is in hoeverre moet worden ingezet op omscholing dan wel werving en opleiding van medewerkers. Daarbij moeten ook de gevolgen van het afschaffen van de voornemenprocedure en invoering van het tweestatusstelsel meegenomen worden. Hoewel deze wijzigingen buiten de scope van dit onderzoek zijn geplaatst, is uit eerder

onderzoek gebleken dat deze maatregelen grote personele gevolgen hebben voor de IND en voor ketenpartners.

Daartegenover staan ook veel kansen, waarvan de belangrijkste is dat de nieuwe asielprocedure het voor de IND mogelijk maakt om af te stappen van het huidige systeem, dat op onderdelen al een geruime tijd is vastgelopen. De IND werkt hard aan de implementatie van de nieuwe asielprocedure, dus veel van de risico's en knelpunten die in dit rapport geïdentificeerd zijn, worden in de komende maanden opgepakt. De hoop is dat de nieuwe asielprocedure de IND weer in staat zal stellen tijdig te beslissen, met positieve gevolgen voor de dienst zelf, evenals voor de aanvragers.