



Immigratie- en Naturalisatiedienst  
*Ministerie van Justitie en Veiligheid*

## EAUT afschaffen voornemenprocedure

|        |                 |
|--------|-----------------|
| Datum  | December - 2024 |
| Status | Definitief      |

## Colofon

|        |                                            |
|--------|--------------------------------------------|
| Titel  | EAUT afschaffen voornemenprocedure         |
| Status | Definitief. Openbaar na verzending aan TK. |

|         |                                                                                                                                                                                                                                                  |
|---------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Contact | INDOA@ind.nl<br><br>Ministerie van Asiel & Migratie<br>Immigratie- en Naturalisatiedienst<br>Directie Strategie en Uitvoeringsadvies<br>Afdeling Onderzoek en Analyse<br>Rijnstraat 8   2515 XP   Den Haag<br>Postbus 16275   2500 BG   Den Haag |
|---------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

## Disclaimer

Een ex ante uitvoeringstoets (EAUT) kan worden uitgevoerd als er een diepgravende analyse nodig is van de impact van een wijziging op één of meerdere ketenorganisatie. Een EAUT kan worden ingezet op het moment dat een wijziging in concept is, bijvoorbeeld als het conceptwetsvoorstel er ligt. Nadat een wetsvoorstel definitief wordt gestart met het implementatietraject, geldt de EAUT als startpunt voor het implementatietraject. Gezien de situatie en het voorstel gewijzigd kunnen zijn op het moment dat het implementatietraject start (t.o.v. het moment dat de EAUT wordt gevoerd), kan het zijn dat de kaders geschetst in de EAUT niet (meer) passend blijken te zijn. Bovendien kan het gebeuren dat na dieper onderzoek andere kaders geschikter blijken.

## Managementsamenvatting

In het Regeerprogramma (2024) staat dat het kabinet de voornemenprocedure uit de asielprocedure wil schrappen. Hiermee wordt een efficiëntieslag en vereenvoudiging in de asielprocedure beoogd en wordt aangesloten bij de minimumnormen van het Asiel- en Migratiepact. IND/SUA/O&A heeft in opdracht van DG IND een EAUT uitgevoerd. Het doel van de EAUT was het in kaart brengen van de uitvoeringsgevolgen van het afschaffen van de voornemenprocedure voor de IND, ketenpartners en de aanvrager. Het ijkpunt is daarbij de huidige asielprocedure. Hier en daar wordt in dit rapport ook vooruit gekeken naar de 'herziene asielprocedure', zoals deze onder het Asiel- en Migratiepact zal gelden.

Het voorstel is uitvoerbaar, nadat aan de randvoorwaarden is voldaan. Een knelpunt is het tijdig werven en opleiden van voldoende personeel bij JZ en de rechtbanken. Zolang de directie JZ en de rechtbanken onvoldoende personeel kunnen werven en opleiden, zal dit tot een verdringingseffect van andere zaken leiden.

### IND

Voor de IND levert het afschaffen van de voornemenprocedure op dat de asielprocedure vereenvoudigd wordt, dat er een productiestijging bij A&B verwacht wordt en dat doorlooptijden bij A&B verkort kunnen worden. Daar tegenover staat een lastenverzwaring bij JZ.

Voor de IND als organisatie levert het afschaffen van de voornemenprocedure de komende jaren een besparing op van ongeveer € 660.000,- tot € 800.000,- per jaar. Incidentele kosten komen neer op ongeveer € 650.000,-. Daarnaast zijn er voor de IND een aantal risico's in kaart gebracht, waarvan de financiële effecten niet konden worden doorgerekend in deze EAUT. Het gaat dan bijvoorbeeld om het risico voor A&B van meer zij-instroom en voor JZ van meer gegrondverklaringen of onvoldoende tijd om gebreken te ondervangen in beroepszaken.

Voor directie A&B wordt een productiestijging van bijna 7% verwacht. A&B verwacht namelijk een vrijval van capaciteit van ongeveer 50-60 fte per jaar. Deze capaciteit kan worden ingezet op het behandelen van zaken uit de voorraad. JZ zal juist 33-38 FTE meer nodig hebben en verwacht een productiedaling, omdat er meer werk per zaak wordt verwacht. Het effect van het afschaffen van de voornemenprocedure hangt samen met de aard van de instroom, bestaat deze uit veelal kansarme nationaliteiten dan is het effect groter. Hoe hoger het afwijzingspercentage hoe groter de impact op de IND en vice versa.

Het afschaffen van de voornemenprocedure zal alleen een wijziging betekenen voor de asielzaken waarin in de huidige situatie een voornemen tot afwijzing wordt uitgebracht. Voor asielzaken die direct worden ingewilligd<sup>1</sup> verandert er niets, behalve dat de gemiddelde doorlooptijd zal teruglopen door de productiestijging.

De doorlooptijd van afwijzende beschikkingen zal verkort worden omdat er een processtap minder hoeft te worden doorlopen. De mate waarin is afhankelijk van het type procedure en loopt uiteen van een verkorting van ongeveer 2 dagen (spoor 2 en 4 AA), 4 dagen (spoor 4 AA+) en 28 dagen (spoor 4 VA). **In AA-zaken waar voorheen VA gezonden werd, maar waar dat zonder voornemenprocedure niet zal gebeuren, scheelt het in de huidige praktijk een doorlooptijd van maanden.** Hierbij is uitgegaan van de huidige procedures. In de TK-brief over de implementatie van het EU

<sup>1</sup> In 2024 een significant aandeel van de behandelde zaken.

Migratiepact is aangekondigd dat het sporenbeleid wordt afgeschaft evenals de huidige AA en VA procedure. Wat het effect is van het afschaffen van de voornemenprocedure op de nieuwe procedures is nu niet precies vast te stellen. Wel is duidelijk dat de aanvragers die een afwijzing krijgen sneller een beslissing van de IND krijgen. Voor 10% van deze aanvragers wordt er echter in zijn totaliteit een langere asielpcedure (zie Aanvrager) verwacht. Omdat er in de huidige situatie na een voornemen tot afwijzen soms naar aanleiding van de zienswijze alsnog een inwilliging plaatsvindt, wordt een dempend effect verwacht op het inwilligingspercentage in eerste aanleg.

JZ verwacht een intensivering van de werkzaamheden, zowel in extra zaken (gemiddeld 1.000 per jaar) als in extra werk per zaak. Hiervoor heeft JZ 33-38 extra FTE nodig die geworven en opgeleid moeten worden, indien de rechtbanken volledig zullen kunnen opschalen. Dit is meer dan wat mogelijk is onder de huidige wervings-/opleidingscapaciteit en de ambitie die JZ heeft voor 2026. Echter, verwacht JZ dat het in de praktijk niet nodig zal zijn om dit aantal FTE daadwerkelijk volledig te werven. JZ verwacht namelijk dat de rechtbanken evenmin zo snel in capaciteit kunnen groeien. Er zal daarom voornamelijk sprake zijn van een verdringing van asielzaken zonder termijn van vier weken, nareiszaken en reguliere zaken in beroep, omdat de rechtbanken in hun planning zullen prioriteren op kennelijk ongegrondzaken. Als JZ hierdoor niet volledig hoeft op te schalen, zal de besparing voor de IND hoger uitvallen. Mogelijk zal de verdringing en hogere besparing tijdelijk zijn, tot de rechtbanken en JZ voldoende capaciteit hebben opgebouwd voor alle zaken.

Als de rechtbanken meer kunnen opschalen dan JZ kan opschalen, dan zal JZ hierdoor minder vaak op zitting kunnen komen of zittingen minder goed kunnen voorbereiden.

Het afschaffen van de voornemenprocedure heeft bovendien tot gevolg dat de impact van invoering van het verwachte tweestatusstelsel voor A&B fors wordt gereduceerd. Daar staat tegenover dat het afschaffen van de voornemenprocedure de impact op JZ juist groter zal maken. Dit kon in deze EAUT niet in cijfers worden uitgedrukt.

Bij de keuze voor het implementatiemoment dient een afweging gemaakt te worden tussen het voordeel enerzijds van het gelijktijdig implementeren van alle nieuwe maatregelen en het voordeel anderzijds van het zo veel mogelijk wegwerken van de bestaande voorraad voorafgaand aan de implementatie van het Asiel- en Migratiepact. Het verdient aanbeveling om in elk geval een implementatietermijn van zes maanden aan te houden; op die manier kan aan de meeste randvoorwaarden voldaan worden. Directie JZ en de Rechtspraak hebben echter meer tijd nodig om personeel te werven en op te leiden.

### **Ketenpartners**

Ketenpartners is gevraagd naar kansen en risico's van het voorstel. Ketenpartners brengen weinig kansen en vooral risico's en (niet-berekende) kosten naar voren. Overheidsbreed lijkt er geen sprake te zijn van een besparing. Voor de kleine asielketen (IND, DTenV, COA) kan er mogelijk wel een besparing optreden.

Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen directe financiële impact op de keten en indirecte financiële impact. Directe financiële impact van het afschaffen van het voornemen is bijvoorbeeld dat de Rechtspraak meer werk per beroepszaak verwacht en dat de Rechtspraak en DTenV ook (gemiddeld jaarlijks 1.000) meer zaken verwachten, omdat er een dempend effect op het inwilligingspercentage zal zijn.

Indirecte financiële impact is dat de productieverhoging bij A&B leidt tot meer besluiten en dus meer inwillingen en afwijzingen. Meer afwijzingen leiden tot meer zaken voor de Rechtspraak en DTenV. Meer inwillingen leidt, mits de doorstroom goed verloopt, tot een besparing voor COA en verzwaring voor gemeenten.

#### DTenV

- *Snellere doorlooptijden bij de IND dragen bij aan een effectiever terugkeerproces.*
- *DTenV verwacht mogelijk afname vertrekbaarheid voor een klein deel van de vreemdelingen:* DTenV verwacht een afname van vertrekbaarheid door een verwachte afname van de (ervaren procedurele) zorgvuldigheid en een toename van de lengte van de totale asielprocedure tot en met beroep voor een klein deel van de vreemdelingen. Daarnaast verwacht DTenV een toename van voorlopige voorzieningen op basis van nieuwe feiten en omstandigheden (die anders al bij de voornemenprocedure naar voren zouden zijn gebracht).
- *Toename werklast en doorlooptijd:* De DTenV verwacht een toename van de werklast. Dit komt doordat er naar verwachting meer afwijzingen zullen zijn. Enerzijds als direct gevolg van het afschaffen van de voornemenprocedure (gemiddeld bijna 1.000 zaken per jaar), anderzijds als gevolg van de verhoogde productie van de IND. Meer beroepszaken betekent ook dat zaken vaker tijdelijk on hold moeten worden gezet, gedurende de looptijd van het beroep.
- *Te korte voorbereidingstijd spoor 2:* Voor spoor 2-zaken geldt dat de beroepstermijn in beginsel één week is en de vreemdelingen daarna uitzetbaar zijn. Er moet worden gezien of voor deze zaken een ander contactmoment tussen IND en DTenV kan worden ingeregeld.
- *Vaker onnodig werk en mogelijk verslechterde contacten met herkomstlanden:* De DTenV verricht soms al voorbereidende handelingen voordat er uitspraak in beroep is gedaan. Hiertoe leggen zij soms ook contact met de autoriteiten in het land van herkomst. De advocatuur, VWN en sommige vertegenwoordigers van JZ verwachten echter dat er meer gegrondverklaringen zullen zijn. Dit betekent dat er ook vaker onnodig werk verricht zal worden door de DTenV en de autoriteiten in het land van herkomst, omdat uiteindelijk geen terugkeer plaats hoeft te vinden of dit uitgesteld wordt. Als ook de autoriteiten in het land van herkomst onnodig werk verrichten, verslechtert dat mogelijk de relatie met hen.

#### COA

- *Impact op bezetting:* Het voorstel leidt tot toename en afname van de verblijfsduur bij het COA. Er wordt een toename van gemiddeld jaarlijks 1.000 zaken verwacht. Ook kunnen VA-beroepsprocedures (zonder termijn van vier weken) door verdringing langer duren, met als gevolg een langere verblijfsduur. Hier staat tegenover dat een grotere groep een kortere asielprocedure in eerste aanleg zal hebben. Productiviteitswinst bij A&B zal op termijn bovendien tot minder personen en dus besparing bij het COA leiden, mits de doorstroom naar gemeenten verbetert. Het is onbekend welk effect dit per saldo zal hebben.

#### RvdR

- *Extra werk per zaak en extra zaken:* Er wordt een intensivering van de werkzaamheden verwacht voor de rechtbanken, zowel in extra zaken (jaarlijks 1.000 extra zaken) als extra werk per zaak. Bovendien zal productiestijging bij de IND ook leiden tot meer beroepszaken.

#### Advocatuur

- *Minder goede belangenbehartiging:* Minder overlegmomenten maakt de belangenbehartiging moeilijker.

- *Verschuiving werk:* Volgens de advocatuur zal het werk zich verplaatsen naar de rechtbanken. Daar worden niet alleen meer zaken verwacht, maar ook meer werk per zaak. Mogelijk wordt er ook meer ingezet op (zwaarwegende adviezen in) C&A.
- *Contact met IND:* De bereikbaarheid van directie JZ moet volgens de advocatuur vergroot worden om af te kunnen stemmen of het noodzakelijk is dat zaken op de zitting komen.
- *Financiering en sociale advocatuur:* Voor het uitbrengen van de zienswijze krijgt de sociale advocatuur twee punten. Deze financiering valt weg voor de advocatuur. Daartegenover staat de proceskostenvergoeding van beroepszaken, ongeacht of het rechtsgevolg in stand blijft.

#### VWN en Nidos

- *Niet uitvoerbaar voor VWN:* VWN verwacht een toename van de begeleiding van aanvragers die in procedure zitten en acht dit effect van het voorstel voor zichzelf niet uitvoerbaar.
- *Lobby:* VWN ziet de noodzaak voor belangenbehartiging groeien, zeker in combinatie met andere wijzigingen in de asielprocedure.
- *Personele capaciteit:* Hoewel de juridische ondersteuning belegd is bij de advocatuur, verwacht ook Nidos meer juridische begeleiding te moeten bieden. Ook verwacht Nidos meer emotionele ondersteuning te moeten bieden door toename van afwijzingen.

#### **Aanvrager**

- *Menselijke maat en rechtspositie:* De advocatuur, Vluchtelingenwerk en Nidos uiten zorgen over de menselijke maat en de rechtspositie van de aanvrager.
- *Stress en psychische klachten nemen toe bij klein deel van de aanvragers. Voor andere aanvragers neemt doorlooptijd juist af:* De verwachting van VWN, Nidos en advocatuur is dat stress en psychische klachten toenemen voor een klein gedeelte van de aanvragers doordat dat gedeelte van de groep langer in onzekerheid verkeert. Daartegenover staat de verwachting dat voor zaken met een afwijzing de procedure in eerste aanleg sneller gaat. Bovendien komt er bij de IND meer tijd beschikbaar om andere aanvragen te behandelen, wat ook een verminderend effect zal hebben op de gemiddelde doorlooptijden. Hierdoor zullen aanvragers gemiddeld minder lang in onzekerheid verkeren.
- *Afwijzingen die geen stand zullen houden in de beroepsfase:* De verwachting van VWN, Nidos en advocatuur is dat met het afschaffen van de voornemenprocedure gemiddeld jaarlijks 1.000 extra aanvragers een afwijzing krijgen, die in een beroepsfase niet stand zal houden. Daarmee krijgt deze groep niet (direct) de bescherming die hen toekomt.
- *Doenvermogen:* Er zijn geen grote bezwaren voor wat betreft het doenvermogen.

#### **Overige randvoorwaarden**

Er worden verschillende randvoorwaarden voor implementatie genoemd. Randvoorwaarden voor implementatie die extra aandacht behoeven en niet hierboven als uitvoeringsgevolg of risico worden benoemd zijn:

- Hoormogelijkheid altijd organiseren bij belastende besluiten (inreisverbod, terugkeerbesluit of ongewenstverklaring).
- In wetgeving moet opgenomen worden dat ten aanzien van ambtshalve toetsen (die verricht worden in asielzaken) rechtstreeks beroep open staat.
- Inplannen gezamenlijke sessie met ketenpartners over werkafspraken.
- Opstellen van een woordvoeringslijn inclusief een kernboodschap.
- Gemeenten informeren over mogelijk verhoogde taakstelling.

## Inhoudsopgave

|                                                                                                             |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Managementsamenvatting .....                                                                                | 3  |
| Inhoudsopgave .....                                                                                         | 7  |
| Afkortingenlijst.....                                                                                       | 9  |
| 1 Inleiding .....                                                                                           | 10 |
| 1.1 Aanleiding .....                                                                                        | 10 |
| 1.2 Werkwijze en aanpak.....                                                                                | 11 |
| 1.3 Leeswijzer .....                                                                                        | 12 |
| 2 De wijziging .....                                                                                        | 13 |
| 2.1 De huidige regelgeving.....                                                                             | 13 |
| 2.2 Wijzigingen op hoofdlijnen.....                                                                         | 16 |
| 2.2.1 Ten opzichte van de huidige procedure.....                                                            | 16 |
| 2.2.2 Ten opzichte van wijzigingen die voortkomen uit het Asiel- en Migratiepact en het Regeerakkoord ..... | 18 |
| 3 Uitvoeringsgevolgen van het afschaffen van de voornemenprocedure.....                                     | 19 |
| 3.1 Wijziging beleid en wet- en regelgeving (incl. overgangsrecht).....                                     | 19 |
| 3.2 Uitvoering .....                                                                                        | 19 |
| 3.2.1 Werklast.....                                                                                         | 19 |
| 3.2.2 Werkproces .....                                                                                      | 20 |
| 3.2.3 Werkinhoudelijk, behandelduur en doorlooptijden.....                                                  | 26 |
| 3.2.4 Personeel en opleiding .....                                                                          | 32 |
| 3.2.5 Handhaving .....                                                                                      | 35 |
| 3.2.6 Communicatie .....                                                                                    | 36 |
| 3.3 IV.....                                                                                                 | 37 |
| 3.4 Gevolgen voor de aanvrager .....                                                                        | 37 |
| 3.5 Gevolgen voor de keten .....                                                                            | 41 |
| 3.5.1 DTenV.....                                                                                            | 41 |
| 3.5.2 COA.....                                                                                              | 45 |
| 3.5.3 Raad voor de rechtspraak.....                                                                         | 46 |
| 3.5.4 Advocatuur .....                                                                                      | 47 |
| 3.5.5 VWN .....                                                                                             | 48 |
| 3.5.6 Nidos .....                                                                                           | 49 |
| 3.6 Implementatie .....                                                                                     | 49 |
| 3.6.1 Randvoorwaarden.....                                                                                  | 50 |
| 3.7 Risico's en kansen .....                                                                                | 52 |
| 3.7.1 Kansen.....                                                                                           | 52 |

|       |                                                                           |    |
|-------|---------------------------------------------------------------------------|----|
| 3.7.2 | Risico's.....                                                             | 53 |
| 3.8   | Financiële gevolgen .....                                                 | 57 |
| 3.8.1 | Incidentele financiële gevolgen.....                                      | 57 |
| 3.8.2 | Structurele financiële gevolgen.....                                      | 57 |
| 3.8.3 | Niet-kwantificeerbare kosten.....                                         | 58 |
| 4     | Eindconclusie.....                                                        | 60 |
|       | Bijlage I: Toelichting berekening A&B.....                                | 62 |
|       | Bijlage II: Toelichting berekening extra afwijzingen en beroepszaken..... | 65 |
|       | Bijlage III: Toelichting berekening JZ.....                               | 66 |
|       | Bijlage IV: Toelichting berekening DV .....                               | 70 |

## Afkortingenlijst

|        |                                          |
|--------|------------------------------------------|
| A&B    | Directie Asiel en Bescherming            |
| AA     | Algemene Asielprocedure                  |
| AAEB   | afdeling Advies Asiel en Bescherming     |
| amv    | Alleenstaande minderjarige vreemdeling   |
| Awb    | Algemene wet bestuursrecht               |
| BIC    | Business Informatie Centrum              |
| BOA    | Basisopleiding Asiel                     |
| BV     | Directie Bedrijfsvoering                 |
| C&A    | Correcties en Aanvullingen               |
| CC     | Corporate Communicatie                   |
| COA    | Centraal orgaan Opvang Asielzoekers      |
| DG IND | Directeur--generaal IND                  |
| DRV    | Digitaal Registreren en Voorbereiden     |
| DTenV  | Dienst Terugkeer en Vertrek              |
| DV     | Directie Dienstverlening                 |
| EAUT   | ex-ante uitvoeringstoets                 |
| FBI    | Financiële Bedrijfsinformatie            |
| FTE    | Full Time Equivalent                     |
| GP     | Grensprocedure                           |
| HIK    | Handhavingsinformatieknooppunt           |
| I&R    | Identificatie en Registratie             |
| IND    | Immigratie- en Naturalisatiedienst       |
| IV     | Informatievoorziening                    |
| JCS    | Justitieel Complex Schiphol              |
| JIT    | Just in Time                             |
| JZ     | Directie Juridische Zaken                |
| KC     | Klantcommunicatie                        |
| MPP    | Meerjaren Productie Prognose             |
| MT     | Managementteam                           |
| O&A    | afdeling Onderzoek & Analyse             |
| PRT    | Productieteam                            |
| RvdR   | Raad voor de Rechtspraak                 |
| SUA    | Directie Strategie en Uitvoeringsadvies  |
| TOELT  | Team Onderzoek en Expertise Land en Taal |
| TSZ    | Team Speciale Zaken                      |
| VA     | Verlengde Asielprocedure                 |
| Vb     | Vreemdelingenbesluit                     |
| Vc     | Vreemdelingencirculaire                  |
| Vw     | Vreemdelingenwet                         |
| VWN    | Vluchtelingenwerk Nederland              |

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

In het Regeerprogramma (2024)<sup>2</sup> staat dat het kabinet de voornemenprocedure uit de asielpcedure wil schrappen. Bij aanvang van dit onderzoek was er nog geen (concept)wetsvoorstel. Wel wordt in de Kamerbrief van 25 oktober 2024 het schrappen van de voornemenprocedure als één van de maatregelen genoemd onder de zogeheten 'asielnoodmaatregelenwet'. De termijn waarop deze wet geïmplementeerd wordt is vooralsnog niet bekend, maar duidelijk is dat het kabinet op korte termijn de voornemenprocedure wenst af te schaffen.<sup>3</sup>

Omdat de wijziging dus ook op korte termijn geïmplementeerd zou moeten kunnen worden, heeft de directeur-generaal van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (DG IND) de afdeling Onderzoek en Analyse (O&A) van de directie Strategie en Uitvoeringsadvies (SUA) van de IND verzocht om op korte termijn een ex-ante uitvoeringstoets (EAUT) uit te voeren naar de uitvoeringsgevolgen van het afschaffen van de voornemenprocedure. Daarbij wordt ingegaan op de gevolgen voor de IND, relevante ketenpartners, externe partijen en de aanvrager. O&A heeft in september 2024 een departementaal vertrouwelijke impactanalyse naar het afschaffen van de voornemenprocedure afgerond, waarin op hoofdlijnen in kaart gebracht is wat de impact zou zijn op de IND.<sup>4</sup> Deze EAUT is een aanvulling op de impactanalyse en heeft een bredere scope.<sup>5</sup>

### *Doelstelling*

Het doel van de EAUT was het in kaart brengen van de uitvoeringsgevolgen van het afschaffen van de voornemenprocedure voor de IND en ketenpartners. Het gaat daarbij primair om een objectieve en technische toetsing met betrekking tot de haalbaarheid, uitvoerbaarheid en kosten. Hierdoor wordt inzicht verkregen in onder meer de organisatorische, personele en financiële gevolgen voor de IND. Deze EAUT is geen politieke of maatschappelijke beoordeling of toetsing van de juridische juistheid of de beleidslogica van de beoogde wijziging.

Eveneens zijn de gevolgen voor de aanvrager, de (gesubsidieerde) rechtsbijstand en de rechtsspraak op hoofdlijnen in kwalitatieve zin in kaart gebracht. Hierbij is ook gekeken of de aanvrager en gemachtigde de regelgeving kan naleven of uitvoeren (doenvermogen). Dit is uitgevraagd via Vluchtelingenwerk Nederland (VWN), Nidos en de vreemdelingenadvocatuur.

### *Vraagstelling*

De volgende hoofdvragen worden beantwoord in de EAUT:

1. Wat zijn de uitvoeringsgevolgen voor de IND van het afschaffen van de voornemenprocedure?
  - a. Personele en financiële gevolgen

<sup>2</sup> Regeerprogramma 2024; Uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet (13 september 2024)

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2024/25, 19637, nr. 3304

<sup>4</sup> IND (2024) Impactanalyse afschaffen voornemenprocedure.

<sup>5</sup> Door het 'hoog over' karakter van de eerdere impactanalyse is niet de uitvoerbaarheid getoetst, niet gekeken naar randvoorwaarden voor implementatie en is de impact op de aanvrager en ketenpartners buiten beschouwing gelaten. Ook is niet berekend wat de financiële impact van de maatregel is en wat de personele kosten zijn. Deze EAUT zal de voornoemde lacunes wel behandelen.

- b. Communicatie en informatievoorziening (IV)
  - c. Inhoud en doorlooptijden
  - d. Handhaving
  - e. Risico's, kansen, randvoorwaarden
  - f. Implementatietermijn
2. Wat is op hoofdlijnen de impact van het afschaffen van de voornemenprocedure op de ketenpartners Raad voor de Rechtspraak (RvdR), de advocatuur, Dienst Terugkeer en Vertrek (DTenV), Centraal orgaan Opvang Asielzoekers (COA), VWN en Nidos.
  3. Wat zijn de gevolgen voor de aanvrager van het afschaffen van de voornemenprocedure?
    - a. Doenvermogen<sup>6</sup>
    - b. Menselijke maat<sup>7</sup>

#### *Reikwijdte*

Naast het afschaffen van de voornemenprocedure staan er andere maatregelen in het regeerprogramma die gaan over het wijzigen van de asielprocedure. Andere maatregelen die impact hebben op het afschaffen van de voornemenprocedure, worden waar mogelijk meegewogen bij het bepalen van de impact van het afschaffen voornemen.

#### *Huidige asielprocedure t.o.v. herziene asielprocedure*

Omdat de politieke wens bestaat de wijziging te implementeren vóór de inwerkingtreding van de nieuwe asielprocedure onder het Asiel- en Migratiepact, wordt grotendeels de impact in kaart gebracht ten opzichte van de huidige asielprocedure. De 'herziene asielprocedure' is bovendien nog niet voldoende geconcretiseerd om de effecten van afschaffen van het voornemen te toetsen in de context van een 'herziene asielprocedure'. Waar mogelijk wordt wel opgemerkt hoe het afschaffen van de voornemenprocedure zou uitpakken bij de vernieuwde procedure.

## **1.2 Werkwijze en aanpak**

Het hoofd O&A was verantwoordelijk voor de uitvoering van de opdracht. Onder zijn verantwoordelijkheid hebben twee onderzoekers van O&A de EAUT uitgevoerd. De onderzoekers zijn in hun werkzaamheden ondersteund door vertegenwoordigers van SUA/AAEB. Daarnaast namen verschillende organisatieonderdelen van de IND deel aan de projectgroep. Zij voorzagen de onderzoekers van relevante inhoudelijke input. Zij waren ook het eerste aanspreekpunt voor hun directies en hadden het mandaat om namens die directies te kunnen spreken en beslissingen te kunnen nemen (of deze intern snel te kunnen afstemmen).

De volgende organisatieonderdelen van de IND zijn betrokken geweest bij de totstandkoming van deze EAUT:

- A&B (Staf, PRT, hoor- en beslismedewerkers, Team Speciale Zaken, Unit 1F, BOA)
- JZ (Verkeerstoren, Specialistische Teams)
- DV (Staf, TOELT, HIK, DRV, CC, KC)
- BV (FBI)

<sup>6</sup> Doenvermogen is een verzameling van niet-cognitieve vermogens die bijdragen aan of iemand aan het gevraagde kan voldoen. Enkele voorbeelden van deze vermogens zijn: de situatie overzien, doelen stellen en een plan maken; in actie komen en het plan uitvoeren; het plan volhouden; en omgaan met emotie en tegenslag.

<sup>7</sup> Menselijke maat is in hoeverre door de IND recht wordt gedaan aan de belangen van de aanvrager en of er oog is voor de persoonlijke situatie van de aanvrager (waaronder diens doenvermogen).

- SUA (AAEB)

Daarnaast zijn de volgende ketenpartners en externe partijen aangesloten geweest:

- COA (bestuursadviseur)
- DTenV (coördinerend specialistisch adviseur en senior regievoerder)
- RvdR (schriftelijke input<sup>8</sup> adviseur/onderzoeker bestuursrecht)
- Advocatuur (drie asieladvocaten)
- VWN (stafmedewerker asiel, regio-manager en beleidsmedewerker asielprocedure en landenbeleid)
- Nidos (bestuursadviseur en jurist)

#### *Kwantitatieve analyse*

De berekening van de impact op het aantal fte, de kosten, behandelduur en doorlooptijden is per directie uitgevoerd door de betreffende business controller. Voor de gehanteerde aannames wordt verwezen naar de bijlage.

### **1.3**

#### **Leeswijzer**

In het volgende hoofdstuk wordt kort beschreven hoe de huidige regelgeving en het huidige proces en wat de wijziging op hoofdlijnen inhoudt. In het derde hoofdstuk wordt ingegaan op de uitvoeringsgevolgen voor de IND, de ketenpartners, advocatuur, belangenorganisaties en de aanvrager. In hoofdstuk 4 volgt een conclusie over de uitvoerbaarheid van het voorstel, de impact op de menselijke maat en het doenvermogen.

<sup>8</sup> De bijdrage van de RvdR was beperkter dan de andere ketenpartners en externe partijen. Zij hebben aangegeven niet mee te willen werken met een interview.

## 2 De wijziging

### 2.1 De huidige regelgeving

De voornemenprocedure is in 2001 met de Vw 2000 geïmplementeerd, ter vervanging van de bezwaarprocedure bij asielaanvragen. De voornemenprocedure had als doel om de asielprocedure te verkorten, het aantal bezwaarschriften te verminderen en de kwaliteit van de eerste beschikking te verbeteren.<sup>9</sup>

De voornemenprocedure is daarmee een vorm van nationale wetgeving en komt niet verplichtend voort uit internationale verdragen of EU-wetgeving (verordeningen of richtlijnen). De voornemenprocedure is wel een belangrijk onderdeel van de samenwerkingsverplichting zoals die voortvloeit uit de Kwalificatierichtlijn en Verordening en het verdedigingsbeginsel zoals neergelegd in artikel 41, tweede lid Handvest van de grondrechten van de EU.

Nederland is voor zover bekend gezamenlijk met Zwitserland het enige Europese land dat een voornemen tot afwijzing van de aanvraag hanteert in de asielprocedure. Onduidelijk is welke andere Europese landen in plaats van een voornemenprocedure een bezwaarprocedure hebben ingericht. De IND heeft een uitvraag gedaan naar de praktijk in andere Europese landen die geen voornemenprocedure hebben, waarbij ook wordt nagegaan hoe wordt omgegaan met nieuwe omstandigheden die zich hebben voorgedaan. Hieruit is naar voren gekomen dat andere lidstaten invulling geven aan de samenwerkingsverplichting en het verdedigingsbeginsel door onder meer de vreemdeling te confronteren met tegenstrijdige en/of inconsistente verklaringen tijdens het nader of aanvullend gehoor of door de mogelijkheid te bieden om hier schriftelijk op te reageren.

#### *Correcties en Aanvullingen*

Voordat er eventueel sprake is van een voornemen tot afwijzing of een inwilliging, wordt een aanvrager gehoord. Met de Correcties en Aanvullingen (C&A) wordt een aanvrager in de gelegenheid gesteld om opmerkingen te maken of opheldering te verschaffen over verkeerd vertaalde passages of misvattingen in het verslag van het aanmeldgehoor of nader gehoor en eventueel aanvullingen te maken. Gemachtigden kunnen in de C&A – vooruitlopend op het besluit - feiten en omstandigheden naar voren brengen, die bij de weging van de zaak mogelijk tot inwilliging gaan leiden.<sup>10</sup>

#### *Proces in de praktijk*

Indien de IND in de huidige situatie voornemens is om een asielaanvraag af te wijzen, dan wordt de aanvrager, onder opgave van redenen, hierover schriftelijk op de hoogte gebracht middels een voornemen tot afwijzing. De aanvrager en diens gemachtigde worden vervolgens in de gelegenheid gesteld om te reageren op het voornemen tot afwijzing middels een zienswijze. De reactietermijn is afhankelijk van de procedure en of iemands vrijheid rehtens is ontnomen en varieert van één dag tot vier weken. De beslismedewerker kan op basis van de argumenten in de zienswijze besluiten om een verblijfsvergunning alsnog toe te kennen of de aanvraag conform het eerdere voornemen af te wijzen. Indien de aanvraag wordt afgewezen, wordt in de beschikking ingegaan op de zienswijze van de vreemdeling. Tegen een negatief besluit kan de aanvrager beroep aantekenen. In de huidige situatie zijn er dus twee (kenbare en

<sup>9</sup> Memorie van Toelichting en Nota naar aanleiding van het Verslag, TK 1999-2000, 26 732, nrs. 3 en 7

<sup>10</sup> Daarnaast kunnen beslissers mogelijk vaker het voordeel van de twijfel geven nu met het wegvallen van het voornemen de beschikking het enige beoordelingsmoment is.

schriftelijke) beoordelingsmomenten bij de directie A&B: het voornemen en de definitieve beslissing.

#### *Inwilliging na een voornemen*

Op basis van informatie opgehaald bij het Business Informatie Centrum (BIC) van de IND wordt duidelijk dat in de periode 2023-2024 in elf procent van spoor 4 zaken<sup>11</sup> met een voornemenprocedure de zaak alsnog werd ingewilligd. Er is niet onderzocht of al deze zaken alsnog werden ingewilligd vanwege (de inhoud uit de zienswijze) van de voornemenprocedure. De redenen waarom een zaak alsnog is ingewilligd kunnen divers zijn en zijn niet grondig onderzocht. Hiervoor zal tijdsintensief dossieronderzoek verricht moeten worden.

Vanuit de respondenten zijn echter verschillende mogelijke oorzaken opgehaald. Ten eerste zijn er oorzaken die samenhangen met het bestaan van de voornemenprocedure. Op basis van de interviews met A&B, JZ, advocatuur en VWN kan worden geconcludeerd dat een beslisser een voorgenomen afwijzing kan veranderen in een inwilliging, voornamelijk vanwege de (nieuwe) argumenten in de zienswijze of nieuwe stukken of eventueel opmerkingen aangaande inhoudelijke<sup>12</sup> of procedurele<sup>13</sup> zorgvuldigheidsfouten. A&B stelt dat met name nieuw aangeleverde argumenten of nieuwe stukken de doorslag zullen geven voor een beslismedewerker om alsnog tot een inwilliging over te gaan.

Daarnaast zijn er voorbeelden denkbaar waarbij de inwilliging niet samenhangt met de zienswijze van de voornemenprocedure. Bijvoorbeeld, wanneer binnen de periode tussen het voornemen en het besluit er sprake is geweest van een beleidswijziging, bijvoorbeeld aangaande landenbeleid. Ook kan de situatie van de aanvrager veranderen tijdens de procedure.

In deze EAUT wordt daarom de aanname gehanteerd dat tien procent van de spoor 4 zaken na een voornemen tot afwijzing, als gevolg van nieuw aangeleverde argumenten of nieuwe stukken alsnog een inwilliging van de asielaanvraag volgt. De aanname is dat zonder voornemenprocedure dit deel van de aanvragen, om uiteenlopende redenen, direct zou worden afgewezen.

Op basis van de informatie opgehaald bij BIC blijkt dat voor spoor 1 en 2 zaken waarin een voornemen tot afwijzing is uitgebracht, de zienswijze in geen enkel geval leidt tot een inwilliging. Wel zou het kunnen zijn dat de zaak na de zienswijze doorstroomt naar spoor 4. Voor deze EAUT is niet nader onderzocht om welk percentage het hier gaat. De inschatting is dat het in absolute zin zeer kleine aantallen betreft en daarom geen grote impact zal hebben op spoor 4.

11 De asielaanvraag wordt in Nederland 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 asielpprocedure of verlengde asielpprocedure 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.

12 De inhoud van de motivering van het voornemen tot afwijzing: argumenten die gebruikt worden ter motivering van de beslissing op het asielverzoek en in hoeverre de door de vreemdeling aangeleverde informatie daarbij wordt betrokken. Definitie gebaseerd op WODC (2006). Evaluatie Vreemdelingenwet 2000 De asielpprocedure – Deel 2.

13 In hoeverre in het voornemen tot afwijzing de vormvoorschriften worden gevolgd. Daarbij gaat het om óf er gemotiveerd wordt, of imperatieve, facultatieve en overige inhoudelijke afwijzingsgronden, alsmede de toetsingsvolgorde van de inwilligingsgronden wordt aangehouden. Definitie gebaseerd op WODC (2006). Evaluatie Vreemdelingenwet 2000 De asielpprocedure – Deel 2.

*Uitstel van vertrek vanwege medische redenen*

Als een aanvrager om medische redenen niet kan reizen, kan 'uitstel van vertrek' worden gegeven. Als tijdens de voornemenprocedure bekend is dat de aanvrager voorlopig uitstel van vertrek krijgt, wordt dit in de BS22 van de voornemenprocedure geregistreerd.

*Belastend besluit*

De voornemenprocedure kan tevens gebruikt worden om een belastend besluit kenbaar te maken. Een belastend besluit is een besluit dat (aanzienlijke) negatieve gevolgen heeft voor de persoon waarop het besluit betrekking heeft.<sup>14</sup> De belanghebbende heeft niet een aanvraag gedaan tot het nemen van die beslissing, maar zal naar verwachting wel bedenkingen hebben tegen deze beschikking. De Awb regelt daarom dat iemand voorafgaand aan het besluit in de gelegenheid moet zijn gesteld om zijn belangen kenbaar te maken. Het bieden van deze gelegenheid vormt onderdeel van de zorgvuldige voorbereiding van een besluit. Bij gebreke van een zorgvuldige voorbereiding is een besluit vatbaar voor vernietiging door de bestuursrechter. In de huidige asielprocedure worden de volgende besluiten als belastend gezien. Deze worden op dit moment kenbaar gemaakt in de voornemenprocedure:

- **Terugkeerbesluit:** de huidige afwijzende beschikking is een meeromvattende beschikking. Dit betekent dat er naast een afwijzing van het asielverzoek ook een terugkeerbesluit wordt opgenomen.<sup>15</sup> In dit terugkeerbesluit wordt (onder meer) opgenomen naar welk land iemand terug zal moeten keren.<sup>16</sup> Voorafgaand aan het nemen van het terugkeerbesluit dient de vreemdeling in de gelegenheid te worden gesteld om zijn zienswijze hierover te geven. Dit volgt uit art. 4:8 Awb en het arrest Boudjlida<sup>17</sup> waarbij door het Hof van Justitie is geoordeeld dat de vreemdeling *voorafgaand* aan een terugkeerbesluit in de gelegenheid moet worden gesteld diens zienswijze over het uit te vaardigen terugkeerbesluit kenbaar te maken. In de huidige procedure wordt de voornemenprocedure (ook) gebruikt om het terugkeerbesluit kenbaar te maken en de aanvrager een mogelijkheid te geven een zienswijze aan te dragen tegen het voornemen van het terugkeerbesluit. Als die gelegenheid tot zienswijze niet is geboden, betekent dit dat het terugkeerbesluit onzorgvuldig tot stand is gekomen en voor vernietiging in aanmerking komt. Dat kan niet meer worden 'hersteld' in de beroepsfase. De vreemdeling kan ook in een (asiel) gehoor de gelegenheid krijgen om zich uit te laten over het eventueel op te leggen terugkeer besluit.
- **Bewaringsmaatregel aan de grens:** Een bewaringsmaatregel wordt opgelegd aan aanvragers wiens asielverzoek wordt afgedaan binnen de grensprocedure (GP)<sup>18</sup>. Het besluit omtrent de weigering van toegang tot Nederland wordt daarbij uitgesteld. De GP geldt voor aanvragers die via de lucht- of zeehaven

14 In het bestuursrecht geldt voor een belastend besluit dat de geschiktheid, de noodzakelijkheid en de evenwichtigheid van de maatregel (uitdrukkelijk) bij de toetsing moeten worden betrokken. De beoordeling van een bestuursrechter van dit besluit is strenger; de evenredigheid wordt beoordeeld en getoetst op de aard en het gewicht van de bij het besluit betrokken belangen, de ingrijpendheid van het besluit en de mate waarin het fundamentele rechten van de belanghebbenden aantast

15 Art. 45 Vw regelt dat de beschikking waarbij een aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd wordt afgewezen, geldt als terugkeerbesluit.

16 Dit kan ook een ander land zijn dan het land van herkomst. Hierover dienen door de hoor- en beslismedewerker vragen gesteld te worden in het gehoor.

17 HvJEU 11 december 2014, C-249/13, ECLI:EU:C:2014:2431

18 De grondslag voor de bewaringsmaatregel bij toepassing van de grensprocedure is artikel 6, derde lid, Vw, deze maatregel kan op dezelfde grondslag voortduren als de vreemdeling beroep instelt tegen het asielbesluit. Voorafgaand aan asiel gehoor is het noodzakelijk dat relevante feiten en omstandigheden worden verzameld om een bewaringsmaatregel op te kunnen leggen.

Nederland in reizen. De GP lijkt veel op de asielprocedure in spoor 4 maar de aanvrager verblijft – op grond van de bewaringsmaatregel – in een gesloten opvanglocatie in het Justitieel Complex Schiphol (JCS). Voor het opleggen van een bewaringsmaatregel geldt dat dit besproken moet worden met de betrokkene vóórdat de maatregel van kracht wordt, zodat de vreemdeling de mogelijkheid heeft zijn standpunt hierover te geven<sup>19</sup>. De voortzetting van de vrijheidsbenemende maatregel is tevens aan de orde in de voornemenprocedure. De grensprocedure kan maximaal 28 dagen duren. Indien na deze termijn geen besluit genomen is, zal aan de aanvrager toegang tot Nederland verleend worden en de asielprocedure in Ter Apel of Budel doorlopen worden. Het afschaffen van het voornemen kan ook gevolgen hebben voor de bewaring van aanvragers die op grond van artikel 59b Vreemdelingenwet in bewaring worden gesteld.<sup>20</sup> Hierover meer onder 3.2.2.1.

- *Inreisverbod:* Aanvragers kunnen – naast een afwijzende beschikking – een inreisverbod van maximaal twintig jaar opgelegd krijgen<sup>21</sup>. Dit laatste kan voorkomen wanneer er signalen zijn van (het in geding komen van) nationale veiligheid (bijvoorbeeld terrorisme) en wordt gedaan door het Team Speciale Zaken (TSZ) van de IND. Wederom geldt dat – en nadrukkelijk bij zaken waar nationale veiligheid een rol speelt – de aanvrager de mogelijkheid moet hebben om een zienswijze tegen het voorgenomen besluit aan te dragen. In de zienswijze kan de vreemdeling reageren op het voornemen een inreisverbod op te leggen. Dit geldt alleen als het strafbare feit bekend is op het moment dat de aanvraag wordt behandeld.

Als een strafbaar feit naar voren komt als een aanvrager al een status heeft ontvangen, wordt onderzocht of een verleende status kan worden ingetrokken. Daartoe wordt eveneens een voornemenprocedure gehanteerd, maar deze procedure is niet onderwerp van deze EAUT.

- *Ongewenstverklaring:* Daarnaast kunnen vreemdelingen ongewenst worden verklaard<sup>22</sup>. Iemand kan enkel ongewenst worden verklaard als aan hem geen inreisverbod kan worden opgelegd. De IND kan een ongewenstverklaring opleggen als iemand bijvoorbeeld gevaar vormt voor de openbare orde of de nationale veiligheid of de aanvrager is veroordeeld wegens een misdrijf waar drie jaar of meer is bedreigd. Door een ongewenstverklaring moet de vreemdeling meteen vertrekken uit Nederland. De IND maakt in het voornemen kenbaar dat de dienst voornemens is de vreemdeling ongewenst te verklaren. Hierop kan de vreemdeling reageren in de zienswijze.

## 2.2 Wijzigingen op hoofdlijnen

Hoe het afschaffen van de voornemenprocedure de asielprocedure wijzigt, hangt af van wanneer deze maatregel ingevoerd zou worden. Eerst zal beschreven worden hoe de procedure wijzigt ten opzichte van de huidige procedure met het sporenbeleid. Daarna wordt beschreven hoe de procedure wijzigt ten opzichte van andere wijzigingen die voortkomen uit het Asiel- en Migratiepact en het Regeerakkoord.

### 2.2.1 Ten opzichte van de huidige procedure

Het afschaffen van de voornemenprocedure zal alleen een wijziging betekenen voor asielzaken waarin een voornemen tot afwijzing wordt uitgebracht. Voor asielzaken die direct worden ingewilligd verandert er niets.

<sup>19</sup> Dit naar aanleiding van een uitspraak van de Raad van State (zie uitspraak 201507039/1/V3)

<sup>20</sup> De wettelijke grondslag voor bewaring van de vreemdeling die rechtmatig verblijf heeft op grond van artikel 8, onder f, g of h, en die een asielaanvraag heeft ingediend is artikel 59b Vw.

<sup>21</sup> Zie artikel 66a Vw, art. 6.5 Vb en A4/2 Vc.

<sup>22</sup> Zie art. 67 Vw.

De wijze waarop het afschaffen van de voornemenprocedure de asielprocedure wijzigt verschilt per spoor waarin de asielaanvraag wordt afgedaan.<sup>23</sup>

Voor spoor 1 (Dublin) en spoor 2 (Veiligelanders) geldt doorgaans<sup>24</sup> dat in alle asielaanvragen een voornemen tot niet in behandeling nemen of tot afwijzen wordt uitgebracht. Voor alle asielaanvragen die afgedaan worden in deze sporen, zullen er twee processtappen verdwijnen voor de IND, namelijk het uitbrengen van het voornemen en het reageren op de zienswijze in de beschikking. De argumentatie die nu in het voornemen wordt opgenomen, zal bij het afschaffen van de voornemenprocedure (gedeeltelijk) doorschuiven naar de beschikkingsfase.

Specifiek voor spoor 1 geldt dat door de kortere termijnen die zullen gelden onder het Asiel- en Migratiepact (12 juni 2026) de voornemenprocedure zal moeten worden afgeschaft bij overname- en terugnamezaken.<sup>25</sup> Bij overname krijgt de aanvrager dan de kans om te reageren op het gehoorverslag en kan die daarbij ook reageren op de voorgenomen overdracht. Die reactie wordt betrokken bij het overdrachtsbesluit. Bij terugname is het plan om de intentie de vreemdeling te claimen kenbaar te maken aan de gemachtigde en de reactie hierop te betrekken bij het overdrachtsbesluit. Door deze relatief eenvoudige kenbaarmaking (zonder uitgebreide motivering van het besluit) wordt het proces naar verwachting eenvoudiger, aangezien een voornemen een langere juridische onderbouwing van het besluit kent dan een dergelijke kenbaarmaking.

Voor spoor 4 geldt dat het merendeel van de asielaanvragen in 2024 is ingewilligd. Op basis van cijfers van A&B wordt duidelijk dat in het eerste deel van 2024 gemiddeld 24 procent van de aanvragen die in spoor 4 (AA en VA) zijn behandeld, zijn afgewezen. Dat betekent dat de wijziging alleen impact heeft op dit aandeel van de asielaanvragen in dit spoor. Uit een eerdere analyse naar mogelijke verklaringen voor fluctuatie in het inwilligingspercentage in de periode 2015-2021 is gebleken dat het inwilligingspercentage fluctueert tussen de 50-76%. Het inwilligingspercentage (en dus ook het afwijzingspercentage) is sterk afhankelijk van de nationaliteit van de aanvragers, het landenbeleid en/of andere politieke maatregelen.<sup>26</sup> Hoe hoger het afwijzingspercentage hoe groter de impact zal zijn van het afschaffen van de voornemenprocedure. Hoe lager het afwijzingspercentage hoe kleiner de impact zal zijn van het afschaffen van de voornemenprocedure.

Het afschaffen van het voornemen zal een dempend effect hebben op het inwilligingspercentage in eerste aanleg. Dat zaken zoals in de huidige procedure na

23 De asielaanvraag wordt in Nederland 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.

24 Op basis van cijfers van BIC wordt duidelijk dat in de periode 2023-2024 97 en 98 procent van de aanvragen die in respectievelijk spoor 1 (Dublin) en spoor 2 (Veiligelanders) zijn behandeld een voornemen tot afwijzen hebben ontvangen.

25 De Dublinverordening stelt het eerste land waar iemand asiel aanvraagt in beginsel verantwoordelijk voor het behandelen van diens aanvraag. Dit spoor is bedoeld om aanvragers die al in een andere EU-lidstaat asiel hebben aangevraagd over te dragen aan deze lidstaat voor behandeling van de asielaanvraag aldaar. Dit wordt terugname genoemd. Ook kan een andere lidstaat verantwoordelijk zijn als blijkt dat de aanvrager illegaal dat land is ingereisd, of een visum heeft van dat land. Dan is er sprake van overname. Zowel bij overname als bij terugname vindt een Dublingehoor plaats.

26 IND (2022). Duiding inwilligingspercentages asiel. Mogelijke verklaringen voor de fluctuatie in het inwilligingspercentage over de periode 2015-2021.

een voornemen tot afwijzing naar aanleiding van de zienswijze in eerste aanleg alsnog een inwilliging worden (zie paragraaf 2.1), komt te verdwijnen. Zonder voornemenprocedure worden deze zaken direct afgewezen. Het inwilligingspercentage na beroep zal door een toename van gegrondverklaringen mogelijk stijgen.

#### 2.2.2 *Ten opzichte van wijzigingen die voortkomen uit het Asiel- en Migratiepact en het Regeerakkoord*

Met het Asiel- en Migratiepact zal het sporenbeleid niet meer gehanteerd worden, maar wordt er een onderscheid gemaakt tussen de versnelde en niet-versnelde procedure.

Ook is er een wetsvoorstel in de maak over het invoeren van een tweestatusstelsel.<sup>27</sup> Dit betekent dat een vreemdeling mogelijk belang gaat krijgen bij het doorprocederen tegen de weigering een a-grond te verlenen indien hij in het bezit wordt gesteld van een asielvergunning op de b-grond. Dit zal een grote impact op JZ hebben.

Als er in de situatie van een tweestatusstelsel een voornemen geschreven zou moeten worden waarom er geen a-grond verleend wordt, zou dit 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. In welke mate valt buiten de scope van deze EAUT. Zodra de lagere regelgeving voor het tweestatusstelsel bekend is, zal waarschijnlijk een EAUT van het tweestatusstelsel volgen. Daarin kan dan ook becijferd worden wat de personele en financiële impact op de IND precies zal zijn van een tweestatusstelsel zonder voornemenprocedure.

<sup>27</sup> De Europese regelgeving kent twee soorten asielbescherming (internationale bescherming): de klassieke vluchtelingenstatus uit het Geneefse Vluchtelingenverdrag (de a-status) en de status van subsidiaire bescherming (b-status).

### 3 Uitvoeringsgevolgen van het afschaffen van de voornemenprocedure

#### 3.1 Wijziging beleid en wet- en regelgeving (incl. overgangsrecht)

Voor het afschaffen van de voornemenprocedure en de mogelijkheid om zienswijze in te dienen moeten de Vreemdelingenwet (Vw)<sup>28</sup>, het Vreemdelingenbesluit (Vb) en de Vreemdelingencirculaire (Vc) worden aangepast. Daarbij moet ook oog zijn voor de impact die dit heeft op wetgeving en beleid van andere besluiten, zoals het terugkeerbesluit.

De voornemenprocedure is een vorm van nationale wetgeving. In EU regelgeving is deze procedure niet voorgeschreven. Hoofregel bij aanpassing regelgeving is onmiddellijke werking. Het voorzien in overgangsrecht voor lopende aanvragen die zijn ingediend terwijl de voornemenprocedure nog van toepassing is, is daarmee geen verplichting. De IND ziet een overgangsrecht ook niet als noodzakelijk. Het is wel logisch zaken waar al een voornemen is gedeeld met de gemachtigde te laten continueren volgens de huidige werkwijze.

De IND pleit ervoor dat tegen de ambtshalve toets die de IND nu verricht in asielzaken direct beroep open staat en niet bezwaar (zie 3.2.2).

De mogelijkheid tot inbrengen van de zienswijze bij een belastend besluit kan tijdens een gehoord worden ingebracht. Hiervoor is geen wetgeving nodig. Wel is van belang dat direct beroep open staat tegen de belastende besluiten en niet bezwaar.

#### 3.2 Uitvoering

De impact op de uitvoering ziet voornamelijk op de directies A&B en JZ. Daarnaast worden ook de directies DV, BV en IV geraakt. Hieronder wordt de impact per directie, wanneer relevant, beschreven aan de hand van de volgende onderdelen.

- 3.2.1 Werklast
- 3.2.2 Werkproces
- 3.2.2 Werkinhoudelijk, behandelduur en doorlooptijden
- 3.2.3 Personeel en opleiding
- 3.2.4 Handhaving
- 3.2.5 Communicatie

##### 3.2.1 *Werklast*

##### 3.2.1.1 A&B

De verwachting is dat de werklast bij A&B voor een eerste asielaanvraag in eerste aanleg zal afnemen. Berekend is dat er tussen de 50 en 60 fte zal vrijvallen en er een productiestijging van bijna 7% zal zijn.<sup>29</sup>

Verwacht wordt dat de werklast bij de werksoort zij-instroom en opvolgende aanvragen wel toeneemt. In hoeverre de werklast wijzigt als gevolg van het afschaffen van de voornemenprocedure bij de werksoort zij-instroom en opvolgende aanvragen, kon niet worden berekend in deze EAUT.

<sup>28</sup> Aangepast dienen te worden: artikel 39 eerste, tweede en derde lid., artikel 42 derde lid en artikel 79 derde lid.

<sup>29</sup> Volgens VWN betreft dit een tijdelijk effect vanwege een verwachte toename van zij-instroom en opvolgende aanvragen.

In onderstaande paragrafen wordt nader toegelicht waarom er bij A&B sprake is van een werklastverlichting.

#### 3.2.1.2

##### JZ

De verwachting is dat de werklast bij JZ zal toenemen. Zowel als het gaat om het aantal extra beroepszaken (gemiddeld jaarlijks 1.000) als de hoeveelheid extra werk per zaak. Ook zal JZ moeten investeren in de bereikbaarheid. In onderstaande paragrafen wordt nader toegelicht waarom er bij JZ sprake is van een werklastverzwaring.

#### 3.2.1.3

##### DV

Voor de directie DV wordt er geen grote wijziging verwacht in de werklast als gevolg van het afschaffen van de voornemenprocedure.

#### 3.2.2

##### *Werkproces*

Omdat er bij aanvang van deze EAUT geen uitgewerkt wetsvoorstel beschikbaar was, kon in deze EAUT niet in detail worden ingegaan op de wijze waarop het beleid uitgewerkt zal worden. Dit bemoeilijkt het beoordelen van (eventuele) wijzigingen in de organisatie en het werkproces. Echter, de gevolgen voor de inrichting van de organisatie en werkprocessen zijn naar verwachting beperkt, omdat er twee processtappen komen te vervallen. In deze EAUT wordt beschreven welke impact het afschaffen van het voornemen heeft op de inrichting van de organisatie en indeling van de werkprocessen, ervan uitgaande dat er geen processtap/werkzaamheden voor de voornemenprocedure in de plaats komen.

#### 3.2.2.1

##### A&B

##### *Effect van meer of uitgebreidere C&A op het werkproces*

**De argumentatie uit de zienswijze hoeft niet meer verwerkt te worden in de beschikking. In hoeverre deze argumentatie verschuift naar de fase van C&A is niet duidelijk en zal naar alle waarschijnlijkheid afhankelijk zijn van de opstelling van de individuele advocaat en de wijze waarop rechtsbijstand gefinancierd wordt.**

Het afschaffen van de voornemenprocedure heeft voor het werkproces allereerst als gevolg dat er een processtap minder hoeft te worden uitgevoerd in zaken waarin wordt gekomen tot een afwijzing van de aanvraag. Er vindt geen tweevoudige beoordeling meer plaats met een eerste beoordeling ten behoeve van het voornemen, gevolgd door een herbeoordeling met inachtneming van de zienswijze ten behoeve van het besluit. Het zal in veel gevallen ook een beoordeling op basis van minder dossierstukken betekenen. De dossierstukken die nu na een voornemen pas ingebracht (kunnen) worden, zullen immers niet betrokken kunnen worden bij het besluit.

Er bestaat een kans dat een deel van de argumenten, die nu door de advocaat in zienswijze worden gegeven, na afschaffen van de voornemenprocedure in de C&A ingebracht gaan worden.<sup>30</sup> Daarnaast houden zowel A&B als twee advocaten rekening met een eventuele toename van zwaarwegende adviezen (ZA)<sup>31</sup> als onderdeel van de C&A. Dit zou gevolgen hebben op het werkproces; er moet door de beslismedewerker in de beschikking kenbaar worden ingegaan op een ZA. De vraag is of er met het

<sup>30</sup> In tegenstelling tot de zienswijze hoeft de medewerkers niet separaat te reageren op de correcties en aanvullingen van de advocaat. Wel worden de correcties en aanvullingen meegenomen bij het besluit.

<sup>31</sup> De IND is verplicht om het advies zorgvuldig te overwegen en duidelijk te motiveren waarom het advies al dan niet wordt gevolgd. Dit geldt vooral wanneer het advies inhoudelijk sterk en goed onderbouwd is.

afschaffen voornemenprocedure meer gewicht toekomt aan de C&A, zodat daar meer punten<sup>32</sup> voor moeten worden gegeven in het kader van financiering van de rechtsbijstand. In de huidige situatie is een ZA niet gefinancierd.

Daartegenover staat dat volgens een advocaat het afschaffen van de voornemenprocedure ertoe zal leiden dat advocaten tijdens de procedure in eerste aanleg een afwachtende rol zullen aannemen. Advocaten zouden volgens deze respondent na het ontvangen van een afwijzende beschikking, in de beroepsfase de argumenten uit de beschikking aanvechten. Een advocaat kan namelijk niet anticiperen op de argumenten die de IND hanteert in de beslissing. Dit zou betekenen dat de advocatuur – zonder bekend te zijn met de afwegingen van de IND – argumenten naar voren moet brengen waarom vluchtelingenschap of subsidiaire bescherming verleend moet worden. In dat geval zullen er geen extra argumenten (met het karakter van een ZA) in de C&A terecht komen.

Samengevat is het in deze EAUT moeilijk een eenduidige conclusie te trekken over hoe advocaten zich zullen opstellen wanneer er geen voornemenprocedure is en welke impact dit heeft op het werkproces bij A&B. De verwachting is dat dit per advocaat (sterk) kan verschillen en afhankelijk is van de zaak en bijvoorbeeld het gehoor en of hierin duidelijke tegenstrijdigheden zitten. Daarnaast zal de inhoud en werkbelasting van de C&A en/of ZA waarschijnlijk afhankelijk zijn van de invulling van de wijze waarop de rechtsbijstand wordt gefinancierd.

Alles afgewogen is de verwachting van de IND dat er na het afschaffen van het voornemen meer tijd aan de correcties en aanvullingen besteed zal moeten worden. In deze EAUT wordt de aanname gehanteerd dat het verwerken van argumenten van advocaten die opgenomen gaan worden in de correcties en aanvullingen een stijging van de normtijd van 12,5% zal betekenen boven op de huidige normtijd voor het voornemen.

In deze situatie wordt uitgegaan dát er een mogelijkheid is voor correcties en aanvullingen. De procedureverordening uit het Asiel- en Migratiepact (2026) stelt dat correcties en aanvullingen niet verplicht zijn indien het schriftelijk gehoor wordt opgenomen als bewijsmiddel in de beroepsfase. Onduidelijk is nog hoe dit wordt ingericht in de herziene asielpcedure onder het Asiel- en Migratiepact.

*Mogelijk meer gegrondverklaringen*

**Onder meer de advocatuur en sommige vertegenwoordigers van JZ verwachten een toename van het aantal gegrondverklaringen en/of herstelactiviteiten in het kader van de bestuurlijke lus<sup>33</sup>. Dit leidt tot een toename van instroom op de werksoort zij-instroom.**

Zoals beschreven in paragraaf 2.1 wordt de aanname gedaan dat in 10% van de zaken na voornemen alsnog wordt ingewilligd. Na de wijziging wordt in dergelijke zaken direct een afwijzende beschikking uitgebracht. Aangenomen wordt dat (ook) in al deze zaken beroep zal worden ingediend. De verwachting van JZ en advocatuur is dat bij deze groep in meer zaken het beroep gegrond zal worden verklaard en dat hier dan zij-instroom uit volgt.

<sup>32</sup> Het puntensysteem bij de sociale advocatuur houdt in dat iedere type zaak een vast puntenaantal heeft, en de vergoeding wordt gebaseerd op een punttarief – ongeacht de hoeveelheid tijd die een advocaat aan een zaak kwijt is.

<sup>33</sup> De rechter kan in een (hoger) beroepsprocedure de bestuurlijke lus toepassen. Als een besluit van een bestuursorgaan een gebrek heeft, kan de rechter het bestuursorgaan de gelegenheid geven om dit gebrek tijdens de beroepsprocedure te herstellen (artikel 8:51a Awb).

De verwachting van advocatuur en sommige vertegenwoordigers van JZ is daarnaast dat beroepen mogelijk vaker gegrond zullen worden verklaard omdat in de ogen van de rechtbank het besluit onvoldoende zorgvuldig is voorbereid, bijvoorbeeld omdat de vreemdeling onvoldoende is geconfronteerd tijdens het gehoor met eventuele tegenstrijdigheid of omdat landeninformatie onvoldoende kenbaar is betrokken in het besluit. Door het afschaffen van de voornemenprocedure zijn er minder correctiemogelijkheden van dat soort eventuele fouten. In de huidige werkwijze kan hetgeen in de zienswijze wordt aangevoerd, aanleiding zijn om betrokkene opnieuw te horen, nader onderzoek in te stellen of zaken VA te zenden om zo hetgeen in de zienswijze wordt aangevoerd te onderzoeken of weerleggen. In de meeste gevallen leidt hetgeen wordt aangevoerd in de zienswijze nu niet tot een ander oordeel. Wel wordt in de beschikking gereageerd op de argumenten uit de zienswijze tegen het voornemen tot afwijzen.

In hoeveel zaken dit daadwerkelijk leidt tot gegrondverklaring of intrekking van het besluit is op voorhand niet met zekerheid te zeggen. Met name de advocatuur verwacht echter op basis van bovenstaande dat de rechter procentueel vaker gegrond zal verklaren, ongeacht of de vreemdeling in aanmerking komt voor een asielstatus. In een deel zal wellicht gegrond worden verklaard met in stand houding van het rechtsgevolg, in een ander deel zal de zaak opnieuw moeten worden beoordeeld (zij-instroom). Het kan ook voorkomen dat de rechter de IND een herstelkans zal bieden, waarna JZ, in meer beroepszaken dan nu het geval is, A&B zal moeten verzoeken om in het kader van een bestuurlijke lus 'gebreken' in de besluitvorming te herstellen.

Meer intrekkingen, meer gegrondverklaringen of vaker bieden van een herstelkans zal leiden tot meer zij-instroom bij A&B. Een zij-instroom van 10-20% zal door directie A&B als acceptabel worden gezien als de het geheel van de asielprocedure daardoor sneller gaat. De mogelijke procentuele toename van gegrondverklaringen en zij-instroom op basis van de verwachtingen van de advocatuur en sommige vertegenwoordigers van JZ zijn niet onderzocht. De verwachte kosten hiervan zijn derhalve ook niet berekend. Hiertoe zou een pilot kunnen worden uitgevoerd.

#### *Maatregelen kwaliteitszorg als mitigerende factor*

**Om de zij-instroom beperkt te houden kunnen diverse mitigerende maatregelen getroffen worden. De financiële impact hiervan is niet doorberekend.**

De directie A&B deelt de verwachting van toegenomen gegrondverklaringen niet zonder meer. Het voornemen is immers niet de enige waarborg voor een zorgvuldige en juridisch correcte beslissing. Daarbij ziet de directie A&B maatregelen uit het Programma Kwaliteit als mogelijkheid om de risico's die JZ en advocatuur adresseren deels te beheersen, zoals het intensiveren van controles op de kwaliteit van gehoren en beschikkingen.

Een andere mogelijkheid voor het werkproces die door sommige respondenten naar voren is gebracht is om voor elke afwijzende asielbeschikking een collegiale toets te hanteren om de bestaande kwaliteit van beschikkingen te waarborgen. Een collegiale toets betekent dat een beschikking van een medewerker gecontroleerd wordt door een collega, bij voorkeur een collega met meer ervaring. De collegiale toets is nu al standaard werkwijze voor nieuwe medewerkers. Momenteel wordt daardoor in ongeveer de helft van alle beschikkingen een collegiale toets toegepast. Gedurende de collegiale toets zal een (ervaren) medewerker moeten worden vrijgespeeld van het eigen besliswerk, die in die tijd niet zelf een zaak kan behandelen. Een maatregel als

dit kost dus veel capaciteit en doorlooptijd. De financiële impact van deze mitigerende mogelijkheid is niet doorgerekend in deze EAUT.

#### *Belastende besluiten*

**Het is randvoorwaardelijk dat het opleggen van een belastend besluit en de mogelijkheid om hiertegen een standpunt aan te dragen op een andere manier in het werkproces wordt ingebouwd.**

De voornemenprocedure wordt op dit moment ook gebruikt om het opleggen van belastende besluiten – zoals een terugkeerbesluit, inreisverbod en/of ongewenstverklaring – aan de vreemdeling kenbaar te maken. De vreemdeling moet de mogelijkheid krijgen om diens zienswijze tegen het opleggen of voortduren van de maatregel kenbaar te maken. Met het afschaffen van het voornemen is het dan ook randvoorwaardelijk dat er iets voor in de plaats zal komen. Nu komt het al voor dat aanvragers gehoord worden als een belastend besluit aan de orde is. Dit gehoor kan daartoe benut worden. Indien de vreemdeling deze mogelijkheid niet heeft, zal het besluit juridisch gezien niet zorgvuldig tot stand zijn gekomen.

Specifiek voor de bewaringsmaatregel geldt dat op grond van het EVRM vereist is dat er een rechtshulpverlener wordt toegewezen die dit namens de vreemdeling kan doen.<sup>34</sup> Het is daarom randvoorwaardelijk dat rechtshulp voor deze gevallen gefaciliteerd wordt en blijft.

De nadere uitwerking van de wijze waarop dit ingeregeld moet worden, valt buiten de scope van de EAUT en zal door beleidsmedewerkers en juristen vormgegeven moeten worden. Een andere optie is dat de Awb en Europese regelgeving wordt aangepast, met inachtneming van de eisen die voortvloeien uit de jurisprudentie. Dit zal echter waarschijnlijk meer tijd vergen dan de beschikbare implementatietermijn.

#### *Opheffen bewaring*

**Het is randvoorwaardelijk dat IND en RvdR een werkproces hebben waardoor snel geschakeld kan worden over het inplannen van zaken waarin de vreemdeling in bewaring is gesteld.**

De bewaringsmaatregel dient te worden opgeheven op het moment dat duidelijk wordt dat er geen uitspraak valt te verwachten binnen de termijn van drie maanden. Het is aan de rechtspraak om een prioritering in de zaken te maken en de planning zo te maken dat bewaring niet om deze reden hoeft te worden opgeheven. Het afgelopen jaar is het een aantal keer voorgekomen dat de rechtbank niet binnen de termijn van drie maanden met een uitspraak kon komen. Dit heeft geleid tot het opheffen van de bewaring. Hierover zijn door de directie JZ gesprekken gevoerd met de Rechtspraak en is in individuele zaken gevraagd om de asielzaak met voorrang te behandelen. In de meeste zaken heeft dit geleid tot het eerder op zitting brengen van de zaak. Indien de RvdR problemen heeft met het inplannen van het toenemende aantal beroepszaken in bewaringszaken zal het vaker voorkomen dat er geen uitspraak binnen de gestelde termijn kan worden verwacht. Het is daarom randvoorwaardelijk dat de IND en RvdR een korte lijn (blijven) hebben om zaken te prioriteren en daarmee het opheffen van de bewaringsmaatregel op grond van het niet tijdig behandelen te voorkomen.

34 Art. 5 en 6 EVRM

*Ambtshalve toets*

De IND verricht ambtshalve reguliere toetsen in het kader van asielbeslissingen. Voor de IND is het van wezenlijk belang dat expliciet vermeld wordt dat ook ten aanzien van deze ambtshalve toetsen rechtstreeks beroep open staat. Indien er geen rechtstreeks beroep open staat voorziet de IND namelijk een toestroom aan bezwaarzaken tegen de afwijzing van de ambtshalve toets. Daarmee wordt het effect van het afschaffen van het voornemen mogelijk teniet gedaan, omdat er veel extra werk op de IND af zal komen.

Onduidelijk is of de ambtshalve toets gehandhaafd blijft bij asielbesluiten in de herziene asielprocedure.

## 3.2.2.2

## JZ

*Extra beroepszaken***De verwachting is dat het aantal zaken voor JZ zal toenemen.**

Het afschaffen van de voornemenprocedure betekent een toename van het aantal beroepszaken. Wanneer wordt uitgegaan van de productieprognose bij A&B leidt een toename van tien procent (zoals toegelicht in paragraaf 2.1) van vreemdelingen in spoor 4 zaken die in beroep gaan (omdat zij anders na een zienswijze alsnog een inwilliging hadden gekregen) tot het volgende beeld (voor de volledige berekening wordt verwezen naar [Bijlage III](#)):

**Tabel 1 Toename extra beroepszaken na afschaffen voornemenprocedure.<sup>35</sup>**

| Jaar         | 2025              | 2026 | 2027 | 2028 |
|--------------|-------------------|------|------|------|
| Beroepszaken | 900 <sup>36</sup> | 960  | 1010 | 1070 |

JZ heeft aangegeven dat deze verwachte toename in combinatie met de verwachting dat er meer verweerschriften moeten worden ingediend, grote gevolgen heeft voor het werkproces. JZ is voor de planning van zaken afhankelijk van de rechtspraak. Indien de rechtbanken in staat zijn de extra zaken en zaken met meer werklast toch in te plannen, kan het voor de IND moeilijk zijn de zaken tijdig voor te bereiden voor zitting (waaronder een tijdig verweer schrijven).

Daarnaast verwacht JZ vaker te zullen oordelen dat een zaak geen stand zal houden bij de rechter. In deze gevallen zullen de beschikkingen moeten worden ingetrokken met zij-instroom tot gevolg. Een optie die mogelijk het verkennen waard is, is dat JZ in voorkomende gevallen zelf direct een zaak inwilligt.

Indien JZ de zaak niet intrekt, dan geldt het volgende. Door het ontbreken van een zienswijze en daarmee een tweede beoordelingsmoment in de beslisfase, zal de procesvertegenwoordiger op door de advocaat aangevoerde argumenten inhoudelijk moeten reageren, waar anders al in de zienswijze op gereageerd zou zijn door de beslismedewerker van A&B. De inschatting is dat in de huidige situatie een deel van de geschilpunten in de voornemenprocedure opgelost wordt, waardoor dat deel in de huidige situatie niet meer terug hoeft te komen in de beroepsfase.

Om goed het standpunt naar voren te kunnen brengen, zal vaker dan nu het geval is een verweerschrift moeten worden ingediend (geen verweer is op dit moment het

<sup>35</sup> Het aantal beroepszaken is afgerond op het dichtstbijzijnde tiental.

<sup>36</sup> Al zou het afschaffen van de voornemenprocedure per 1 januari 2025 ingevoerd worden, zal dit naar waarschijnlijkheid leiden tot iets minder dan 900 extra beroepszaken in 2025. Dit komt door het tijdsverloop van invoeren van de maatregel, het nemen en uitbrengen beschikking en het inplannen van de rechtszaak. Een deel van de zaken zal dus doorschuiven naar 2026.

uitgangspunt, tenzij de zaak complex is). Mocht de IND pas op zitting reageren op bepaalde argumenten, dan zal de rechter dit mogelijk in strijd achten met de goede procesorde, met name wanneer het argumenten zijn die niet eerder in het besluit naar voren zijn gebracht en van wezenlijke betekenis zijn voor het in stand kunnen houden van de afwijzing. Daarnaast verwacht JZ ook om andere redenen meer werk per zaak. Dit wordt nader toegelicht in paragraaf 3.2.3.2.

#### *Planning*

**JZ verwacht een knelpunt qua planning omdat er met de huidige AA-procedure onvoldoende voorbereidingstijd zal zijn om in alle (complexe) AA-zaken verweer te schrijven.**

Het verwerken van de extra beroepszaken en de extra behandeltijd per zaak heeft gevolgen voor de planning van JZ, voornamelijk bij AA-zaken. Een procesvertegenwoordiger start bij een AA-zaak op dit moment over het algemeen twee dagen voor zitting met het voorbereiden van de zaak. Dat is hoogstwaarschijnlijk onvoldoende tijd om de extra behandeltijd op te kunnen vangen. **Met het afschaffen van het voornemen verwacht JZ ook dat in meer zaken een verweer nodig zal zijn.** VWN verwacht dat dit met het afschaffen van de voornemenprocedure in alle zaken het geval zal zijn. Of dit knelpunt zich ook zal voordoen bij 'versnelde zaken' in de herziene asielprocedure na implementatie van het Asiel en Migratiepact is nog onduidelijk.

De advocatuur verwacht dat de bereikbaarheid van JZ zal moeten worden verbeterd, om af te kunnen stemmen of het noodzakelijk is dat zaken op zitting komen. Deze uitbreiding van de bereikbaarheid van JZ zal enige capaciteit kosten voor JZ. Hoeveel precies is in deze EAUT niet berekend.

#### *Handhavingssignalen en adviezen van TOELT*

**Het werk zal voor JZ mogelijk ook wijzigen als het gaat om handhavingssignalen en het uitvragen bij en gebruiken van taal- en landeninformatie afkomstig van TOELT.**

In de huidige asielprocedure melden in de regel alleen medewerkers van de AVIM en/of A&B handhavingssignalen aan het Handhaving Informatie Knooppunt (HIK). Daarnaast zijn in de huidige procedure A&B medewerkers gewend om met adviezen van Team Onderzoek Land en Taal (TOELT) te werken. Met het afschaffen van de voornemenprocedure zal het vaker voorkomen dat deze werkzaamheden bij JZ komen te liggen. Het eventueel opmerken van handhavingssignalen en het verwerken van TOELT-adviezen is niet nieuw voor JZ en komt nu (zeer) beperkt voor. Mogelijk zal dit vaker in de beroepsprocedure moeten gebeuren dan nu het geval is. Het kan bijvoorbeeld voorkomen dat er, naar aanleiding van nieuwe informatie in de beroepsfase, nader onderzoek gedaan moet worden door TOELT. Voor het werkproces van JZ betekent dit mogelijk dat er nieuwe werkafspraken moeten worden gemaakt met TOELT over het vragen van adviezen. Het HIK wijst op het belang van alertheid op handhavingssignalen<sup>37</sup>, ook voor procesvertegenwoordigers, omdat ook op basis van nieuw aangeleverde informatie in de beroepsfase er nog handhavingssignalen naar voren kunnen komen. JZ brengt naar voren nu ook al alert te zijn hierop.

<sup>37</sup> Overwogen kan worden om de vergelijkbaar met de handavingscoördinatoren bij A&B een soortgelijke functie bij JZ te creëren.

## 3.2.2.3

## DV

De impact op het werkproces bij DV wanneer het voornemen wordt afgeschaft beperkt zich tot TOELT. Voor de afdeling Digitaal Registreren en Voorbereiden (DRV) wordt voor het werkproces geen gevolgen verwacht (wel voor de hoeveelheid werk, zie paragraaf 3.2.3.3). De gevolgen voor communicatie (inclusief ketenservice) en handhaving (HIK/HTO) worden respectievelijk in paragraaf 3.2.6 paragraaf 3.2.5 beschreven.

*TOELT***Meer werk voor TOELT tijdens de beroepsfase.**

TOELT vergaart taal- en landinhoudelijke informatie en stelt deze informatie beschikbaar aan hoor- en beslismedewerkers en procesvertegenwoordigers gedurende de asiel- en beroepsprocedure. TOELT verwacht dat er vaker in de beroepsfase om onderzoeken zoals taalanalyses/contra-expertises en landvragen zal worden gevraagd, vanwege nieuwe argumenten die pas in de beroepsfase op tafel komen. In de beroepsfase is er mogelijk minder tijd voor TOELT om de gevraagde informatie op te leveren dan in de beslissfase. Hierover dienen nieuwe afspraken gemaakt te worden tussen de directie A&B en JZ en DV.

## 3.2.3

*Werkinhoudelijk, behandelduur en doorlooptijden*

In deze paragraaf wordt ingegaan op de inhoud (complexiteit), behandelduur en doorlooptijden.

## 3.2.3.1

## A&amp;B

**De asielprocedure an sich wordt minder complex en de behandelduur en doorlooptijd worden verkort. Wel zijn er vanuit de advocatuur en JZ zorgen over de mogelijkheid dat zonder verdere maatregelen de kwaliteit van de beschikking achteruitgaat.**

*Werkinhoudelijk**De asielprocedure*

Met het afschaffen van de voornemenprocedure komen er twee processtappen te vervallen; het schrijven van een voornemen en reageren op de zienswijze van de advocaat komen te vervallen. Zodoende wordt de asielprocedure an sich minder complex. Of er iets voor deze 'vaste' procedurestappen in de plaats komt, of dat deze proceduredagen in zijn geheel komen te vervallen, is nog niet besloten. Vooralsnog wordt ervan uitgegaan dat deze proceduredagen in zijn geheel komen te vervallen en dat de asielprocedure naast minder complex, ook korter wordt.

*De beschikking*

In de huidige asielprocedure moeten beslismedewerkers de argumenten en eventueel nieuwe informatie die door de gemachtigde naar voren gebracht zijn in de zienswijze betrekken bij de afwijzende beschikking. Zodoende heeft een medewerker - zonder een zienswijze - minder dossierstukken voorhanden om de afwijzende beschikking op te baseren, ook wanneer de aanname wordt gedaan dat een advocaat meer nadruk zal leggen op de C&A.

De advocatuur, VWN, Nidos, een A&B-medewerker en medewerkers van JZ geven aan dat zij het risico zien dat de kwaliteit van de afwijzende beschikking achteruit zou kunnen gaan met het afschaffen van de voornemenprocedure. Daarbij wordt gedacht aan minder goed gemotiveerde beslissingen en/of meer procedurele

zorgvuldigheidsfouten. Zie paragraaf 3.2.2.1 voor mitigerende maatregelen die A&B zou kunnen treffen.

Op dit moment moeten de door de advocaat opgestelde argumenten in de huidige asielpcedure stuk voor stuk beoordeeld en eventueel weerlegd worden door de beslismedewerker. Dit geldt met name voor zaken in de VA aangezien advocaten vier weken de tijd hebben om een goed onderbouwde zienswijze op te stellen. De advocaten, VWN en Nidos geven aan dat er in de huidige situatie vanwege de voornemenprocedure eventuele (procedurele) zorgvuldigheidsfouten in de beschikkingen kunnen worden hersteld. Om hoeveel zaken het gaat is onbekend. Volgens deze respondenten functioneert de voornemenprocedure hiermee als *feedback loop*, wat bij kan dragen aan de kwaliteit van de afwijzende beschikkingen. Zij zien dan ook een risico dat zonder een voornemenprocedure de IND pas in de beroepsfase inzichtelijk krijgt waar het in de beschikking eventueel aan schort en/of welke eventuele zorgvuldigheidsfouten er tijdens de beslisfase zijn gemaakt.

Een ander gevolg is dat medewerkers deze directe feedback op hun werk niet meer hebben in de beslisfase. De advocatuur, JZ- en A&B-medewerkers geven aan dat beslismedewerkers leren van de directe feedback van de advocatuur doordat de beslismedewerker inzichtelijk krijgt waar het eventueel aan schort. Dat inzicht kan de beslismedewerker ook gebruiken in de nieuwe zaken die diegene zal gaan behandelen. Het gaat dan met name om procedurele zorgvuldigheidsfouten die door deze *feedback loop* kunnen worden voorkomen. Argumenten in de zienswijze die zien op de individuele zaak (inhoudelijke zorgvuldigheidsfouten), dragen overigens niet direct bij aan het leervermogen. Omdat beslismedewerkers straks het perspectief van de advocatuur niet meer meekrijgen, bestaat er een risico dat beschikkingen in eerste aanleg herhaaldelijk dezelfde (procedurele) zorgvuldigheidsfouten zullen kennen. Bijvoorbeeld dat de vreemdeling onvoldoende is geconfronteerd tijdens het gehoor met eventuele tegenstrijdigheid of omdat landeninformatie onvoldoende kenbaar is betrokken in het besluit.

De advocatuur en sommige vertegenwoordigers van JZ verwachten daarom meer gegrondverklaringen, intrekkingen en het gebruik van de bestuurlijke lus wanneer er geen voornemenprocedure is (zie ook paragraaf 3.2.2.1). Het gaat dan zowel om de tien procent (zie paragraaf 2.1) die nu naar aanleiding van een zienswijze tot een inwilliging leiden (10%), als om zaken uit de overige 90% die volgens de rechter onvoldoende gemotiveerd zijn of minder zorgvuldig tot stand zijn gekomen, onafhankelijk of die tot een ander rechtsgevolg leiden. JZ zal bijvoorbeeld niet altijd in beroep alsnog onderzoek kunnen laten doen of uitgebreid kunnen reageren op standpunten die eerst in beroep en kort voor zitting naar voren zijn gebracht. Indien de rechtbanken de behandeling van de zaak niet willen aanhouden, dan kan JZ niet anders dan het besluit intrekken.

Wel is het mogelijk om mitigerende maatregelen te treffen om de bestaande kwaliteit van de beschikkingen te waarborgen of nog meer (structureel) te verbeteren; bijvoorbeeld de eerdergenoemde maatregelen aangaande kwaliteitszorg (zie paragraaf 3.2.2.1), of aanpassingen in de opleidingen van medewerkers (waaronder de BOA (zie paragraaf 3.2.4)). Daarnaast kan ook JZ de directie A&B voorzien van feedback.

#### *Behandelduur en normtijd*

Het afschaffen van de voornemenprocedure heeft voor de behandelduur als gevolg dat beslismedewerkers bij afwijzingen sneller een beschikking kunnen uitbrengen. De

beslismedewerker hoeft namelijk nog maar één schriftelijk product te maken (beschikking) en geen tijd meer te investeren in het opstellen van een voornemen. Ook hoeft de medewerker niet meer te reageren op de zienswijze van de advocaat tijdens het opstellen van de beschikking.

Voor de duur van de verschillende processtappen betekent dit dat de normtijd voor het slaan van een afwijzende beschikking komt te vervallen. De huidige normtijd die wordt gegeven voor het schrijven van een voornemen wordt daardoor de nieuwe normtijd voor het slaan van een afwijzende beschikking, vermeerderd met de extra tijd die verwacht wordt in verband met uitgebreidere Correcties en Aanvullingen. De mate waarin de behandelduur wordt verkort is afhankelijk van de procedure waarin de zaak wordt afgedaan en wordt hieronder weergegeven in besparingen in uren per zaak. De besparing in procenten ziet op de gehele besparing van het slaan van een beschikking (voor de volledige berekening wordt verwezen naar [Bijlage I](#)).

In de berekening wordt het effect van het afschaffen van de voornemenprocedure over het totaal aan beschikkingen weergegeven, dus inclusief inwilligingen. Omdat in spoor 4 relatief veel inwilligingen<sup>38</sup> plaatsvinden en het afschaffen van het voornemen alleen gevolgen heeft voor aanvragen met een afwijzende beschikking, valt de gemiddelde besparing in uren per zaak relatief lager uit dan in de andere sporen. Het merendeel van de asielaanvragen wordt afgedaan in spoor 4, wat de impact hier weer groter maakt (voor de totale besparing FTE zie paragraaf [3.2.4](#)).

In een eventueel toekomstig tweestatusstelsel zal bij een inwilliging op de b-status, uitgebreider gemotiveerd moeten worden waarom de a-status is afgewezen. Dit zal gaan om hoge aantallen zaken. Dit hoeft echter niet in een voornemen gedaan te worden, maar kan direct in het besluit. Het afschaffen van de voornemenprocedure heeft daarmee tot gevolg dat de impact van invoering van het verwachte tweestatusstelsel voor A&B fors wordt gereduceerd.

**Tabel 2 Besparing in uren per zaak<sup>39</sup>**

| <b>Werksoort</b>              | <b>Besparing in uren</b> | <b>Besparing in procenten t.o.v. totaal</b> |
|-------------------------------|--------------------------|---------------------------------------------|
| <b>Spoor 1</b>                | 1,2                      | 11                                          |
| <b>Spoor 2</b>                | 2,8                      | 20                                          |
| <b>Spoor 4</b>                | 1,2                      | 4                                           |
| <b>Hasa</b>                   | 3,9                      | 15                                          |
| <b>Zij-Instroom na Beroep</b> | 3,2                      | 22                                          |

In deze berekening wordt ervan uitgegaan dat het verwerken van argumenten van advocaten die opgenomen gaan worden in de C&A een stijging van de normtijd van 12,5% oplevert. De gesproken asieladvocaten betwijfelen deze aanname, ook omdat zij hiervoor niet gefinancierd worden. De daadwerkelijke besparing in de normtijd kan zodoende (iets) hoger uitvallen. Op het moment van onderzoek was die 12,5% echter de *best educated guess*.

Het is nog niet bekend hoe de juridische bijstand wordt ingericht onder het Migratiepact. Het is volgens de Procedureverordening niet verplicht wettelijke vertegenwoordiging (asieladvocatuur) te hebben gedurende de asielprocedure. Ook

<sup>38</sup> Uiteraard is het inwilligingspercentage grotendeels afhankelijk van de nationaliteiten van instroom en het geldende landenbeleid.

<sup>39</sup> De besparing in uren is afgerond op 1 cijfer achter de komma en de besparing in procenten 1 cijfer voor de komma.

hoeft geen correcties en aanvullingen termijn gegeven te worden omdat het nader gehoor opgenomen gaat worden en als bewijs wordt toegelaten in de beroepsprocedure. Wel dient te worden voorzien in de mogelijkheid tot juridisch advies in de administratieve fase. Hoe het juridisch advies ingericht zal worden zal dus van invloed zijn op de normtijd tijdens de herziene asielpcedure.

Wanneer de besparingen worden doorgerekend op basis van het verwachte aantal zaken van het MPP 2024-2 wordt duidelijk dat over de verschillende sporen heen genomen de directie A&B bijna 7 procent productiewinst heeft. Voor de volledige achterliggende berekening zie [Bijlage I](#). In deze berekening is geen rekening gehouden met een toename van zij-instroom. Echter, op basis van de aanname dat tien procent van de spoor 4 zaken die naar aanleiding van een zienswijze uiteindelijk leiden tot een inwilliging, is het zeer aannemelijk dat er een toename van zij-instroom zal zijn. Gezien het kleine absolute aantal (toename van) zij-instroomzaken ten opzichte van het geheel<sup>40</sup> zal de productiewinst zodoende iets lager uitvallen. Daarnaast verwachten de advocatuur en JZ ook een toename van zij-instroomzaken naar aanleiding van gegronde beroepen of ingetrokken beschikkingen die eerder wél ongegrond zouden zijn verklaard omdat in het besluit gemotiveerd is ingegaan op hetgeen in de zienswijze naar voren is gebracht. Dit omdat de voornemenprocedure ook bijdraagt aan de kwaliteit van de zaken die een afwijzing blijven. Met het afschaffen van de voornemenprocedure zal in die zaken wel een gegrond beroep/intrekking van het besluit plaatsvinden en dus zij-instroom, zonder dat dit leidt tot een ander resultaat.

In welke mate A&B dus productiewinst heeft, is uiteindelijk afhankelijk van het afwijzingspercentage in eerste aanleg, het aantal zij-instroomzaken en de mate waarin er bijvoorbeeld aanvullend gehoord zal moeten worden in een zij-instroomzaak. In sommige zij-instroom zaken hoeft niet aanvullend gehoord kan worden en hoeft de zaak met een advies van JZ tot inwilliging relatief weinig extra tijd te kosten.

### *Doorlooptijden*

Door het wegvallen van processtappen wordt de doorlooptijd van een aanvraag in eerste aanleg verkort. De mate waarin is afhankelijk van de procedure waarin de zaak wordt afgedaan. Dit loopt uiteen van een verkorting van 2 dagen (spoor 2 en 4 AA), 4 dagen (spoor 4 AA+) en 28 dagen (spoor 4 VA).<sup>41</sup> Deze verkorting geldt enkel voor zaken waarin afgewezen wordt. Daarnaast zal het afschaffen van de voornemenprocedure kunnen bijdragen aan het behalen van de kortere termijnen van de procedures zoals voortkomend uit het Asiel- en Migratiepact.

De impact op de totale doorlooptijd, dat wil zeggen de gemiddelde tijd tussen het indienen van een aanvraag en uitreiken van de beslissing aan de aanvrager, is

<sup>40</sup> In de meerjarige ambitie van A&B wordt er in 2025 (en opvolgende jaren) 1372 zaken aan zij-instroom verwacht. Ook wanneer er rekening wordt gehouden met een toename van zij-instroom, is het aandeel relatief klein in verhouding tot het totaal aantal spoor 4 zaken (minus hervestiging), namelijk 34.702 zaken. VWN verwacht dat het aantal veel hoger zal gaan uitvallen.

<sup>41</sup> De daadwerkelijke verkorting zou hoger of lager kunnen uitvallen. In deze analyse wordt rekening gehouden met de reactietermijn die een advocaat krijgt om te reageren op het voornemen, en de tijd die een medewerker nodig heeft om de zienswijze te verwerken. In deze analyses is geen rekening gehouden met eventuele uitstelverzoeken van de advocaten wat betreft het aandragen van de zienswijze. Daar tegenover staat dat mogelijk wel verzocht wordt door de advocaat om nog geen besluit te nemen op de aanvraag omdat de vreemdeling nog documenten aan het verzamelen is en beargumenteerd wordt dat zonder deze documenten er geen zorgvuldige besluitvorming kan plaatsvinden. Ook is het een mogelijkheid dat de advocaat meer tijd krijgt om te reageren op het nader gehoor mocht de voornemenprocedure komen te vervallen. In deze analyse is rekening gehouden met de reactietermijn die de advocaat krijgt, niet met de termijn die daadwerkelijk wordt gebruikt. Vanuit de uitvoering komen signalen dat de termijn (soms lang) niet optimaal worden gebruikt. Daarnaast is het niet zo dat de medewerkers direct een beschikking kunnen schrijven zodra de zienswijze binnenkomt, hier gaat naar verwachting meer tijd overheen.

eveneens (sterk) afhankelijk van de procedure waarin de aanvraag wordt afgedaan. De impact per spoor is niet uitgerekend in deze EAUT; wel is bekend dat er in spoor 1 en 2 vrijwel alleen maar afwijzingen zijn. Opgemerkt wordt wel dat de verschillende procedures – en met name spoor 4 zaken – momenteel een lange doorlooptijd hebben, waarbij de vertraging niet zozeer ziet op de behandeling van de aanvraag, maar op de (lange) wachttijd voordat de IND de zaak inhoudelijk kan behandelen. Als voorbeeld: aanvragers moeten momenteel gemiddeld 4 weken wachten op het eerste gesprek (aanmeldgehoor) met de IND en 48 weken na het eerste gesprek op het tweede gesprek (AA nader gehoor).<sup>42</sup> Vervolgens moet er nog beslist worden op de aanvraag, waarbij er in geval van een afwijzing een voornemenprocedure volgt. Vergeleken met AA-afwijzingen die binnen de AA worden afgedaan, levert een procedure zonder voornemen 2 dagen doorlooptijd op, wat een beperkte directe impact heeft op de totale doorlooptijd van asielzaken. **Echter in de praktijk worden nu veel AA-zaken, waarin een voornemen tot afwijzing speelt, doorgeschoven naar de VA-procedure, bijvoorbeeld omdat er n.a.v. de informatie in de zienswijze aanvullend gehoord moet worden of nader onderzoek verricht moet worden.** Voordat een zaak in de VA wordt opgepakt gaat hier met de huidige capaciteitsproblemen van de IND ook een lange wachttijd overheen. Voor dergelijke zaken wordt veel doorlooptijd bespaard als de voornemenprocedure wordt afgeschaft. Voorts zal de productiviteitswinst bij A&B op de langere termijn gemiddeld tot een verkorting van de doorlooptijden leiden, mede doordat zaken eerder ingepland kunnen worden met de vrijkomende capaciteit.

#### *Wettelijke beslistermijn, voorraden en mogelijke achterstanden*

Door het afschaffen van voornemenprocedure wordt de procedure korter en zal de directie A&B productiever worden in eerste aanleg. Dit zal helpen om voorraden weg te werken en nieuwe achterstanden te voorkomen. Ook kan het productiever worden van A&B eraan bijdragen dat in de toekomst de wettelijke beslistermijn weer vaker gehaald wordt. Het is niet aannemelijk dat deze effecten enkel met het afschaffen van de voornemenprocedure bereikt kunnen worden, maar de productiviteitsstijging draagt daar wel aan bij. VWN verwacht dat de productiviteitsstijging in eerste aanleg van tijdelijke aard is en teniet zal worden gedaan door de toegenomen werklust op zij-instroomzaken en opvolgende aanvragen.

#### 3.2.3.2

#### JZ

**De directie JZ verwacht dat met het afschaffen van de voornemenprocedure de complexiteit en behandelduur voor JZ toenemen. Voor de doorlooptijd en de voorraad van zaken is JZ afhankelijk van de planning van de rechtbanken, waardoor onbekend is wat de precieze impact van het afschaffen van het voornemen is op de doorlooptijden en voorraden. De verwachting is dat de werkvoorraad bij de rechtbanken zal toenemen.**

#### *Werkinhoudelijk en behandelduur*

De verwachting van JZ, de advocatuur en VWN is dat zonder een voornemenprocedure in de beslisfase de procesvertegenwoordiger in de beroepsfase op meer argumenten moet reageren dan thans gebeurt. Het uitgangspunt hier is dat een gedeelte van de discussie tussen de vreemdeling en de IND zich verplaatst van de beslisfase naar de beroepsfase.

Ook de Raad voor de rechtspraak (RvdR) heeft schriftelijk de verwachting uitgesproken dat een beroepszaak aanzienlijk meer tijd zal kosten, omdat die zaken door het ontbreken van de nadere inkadering van het geschil in een

<sup>42</sup> [www.ind.nl/asiel](http://www.ind.nl/asiel): laatste ontwikkelingen., geraadpleegd op 19/11/2024.

voornemenprocedure qua inhoud en beoordeling omvangrijker zijn. In de voornemenprocedure vallen nu bijvoorbeeld sommige geschilpunten weg omdat de vreemdeling op dat punt gelijk krijgt. Als de voornemenprocedure verdwijnt worden alle geschilpunten pas in beroep aangekaart. Dit betekent volgens de Raad voor de rechtspraak aanzienlijk meer werk per zaak.

De advocaten zullen naar eigen zeggen de argumenten van de IND om de aanvraag af te wijzen afwachten, om die vervolgens in de beroepsfase te weerleggen.

Met een voornemenprocedure weten advocaten na het uitbrengen van het voornemen tot afwijzen welke geschilpunten er zijn en welke waarschijnlijk ook in de beroepsfase zullen spelen. Zonder voornemenprocedure is de argumentatie van de IND pas in de beschikking kenbaar.

De verwachting is dat de gemiddelde behandelduur van een beroepszaak voor JZ toeneemt. Hierbij telt JZ de normtijd die A&B hanteert voor het opstellen van een beschikking, omdat dat is waar thans wordt gereageerd op de zienswijze, voor een aanzienlijk gedeelte op bij de huidige normtijd voor een beroepszaak (voor de volledige berekening zie Bijlage III). Op basis van deze inschatting neemt de behandelduur van een AA-beroepszaak toe met 3,4 uur, en VA-beroepszaak 4,3 uur.

**Tabel 3. Extra uren per beroepszaak**

| Werksoort | Normtijd met een voornemen in uren | Nieuwe normtijd | Extra uren |
|-----------|------------------------------------|-----------------|------------|
| AA Beroep | 11,8                               | 15,2            | 3,4        |
| VA Beroep | 17,9                               | 22,2            | 4,3        |

Door de introductie van een tweestatusstelsel verwacht de IND meer beroepszaken. In combinatie met het afschaffen van de voornemenprocedure, waardoor beroepszaken meer werk per zaak zullen kosten, zal de druk op de capaciteit van JZ toenemen, met name indien de rechtbanken de extra zaken ook kunnen inplannen. Als de rechtbanken verhoudingsgewijs sneller kunnen opschalen dan JZ, zal JZ vaker niet op zitting kunnen komen of zal JZ vaker minder tijd kunnen besteden aan het voorbereiden van zaken, zoals het schrijven van verweerschriften.

#### *Doorlooptijden*

Wat betreft productie en doorlooptijden is JZ afhankelijk van de planning van de rechtbanken. Het is daarom niet te zeggen of en zo ja, hoe de doorlooptijden van de beroepszaken zullen wijzigen. Ook moet rekening gehouden worden met het feit dat in de huidige asielprocedure in bepaalde zaken binnen vier weken nadat het beroep is ingediend er in beginsel een uitspraak moet liggen. Na ontvangst van de gronden van beroep, is er dus beperkte tijd voor JZ om schriftelijk te reageren op eventuele nieuwe gezichtspunten/argumenten die pas in beroep naar voren worden gebracht. Als een schriftelijke reactie nodig is, zal JZ afhankelijk zijn van de rechtbank of uitstel gegeven wordt hiervoor. Welke termijnen er in de herziene asielprocedure gehanteerd zullen worden is nog onbekend.

#### *Voorraden, achterstanden en verdringingseffect*

Op basis van het midden scenario van het MPP 2024-2 wordt duidelijk dat – zonder het uitbreiden van de personele capaciteit bij de Rechtspraak en JZ – de voorraden zullen toenemen. De voorraden ontstaan bij de rechtbanken, niet bij JZ. In welke mate de voorraad toeneemt, is afhankelijk van de planning bij de rechtbanken. De

voorraden van asielzaken zonder termijn van vier weken, nareiszaken en reguliere zaken zullen oplopen omdat deze met minder prioriteit ingepland hoeven te worden dan kennelijk ongegrondzaken en zaken waarbij de aanvrager een bewaringsmaatregel heeft opgelegd gekregen. De doorlooptijden van deze zaken zullen door het verdringingseffect oplopen. Mogelijk zal deze verdringing tijdelijk zijn, tot de rechtbanken en JZ voldoende capaciteit hebben opgebouwd voor alle zaken.

### 3.2.3.3

#### DV

**Er wordt een geringe intensivering van de postverwerking voor DRV verwacht.**

#### DRV

Zoals beschreven worden er gevolgen verwacht voor de hoeveelheid werk bij DRV. De medewerkers van de teams Digitaal Registreren en Voorbereiden (DRV) ontvangen alle interne en externe post van de IND, in de vorm van fysieke post, fax-to-mail en e-mails, en voert deze op in het informatie- en registratiesysteem van de IND (INDiGO). Met het afschaffen van de voornemenprocedure is de verwachting dat DRV minder post hoeft te verwerken. De IND zal immers geen voornemen versturen en ontvangt geen zienswijze van de advocaat. Echter, de verwachting is eveneens dat er een tien procent toename van afwijzende beschikkingen zal zijn en daaropvolgende beroepsprocedures. Dit leidt weer tot meer postverwerking. Dit tegen elkaar afgezet verwacht DRV een (zeer) kleine intensivering van de werkzaamheden (zie ook paragraaf 3.2.4.3).

### 3.2.4

#### Personeel en opleiding

#### 3.2.4.1

##### A&B

**Het afschaffen van de voornemenprocedure leidt tot productiviteitsverhoging van bijna 7% en daarmee een vrijval van capaciteit, namelijk ongeveer 50-60 fte. Er zal in de opleiding van de medewerkers aandacht moeten worden besteed aan de kwaliteit van de beschikkingen.**

#### Opleiding

Met het afschaffen van de voornemenprocedure is het belangrijk dat de kwaliteit van de beschikkingen in eerste aanleg zoals die nu is geborgd blijft. Een afwijzend besluit zal immers in één keer goed moeten zijn wanneer er geen zienswijze kan worden verwerkt in de beschikking. De eerder genoemde mitigerende maatregelen voor kwaliteitszorg kunnen helpen deze kwaliteit te waarborgen (paragraaf 3.2.2.1). Daarnaast verdient het volgens A&B aanbeveling om voor bestaande medewerkers een of twee dagen aan 'bijscholing' te doen. Het doel hiervan is om medewerkers op de hoogte te brengen van de nieuwe procedure en te inventariseren wat men nodig acht in het kader van kwaliteitsborging.

#### Basis Opleiding Asiel (BOA)

De BOA zal gedeeltelijk moeten worden aangepast om aan te sluiten bij een asielprocedure zonder voornemenprocedure. Er zal meer nadruk komen te liggen op de beschikking. Het gaat om aanpassingen in het onderwijsmateriaal (e-learnings, quick reference cards en casuïstiek). De verwachting is dat dit binnen een maand aangepast kan worden. Daarnaast zullen de werkplekbegeleiders (ervaren IND-collega's) meer nadruk leggen op ondersteuning bij het opstellen van de beschikking. Bij de BOA is er altijd sprake van een collegiale toets om de kwaliteit van de beschikking te waarborgen. Deze medewerkers zijn nog niet tekenbevoegd.

### Personeel

Omdat er twee processtappen komen te vervallen en de normtijd van een afwijzende beschikking afneemt, kan A&B met minder fte hetzelfde werk doen of met hetzelfde aantal fte meer werk doen om achterstanden weg te werken.

**Tabel 4. Totaal verwachte personele besparing op basis van volumes weergegeven in fte.<sup>43</sup>**

| Werksoort              | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 |
|------------------------|------|------|------|------|
| Spoor 1                | 7    | 7    | 7    | 7    |
| Spoor 2                | 5    | 5    | 6    | 6    |
| Spoor 4                | 33   | 36   | 38   | 40   |
| Hasa                   | 5    | 5    | 5    | 5    |
| Zij-Instroom na Beroep | 3    | 3    | 3    | 3    |
| Totale besparing fte   | 53   | 56   | 58   | 61   |

In deze berekening is gerekend met de volumes van de productieprognose en bestaande afwijzingspercentages.<sup>44</sup> Beiden inschattingen kunnen (sterk) veranderen door het daadwerkelijke aantal zaken en bijhorende nationaliteiten (hetgeen de afwijzingspercentages in hoge mate bepaalt). Daarnaast is in deze berekening geen rekening gehouden met een toename van zij-instroom en herhaalde aanvragen. Aangezien er wel een zij-instroom toename verwacht wordt kan - op basis van de huidige beschikbare gegevens - de besparing iets lager uitvallen. Echter, duidelijk is dat het afschaffen van de voornemenprocedure zonder meer leidt tot een besparing van de personele capaciteit bij A&B.

#### 3.2.4.2

### JZ

**Het afschaffen van de voornemenprocedure leidt tot een werklastintensivering waarvoor 30-38 extra fte benodigd is, in het geval rechtbanken volledig zouden kunnen opschalen. Ook zal er tijd en aandacht moeten zijn voor het opleiden van dit personeel.**

### Opleiding

Zoals beschreven wordt er een intensivering van de werklast bij JZ verwacht. Daarom zal JZ extra pleiters moeten werven en opleiden. Het opleiden van pleiters kost tijd en de opleidingscapaciteit van JZ is beperkt. Voor het opleiden van nieuw personeel bij JZ dient 14 maanden gerekend te worden. De beschikbare opleidingscapaciteit bij JZ is op dit moment maximaal 24 fte per veertien maanden, waarvan 12 fte benut wordt om natuurlijk verloop te vervangen en 12 fte benut kan worden om de capaciteit uit te breiden. Daarbij dient opgemerkt te worden dat het werven van nieuwe pleiters in de afgelopen tijd slechts beperkt tot extra fte's heeft geleid vanwege personeelsverloop. Dit maakt dat het beleggen van extra werk bij JZ risicovol is. Wel wordt er inmiddels ingezet op extra uitbreiding van de formatie (20 FTE voor 2026). JZ zal de extra werklast niet direct na inwerkingtreding aan kunnen. Echter, de rechtbanken zullen deze toename in aantal zaken en werklastintensivering waarschijnlijk ook niet (volledig) aankunnen. Als de rechtbanken meer zaken zullen inplannen dan JZ kan uitvoeren, kan het voor de IND moeilijk zijn de zaken tijdig voor te bereiden voor zitting (waaronder een tijdig verweer schrijven).

<sup>43</sup> De besparing in fte is afgerond op een cijfer voor de komma.

<sup>44</sup> Spoor 1: n.v.t., spoor 2: 100%, Spoor 4 (AA/VA) 24%, HASA: 76%, Zij-instroom 57%

Een kanttekening bij het bovenstaande is dat er wordt uitgegaan van de huidige situatie. Er kunnen verschillende oplossingen overwogen worden om (het gebrek aan) personele capaciteit bij JZ te ondervangen. Een deel van de oplossing ligt in procesverbeteringen en efficiëntieslagen bij JZ (Ambitie 2028).<sup>45</sup> Een andere oplossing is externe inhuur of het (tijdelijk) inzetten van (beslis)medewerkers van andere directies bij JZ om ondersteuning te verlenen bij het schrijven van verweerschriften. Ook kan gekeken worden of er meer specialisatie kan plaatsvinden, maar dit brengt ook risico's mee en zal maken dat pleiters minder breed inzetbaar zijn. **De beslissing van een bepaalde optie ligt bij het MT IND.** Of deze opties wenselijk zijn, en zo ja, welke en wat dit oplevert aan (extra) capaciteit en of dit financieel gedekt kan worden, valt buiten de scope van deze EAUT. Bovendien wordt deze maatregel juist voorgesteld om directie A&B te ontlasten en daarmee is (al dan niet tijdelijke) inzet van collega's A&B op het schrijven van verweerschriften niet direct een logische keuze.

Ook vanwege andere maatregelen uit het Regeerprogramma zal het voor JZ nodig zijn om meer personeel te werven en op te leiden (tweestatusstelsel en de voorwaarden voor nareis bij b-statushouders).

#### *Personeel*

De verwachte toename van het aantal beroepszaken vereist extra personele capaciteit bij JZ. Echter, verwacht wordt dat de rechtbanken niet op korte termijn zullen kunnen opschalen om een dergelijke uitbreiding van het aantal beroepszaken in te plannen. Het gevolg is dat er naar verwachting sprake zal zijn van een verdringingseffect van asielzaken zonder termijn van vier weken, nareiszaken en reguliere zaken, omdat die zaken niet direct ingepland hoeven te worden.

**Tabel 4. Totaal verwachte toename personele capaciteit voor AA en VA beroep in fte (mits rechtbanken volledig zouden kunnen opschalen).**

|                    | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 |
|--------------------|------|------|------|------|------|
| <b>Toename fte</b> | 33   | 35   | 37   | 38   | 38   |

### 3.2.4.3

#### DV

**Het afschaffen van de voornemenprocedure leidt bij DV tot een zeer beperkte personele impact.**

#### *Personeel*

Zoals beschreven worden er beperkte gevolgen verwacht voor de hoeveelheid werk bij DV in 2025. TOELT verwacht 2,5 extra fte nodig te hebben. De reden is dat voorheen bij het asielvoornemen en de beschikking eerste aanleg in de regel één vraag werd gesteld aan de landenspecialisten van TOELT 1. In de nieuwe situatie is er geen voornemen meer. Eventuele nieuwe aangedragen informatie kan dus pas later worden beoordeeld. Immers, de input die komt vanuit de asielzoeker/advocaat wordt niet meer meegenomen in eerste aanleg, maar pas in beroep. TOELT verwacht in veel zaken een extra vraagmoment voor TOELT. Bovendien zullen door het tijdsverloop tussen beschikking in eerste aanleg en in beroep nieuwe ontwikkelingen zijn die door betrokkene worden aangevoerd, waarover vaker het advies vanuit TOELT wordt

<sup>45</sup> Het doel van ambitie 2028 is om de productiviteit van de IND te verhogen door slimmer te werken en het werk eenvoudiger te maken. JZ heeft enkele verbetertrajecten lopen waardoor een productiviteitsstijging verwacht wordt.

gevraagd door JZ. Daarbij wordt er meer afgewezen in eerste aanleg. En om een afwijzing afdoende te motiveren, is meer onderbouwing met landeninformatie nodig. Voor DRV is minder dan een halve fte extra vereist en voor de ketenservice worden bijna<sup>46</sup> geen personele gevolgen verwacht. Voor Klantcommunicatie zal incidenteel bijna 1 fte extra nodig zijn.

Een kanttekening bij deze berekening is dat er geen rekening is gehouden met de verwachting dat in sommige gevallen adviezen van TOELT en fraude- en handhavingssignalen door het HIK in een kortere periode verzameld, geregistreerd, verwerkt en/of gegeven moeten worden. De verwachting is eveneens dat voor deze versnelling extra personele capaciteit moet worden vrijgemaakt. Wanneer dit in overweging wordt genomen is de inschatting dat er maximaal 3,5 fte extra nodig zal zijn bij DV.

### 3.2.5

#### *Handhaving*

**Het HIK zal in geval van signalen die opgemerkt worden tijdens het nader gehoor meer tijdsdruk ervaren om nog binnen de AA (of straks in de versnelde procedure) fraude- en handhavingssignalen te registreren en verwerken.**

In de huidige situatie wordt het merendeel van de fraude- en handhavingssignalen opgemerkt gedurende de beslisfase. Meestal is dit op basis van de Identificatie en Registratie (I&R) uitgevoerd door de vreemdelingenpolitie, of op basis van het aanmeldgehoor. In deze gevallen heeft het HIK genoeg tijd om te acteren op de signalen, vóórdat er beslist wordt op de zaak.

Voor het beperkte aantal signalen dat bij een nader gehoor naar voren komt, zal het HIK meer tijdsdruk ervaren om handhavingsaspecten bekend, verzameld, geregistreerd en verwerkt te krijgen. Immers, de periode tussen het nader gehoor en de beslissing zal naar verwachting kleiner worden. Zodoende zal het HIK signalen sneller moeten verwerken in de AA (of straks in de versnelde procedure). Echter, A&B brengt naar voren dat het nu ook al zaak is om handhavingssignalen te betrekken in het voornemen tot afwijzing. Straks is de tijdsperiode van nader gehoor tot een voornemen de tijdsperiode van nader gehoor tot een besluit, die periode wordt niet korter. Alleen in het geval van een voornemenprocedure, heeft het HIK indien nodig nu nog uitloop totdat er een beschikking wordt geslagen. Die eventuele speling verdwijnt.

Bovendien is het mogelijk om vanwege handhavingssignalen een zaak VA te sturen. Als de zaak VA gaat (of straks in de niet-versnelde procedure) is er meer tijd beschikbaar.

Voor handhaving worden geen gevolgen verwacht ten aanzien van opleiding en de personele capaciteit (toename of afname fte).

Het HIK is reeds begonnen met een intensivering van trajecten op het gebied van detectie van signalen met behulp van IV oplossingen.<sup>47</sup> De verwachting is dat hier extra aandacht naar uit moet gaan waarbij het streven is om zo min mogelijk afhankelijk te zijn van menselijk handelen, zodat een kortere doorlooptijd voor het verwerken van de signalen kan worden ondervangen. Dit ziet met name op het

<sup>46</sup> DV verwacht 0,1 extra fte nodig te hebben voor ketenservice.

<sup>47</sup> Bijvoorbeeld door middel van automatische aanmaak van signalen op het gebied van asielaanvraag na visum (Iopend), ID-fraude bij Dublin procedure (spoor 1 zaken).

opmerken en verzamelen van fraude- en handhavingssignalen. Daarbij is ook belangrijk dat procesvertegenwoordigers alerter worden op fraude- en handhavingssignalen (zie ook paragraaf 3.2.2.2).

### 3.2.6

#### *Communicatie*

**Het afschaffen van de voornemenprocedure heeft gevolgen voor zowel de Corporate Communicatie (CC) als Klantkanalen (inclusief de ketenservice<sup>48</sup>).**

De communicatie-afdelingen zijn gebaat bij duidelijkheid over hoe deze maatregel wordt vormgegeven en wanneer deze geïmplementeerd wordt. Dit moet duidelijkheid en ruimte bieden om de communicatie juist en volledig uit te werken.

#### *CC en Ketenservice*

Voor de CC is het belangrijk dat alle directies geïnformeerd worden over het afschaffen van de voornemenprocedure en de impact die dit heeft op de werkzaamheden. Aanvullend zullen alle relevante ketenpartners (o.a. Raad voor de Rechtsbijstand, Raad voor de Rechtspraak, advocatuur, VWN, COA, DTenV, NIDOS, VNG, Veiligheidsregio's) op redelijke termijn vóór de inwerkingtreding van de wijziging geïnformeerd moeten worden over de nieuwe werkwijze van de IND. Hiertoe moet een stakeholderanalyse worden opgezet.

Er wordt impact verwacht op de ketenservice. De ketenpartners van de IND zullen nadere uitleg wensen over hoe uitwerking van een asielpcedure zonder voornemen. Immers, aanvragers hebben nauw contact met sommige ketenpartners en deze partners zullen veelal de eerste vragen ontvangen. Mede door andere (eventuele) wijzigingen die zullen plaatsvinden in de asielpcedure, verwacht KIC/Ketenservice initieel onrust. Ook zal Atlas, de interne informatietool aangepast moeten worden.

#### *Klantcommunicatie (extern)*

Met het afschaffen van de voornemenprocedure zal er een woordvoeringslijn gemaakt moeten worden, met aandacht voor een juiste en volledige kernboodschap. Dit om vragen die terechtkomen bij de klantenservice en andere klantcontactpunten (maatwerk, klachtenloket en ketenservice) eenduidig te kunnen beantwoorden. Randvoorwaardelijk voor het uitwerken van deze woordvoeringslijn is dat er gedurende de een tijdsbestek van een drie tot vier weken er verschillende sessies met relevante directies belegd worden.

Aanvullend zullen vreemdelingen (en diens gemachtigden) die een aanvraag hebben ingediend terwijl de voornemenprocedure nog van toepassing was tijdig op de hoogte gebracht worden dat hun aanvraag afgedaan zal worden zonder de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen.<sup>49</sup>

Afsluitend dienen de verschillende vormen van externe communicatie (onder meer [www.ind.nl](http://www.ind.nl), posters, infographics) aangepast te worden naar de nieuwe situatie. Dit geldt ook voor de actuele wachttermijnen die gegeven worden op de IND website. Opgemerkt wordt dat sommige informatiebronnen niet in beheer zijn bij de IND maar bij andere ketenpartners, maar wel informatie bevatten over de voornemenprocedure. Ook deze vormen van externe communicatie dienen aangepast te worden.

<sup>48</sup> Het team Ketenservice beantwoordt namens alle directies van de IND vragen van ketenpartners van de IND.

<sup>49</sup> Het verdient aanbeveling de vreemdeling hierover in te lichten voordat het gehoor wordt afgenomen. Als het gedaan wordt na afloop van de termijn voor de correcties en aanvullingen is het redelijk om te overwegen om een extra termijn mogelijk te maken om nog eventuele relevante punten mee te geven voor de beoordeling.

### 3.3

#### IV

De impact op Informatievoorziening (IV) is beperkt. Er wordt een voornemen uitgebracht in BS022 en BS024. Door de keuze van 'voornemen' in Indigo, ontstaat er die zaken geautomatiseerd een nieuwe BS062.15 Bieden en bewaken klantreactie voor afwachten en registratie van de Zienswijzen en een nieuwe BS022/024 voor het nemen van het besluit. Als er niet (meer) gekozen wordt voor 'voornemen', vinden ook de geautomatiseerde acties van INDIGO niet meer plaats, oftewel er verschijnen geen BS062.15 van de soort 'Zienswijze' en geen nieuwe BS022/024 ten behoeve van besluit.

Voorts moeten eventueel de termijnen worden aangepast. Zonder een voornemenprocedure moet in het werkproces voor belastende besluiten de mogelijkheid worden ingebouwd om gehoord te worden om de belangen die een vreemdeling heeft tegen het belastende besluit kenbaar te maken. Indien gewenst zou IV een registratiemogelijkheid kunnen toevoegen voor een speciaal gehoor voor belastende besluiten. Dit zou geen grote wijziging zijn.

Deze aanpassingen kunnen binnen één kwartaal worden doorgevoerd.

### 3.4

#### Gevolgen voor de aanvrager

Om de gevolgen van de aanvrager in kaart te brengen, hebben interviews plaatsgevonden met de advocatuur, Vluchtelingenwerk en Nidos. Hieronder wordt beschreven wat deze partijen naar voren brengen hierover, aangevuld met informatie die door IND-medewerkers naar voren is gebracht.

*Menselijke maat<sup>50</sup> en rechtspositie aanvrager*

**De advocatuur, Vluchtelingenwerk en Nidos uiten zorgen over de menselijke maat en de rechtspositie van de aanvrager in het geval van het afschaffen van de voornemenprocedure.**

Hoewel weinig lidstaten een voornemenprocedure kennen en het afschaffen van de voornemenprocedure past binnen de minimumnormen van het Migratiepact, is er ten opzichte van de huidige Nederlandse procedure minder oog voor het belang van de aanvrager, waarmee het dus als een stap terug wordt gezien in de menselijke maat. Er wordt de vreemdeling immers één mogelijkheid minder geboden om diens argumenten kenbaar te maken. De contactmomenten met de IND worden minder waardoor er bij aanvragen in eerste aanleg geen sprake meer is van wederkerige communicatie over het besluit; de overheid informeert de aanvrager en de aanvrager heeft in eerste aanleg geen mogelijkheid om hierop te reageren. Aanvragers zullen hun reactie op de afwijzende beschikking pas in de beroepsprocedure kunnen inbrengen.

Er is een wetsvoorstel aanhangig over de menselijke maat in de Algemene wet bestuursrecht (Awb).<sup>51</sup> Hierin is extra aandacht voor het horen van de burger, onder andere in de bezwaarfase, opgenomen. Met het afschaffen van de voornemenprocedure heeft de vreemdeling echter een mogelijkheid minder om argumenten en belangen kenbaar te maken. Het afschaffen van de voornemenprocedure lijkt daarmee zich moeilijk te verhouden tot het achterliggende idee van het Wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb. Daartegenover staat wel dat de vreemdeling in de asielprocedure voorafgaand aan het besluit meerdere malen wordt gehoord door de IND en er dus sprake is van persoonlijk contact. Daarnaast

<sup>50</sup> In hoeverre door de IND recht wordt gedaan aan de belangen van de aanvrager en of er oog is voor de persoonlijke situatie van de aanvrager (waaronder diens doenvermogen).

<sup>51</sup> Wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb, 26 januari 2024

voldoet een asielprocedure zonder een voornemen aan de minimumnormen die zullen gelden onder het Asiel- en Migratiepact (juli 2026).

In paragraaf 3.2.2.1 en 3.2.3.1 is ingegaan op de zorgvuldigheid en kwaliteit van de beschikking. In combinatie met andere wijzigingen die hebben plaatsgevonden in de asielprocedure<sup>52</sup> of mogelijk gaan plaatsvinden, uiten de respondenten zorgen over de rechtspositie van de aanvrager. Daar komt bij dat asielzoekers door de genoemde respondenten als meest kwetsbare groep binnen het bestuursrecht wordt aangemerkt.

Op dit moment zijn er verschillende momenten om het asielrelaas te onderbouwen en/of een (voornemen tot) afwijzing te weerleggen, namelijk via de C&A, de voornemenprocedure, de beroepsprocedure en de hoger beroepsprocedure. In het Regeerprogramma worden, naast het afschaffen van de voornemenprocedure, maatregelen genoemd die deze onderbouwings- en weerleggingsmogelijkheden inperken. Het gaat dan om het afschaffen van de hoger beroepsprocedure voor asielaanvragen, het beperken van de gefinancierde rechtsbijstand voor asielaanvragen, het niet meer verplicht stellen van de rust- en voorbereidingstijd en/of het aanmeldgehoor, het afschaffen van de dwangsommen en aanscherpingen in landenbeleid. Als deze maatregelen allemaal worden doorgevoerd, heeft de aanvrager geen/beperkte mogelijkheid om C&A in te dienen met ondersteuning van een advocaat, is er geen mogelijkheid meer tot het indienen van een zienswijze en wordt het beroep voor asiel enkel mogelijk bij de rechtbanken.

Specifiek voor alleenstaande minderjarige (amv) heeft Nidos een voorbeeld gegeven van de nadelige effecten van andere maatregelen op de rechtspositie, namelijk het afschaffen van het eerste gehoor en het invoeren van een uitgebreider aanmeldgehoor. Voorheen werd een minderjarige door een advocaat voorbereid op het eerste gehoor. Sinds de afschaffing van het eerste gehoor is er volgens Nidos voor deze groep een belangrijk moment om het asielrelaas te onderbouwen uit het proces gehaald. Indien óók het voornemen wordt afgeschaft, wordt de rechtspositie van amv'ers in de procedure volgens Nidos nog kwetsbaarder.

*Stress en psychische klachten nemen toe bij klein deel van de aanvragers. Voor andere aanvragers neemt de doorlooptijd juist af.*

**De verwachting van VWN, Nidos en advocatuur is dat stress en psychische klachten toenemen voor een klein gedeelte van de aanvragers, doordat deze groep langer in onzekerheid verkeert. Een ander deel krijgt juist sneller een beslissing.**

VWN, Nidos en de advocatuur geven aan dat aanvragers op dit moment al veel stress en psychische klachten ervaren vanwege lange wachttijden en aangekondigde en/of genomen politieke besluiten. Door het afschaffen van de voornemenprocedure neemt voor een klein deel van de aanvragers de stress en psychische klachten toe, omdat de periode van onzekerheid langer wordt; een beroepsprocedure kent een langere doorlooptijd dan de huidige voornemenprocedure.<sup>53</sup> Het betreft het deel van de

<sup>52</sup> VWN heeft aangegeven dat zij het idee hebben dat beslismedewerkers nog moeten wennen aan het nieuwe beoordelingskader waardoor er momenteel veel meer inwillingen na zienswijze en intrekkingen van afwijzende beschikkingen zijn.

<sup>53</sup> Jenny Phillimore, Sin Yi Cheung, The violence of uncertainty: Empirical evidence on how asylum waiting time undermines refugee health, *Social Science & Medicine*, Volume 282, 2021, 114154, <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2021.114154>; Laban, C.J., Komproe, I.H., Gernaat, H.B.P.E. et al. The impact of a long asylum procedure on quality of life, disability and physical health in Iraqi asylum seekers in the Netherlands. *Soc Psychiat Epidemiol* 43, 507–515 (2008). <https://doi.org/10.1007/s00127-008-0333-1>; WODC

aanvragers dat nu na een voornemenprocedure een inwilliging krijgt. Uiteraard kent dit deel van de aanvragers nu ook al stress, zij ontvangen immers een voornemen tot afwijzing en dat doet vanzelfsprekend iets met de aanvrager. In afwachting van de beroepsprocedure zal dit deel van de aanvragers langer dan in de huidige situatie moeten wachten op hun eventuele asielstatus, waardoor zij pas later kunnen gaan starten met de inburgering. JZ verwacht bovendien langere VA-beroepsprocedures (zonder termijn van vier weken) en langere nareisberoepsprocedures, vanwege de verdringing die optreedt als de rechtbanken het toenemende aantal beroepsprocedures niet kunnen inplannen.

Een beroepsprocedure duurt niet alleen langer, hij geeft aanvragers daarnaast (soms onterechte) hoop. Een (gegrond verklaard) beroep leidt niet altijd tot een inwilliging, zeker als er meer procedurele aspecten centraal staan. De aanvraag kan na zij-instroom alsnog een afwijzing worden, maar dan beter/zorgvuldiger afgewogen. Dit resulteert in extra (onnodige) stress en psychische klachten.

Daar staat tegenover dat zaken die in eerste aanleg tot een afwijzing leiden, een kortere behandelduur zullen kennen, omdat er geen voornemenprocedure in die zaken meer wordt doorlopen.

Bovendien zullen andere aanvragers sneller een besluit van de IND krijgen, omdat door deze maatregel capaciteit zal vrijvallen om zaken uit de voorraad op te kunnen pakken. Welk effect bovenstaande per saldo heeft op de doorlooptijden voor aanvragers is op dit moment moeilijk te duiden.

Deze toegenomen stress en onzekerheid kan ook effect hebben op de interacties met de regievoerder van DTenV. DTenV verwacht dat regievoerders meer empathie en geduld moeten tonen in terugkeergesprekken. Stress en onzekerheid heeft ook impact op de begeleiding bij de COA-locaties.

#### *Doenvermogen*

**Er zijn geen grote bezwaren wat betreft het doenvermogen van de aanvrager.**

De mogelijke toename van stress en psychische klachten bij een klein deel van de aanvragers kan hun doenvermogen verminderen. Echter, wanneer er nog (gesubsidieerde) rechtsbijstand verleend wordt aan de aanvrager, kan het doenvermogen ondervangen worden door de advocatuur. De advocatuur zal niet de stress of psychische klachten kunnen doen afnemen, maar het verminderde doenvermogen van de aanvrager kan worden gecompenseerd doordat de advocatuur de juridische aspecten op zich kan nemen en in overleg kan treden met de IND om voldoende oog te hebben voor het eventuele verminderde doenvermogen waardoor de IND hiermee rekening kan houden.

#### *Verwachtingsmanagement*

**Het voornemen functioneert als een eerste *reality check*.**

Zowel bij volwassenen als minderjarigen is een voornemen een eerste *reality check* dat hun aanvraag mogelijk afgewezen gaat worden. Met de voornemenprocedure hebben aanvragers nog de mogelijkheid om aan te geven hoe bepaalde uitspraken tijdens het gehoor bedoeld waren of geïnterpreteerd dienen te worden en kunnen ze (nogmaals) proberen om aan bepaalde documenten of bewijsstukken te komen.

Zodoende heeft de voornemenprocedure ook een functie voor de aanvrager, het zet aan tot actie.

Specifiek voor minderjarigen geldt dat zij nog minder goed de gevolgen kunnen overzien van de mate waarin onvolledige of tegenstrijdige verklaringen doorwerken in het besluit. Een voornemenprocedure draagt dus bij aan dit besef en daardoor kan er ook nog gecorrigeerd worden waar nodig.

*Afwijzingen die geen stand zullen houden in de beroepsfase*

**De verwachting van VWN, Nidos en advocatuur is dat met het afschaffen van de voornemenprocedure gemiddeld jaarlijks 1.000 aanvragers een afwijzing krijgen, die in een beroepsfase niet stand zal houden. Daarmee krijgen zij niet (direct) de bescherming die hen toekomt.**

In elf procent van de zaken waarin een voornemen tot afwijzing is uitgebracht, leidt dit volgens cijfers van de IND na een voornemenprocedure tot een inwilliging (zie paragraaf 2.1). Zonder verdere waarborgen, kan men er daarom vanuit gaan dat met het afschaffen van de voornemenprocedure een aanzienlijk deel van deze groep een afwijzing krijgt in eerste aanleg, die niet stand zal houden in beroep. **VWN heeft aangegeven deze gemiddeld 1.000 zaken te beschouwen als potentieel onterechte afwijzingen en heeft daarom aangegeven op te komen voor aanvragers als deze door deze nieuwe werkwijze onterecht worden afgewezen.**

**De IND legt uit dat het goed mogelijk is dat de zaken op basis van de voorhanden zijnde informatie terecht zullen worden afgewezen. De nieuwe argumenten en stukken die tijdens een voornemenprocedure (pas) zouden zijn aangedragen, staan immers niet ter beschikking tijdens de beslisfase. Als deze nieuwe argumenten en stukken tijdens een beroepsfase naar voren worden gebracht en deze leiden tot een inwilliging, wil dat niet per se zeggen dat de aanvankelijke afwijzing onterecht zal zijn geweest.**

*Uitlegbaarheid en acceptatie*

**Feitelijk is de procedurewijziging uit te leggen, maar er zal onduidelijkheid zijn over twee groepen die tijdelijk naast elkaar bestaan. Ook achten VWN, Nidos en advocatuur de asielprocedure zonder voornemenprocedure minder zorgvuldig. Een minder zorgvuldige procedure leidt tot minder acceptatie en daarmee ook tot afname van vertrekbaarheid.**

Het afschaffen van de voornemenprocedure kan feitelijk goed uit te leggen zijn aan de aanvragers. Nieuwe aanvragers kennen de oude situatie immers niet. Echter, er zullen tijdelijk twee groepen naast elkaar bestaan, die elkaar in de opvang tegenkomen (één groep die een procedure heeft gekend met een voornemen en één groep waar dat niet langer het geval is). Dit kan aanvankelijk tot onrust en onduidelijkheid leiden bij de aanvragers en op de azc's (zie paragraaf 3.5.2). Met name voor (alleenstaande) minderjarige aanvragers is een dergelijk procedureel aspect erg abstract en moeilijk uitlegbaar te maken. Op termijn – wanneer de asielprocedure standaard doorlopen wordt zonder voornemen en aanvragers zich niet bewust zijn dat er ooit een voornemen was – zal de onrust en onduidelijkheid afnemen.

**Een negatief besluit is altijd moeilijk te accepteren, maar zorgvuldigheid en kwaliteit van de procedure is een belangrijk onderdeel voor de acceptatie van de uiteindelijke**

**afwijzing.**<sup>54</sup> Een voornemenprocedure, waarin wederhoor plaatsvindt, is volgens de respondenten zo'n aspect van zorgvuldigheid. Hoe meer waarborgen worden ingebouwd, hoe eerder het resultaat wordt geaccepteerd. Er zijn nu ook zaken waarbij aanvragers berusten in een afwijzing (dus niet in beroep gaan). Om hoeveel zaken dit gaat is niet bekend. Dat aanvragers berusten in een afwijzing is volgens VWN en de advocatuur onwaarschijnlijk als er geen voornemen wordt uitgebracht en zienswijze kan worden ingebracht. De IND vraagt zich af of dit het geval zal zijn als de procedure eenmaal is ingevoerd en gemeengoed is geworden.

Acceptatie van een afwijzing heeft ook een weerslag op vertrekbaarheid en heeft dus gevolgen voor de DTenV (zie ook paragraaf 3.5.1).

### 3.5 Gevolgen voor de keten

Ketenpartners brengen weinig kansen en besparingen naar voren. Ketenpartners brengen vooral risico's en (niet-berekende) kosten naar voren. Overheidsbreed lijkt er geen sprake te zijn van een besparing.

Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen directe financiële impact op de keten en indirecte financiële impact. Directe financiële impact van het afschaffen van het voornemen is bijvoorbeeld dat de Rechtspraak meer werk per beroepszaak verwacht en dat de Rechtspraak en DTenV ook meer zaken verwachten, omdat er een dempend effect op het inwilligingspercentage zal zijn. Indirecte financiële impact is dat de productieverhoging bij A&B leidt tot meer besluiten en dus meer inwillingen en afwijzingen. Meer afwijzingen leiden tot meer zaken voor de Rechtspraak en DTenV. Meer inwillingen leidt, mits de doorstroom van COA naar gemeenten goed verloopt, tot een verschuiving van kosten voor huisvesting van COA naar gemeenten. Hieronder wordt per ketenpartners de impact beschreven.

#### 3.5.1 DTenV

*Snellere doorlooptijden IND dragen bij aan effectiviteit terugkeerproces*

Indien het afschaffen van de voornemenprocedure daadwerkelijk leidt tot kortere doorlooptijden dan zal dit volgens DTenV in positieve zin kunnen bijdragen aan de effectiviteit van het terugkeerproces. De vreemdeling weet bijvoorbeeld snel waar hij aan toe is, en de worteling met Nederland zal beperkter zijn.

*Afname vertrekbaarheid*

**Tegelijkertijd zou deze maatregel ook kunnen leiden tot een afname van vertrekbaarheid. Dit komt door een verwachte afname van de zorgvuldigheid van de procedure en een toename van de lengte van de procedure tot en met beroep voor een klein deel van de aanvragers.**

Zoals beschreven zullen er naar verwachting meer beroepen op procedurele aspecten worden ingediend (zie paragraaf 3.2.2.1). De advocatuur, VWN en Nidos geven aan dat zij verwachten dat de zorgvuldigheid van de procedure zal afnemen. Ook DTenV signaleert dit risico, en geeft daarbij aan dat een afname van de door de vreemdeling ervaren procedurele legitimiteit in het Nederlandse asielproces afbreuk doet aan de vertrekbaarheid van de vreemdeling<sup>55</sup>. Dit kan daarnaast ook doorwerken op de

<sup>54</sup> In de literatuur bekend als 'procedurele rechtvaardigheid' of 'procedural justice'. Dit betekent dat mensen zich in hun rechtvaardigheidsoordeel niet of niet alleen laten leiden door het uiteindelijke resultaat, maar ook of vooral door de kenmerken en de beleving van de procedure die tot dat resultaat heeft geleid (Thibaut & Walker, 1975). Specifiek t.a.v. terugkeer zie: Leerkes, A. Terugkeer door legitimiteit? Alternatieven voor afschrikingsbeleid ten aanzien van irreguliere migranten, *Justitiële Verkenningen* 22(2):22-36.

<sup>55</sup> Tubbergen, M. C. Leuker kunnen we het niet maken, wel duidelijker: een onderzoek naar de ervaren procedurele legitimiteit in het Nederlandse asielproces (2024).

vertrekbereidheid omdat afgewezen aanvragers (en diens gemachtigden) kans zien op een gegrondverklaring op basis van procedurele aspecten, ongeacht of de aanvrager daadwerkelijk kans maakt op een verblijfsvergunning.

Daarnaast wordt verwacht dat, hoe langer een procedure duurt, hoe lager de vertrekbereidheid is. De procedure zal voor een klein deel van de aanvragers (jaarlijks gemiddeld bijna 1.000 casussen) in plaats van tot een inwilliging na de voornemenprocedure tot een beroepsprocedure duren. Daar staat tegenover dat in de overige zaken die na een voornemen een afwijzing blijven, een kortere doorlooptijd zullen kennen.

Het administratieve systeem zal bovendien belast worden door de verwachte toename van het aantal beroepszaken. Het inplannen van zaken bij de rechtbank wordt lastiger, met een langere wacht- en doorlooptijd tot gevolg. De verwachting van DTenV, de advocatuur en VWN is dat de aanvrager in die periode naar alle waarschijnlijkheid tijdens de terugkeergesprekken niet constructief zal meewerken.

*Complexiteit van communicatie over vertrek neemt toe*

**De complexiteit van het werk van DTenV neemt toe. DTenV verwacht een toename van het aantal voorlopige voorzieningen op basis van nieuwe feiten en omstandigheden.**

Regievoerders van DTenV zullen vaker moeten navigeren tussen de negatieve beschikking en de mogelijke uitkomsten van een beroepsprocedure. De communicatie over vertrek wordt moeilijker. De aanvrager heeft nog hoop door de beroepsprocedure (ook als deze enkel gaat over procedurele zorgvuldigheid). De advocatuur heeft ook aangegeven aanvragers te wijzen op de kansrijkheid van een beroepsprocedure. Voor de DTenV wordt de gespreksvoering complexer omdat nog niet alle argumenten zijn afgewogen/weerlegd zonder voornemenprocedure. De exacte toename in het aantal beroepszaken is niet goed te kwantificeren (zie paragraaf 3.2.2.1) waardoor de impact niet helemaal duidelijk is.

DTenV verwacht bovendien een toename van toegewezen voorlopige voorzieningen. Nieuwe feiten en omstandigheden die in de huidige voornemenprocedure worden ingebracht, zullen volgens JZ en de advocatuur met het afschaffen van de voornemenprocedure in de beroepsprocedure worden ingebracht. Een deel hiervan zal zien op de feitelijke uitzettingshandeling, te weten het verkrijgen van een laissez-passer (LP).<sup>56</sup> Dit kan leiden tot meer complexe situaties voor DTenV, met name omdat DTenV bij toewijzing van een voorlopige voorziening pas mag handelen wanneer de rechter het beroep ongegrond heeft verklaard, wat dus leidt tot verschuiving van de werklast naar later in de procedure en verlies van efficiëntie van het terugkeerproces.

*Toename werkdruk*

**De DTenV verwacht een toename van de werkdruk. Dit komt doordat er meer afwijzingen zullen zijn. Enerzijds als direct gevolg van het afschaffen van de voornemenprocedure (gemiddeld bijna 1.000 zaken per jaar), anderzijds als indirect gevolg van het afschaffen van de voornemenprocedure (verhoogde productie IND).**

<sup>56</sup> Als er geen mogelijkheden zijn om de vreemdeling terug te laten reizen, is een vervangend reisdocument of laissez-passer nodig. Een laissez-passer is een reisdocument waarmee de diplomatieke vertegenwoordiging van een land een onderdaan in staat stelt eenmalig terug te reizen naar het betreffende land.

In deze EAUT wordt uitgegaan van een stijging in aantal afwijzingen in eerste aanleg (gemiddeld bijna 1.000 zaken per jaar). Dit betekent dat er met meer vreemdelingen gesproken moet worden, waardoor extra capaciteit vereist is of nog meer dan thans gebeurt prioriteiten moeten worden toegekend aan bepaald type zaken.

Deze zaken krijgt de DTenV, zonder overgangperiode, in één keer voor haar rekening, terwijl de financiering en capaciteit van de DTenV hier niet op berekend is. Mocht er al extra geld worden toegekend aan de DTenV, is het de vraag of extra geld (direct) leidt tot extra capaciteit vanwege krapte op de arbeidsmarkt en vereiste opleidingstijd.

Daarbovenop komt de verwachting dat de IND productiever wordt, waardoor meer zaken afgedaan worden (en dus in absolute zin ook meer afwijzingen verwacht kunnen worden) met wederom meer werkdruk tot gevolg voor de DTenV.

#### *Te korte voorbereidingstijd spoor 2*

**Voor spoor 2-zaken geldt dat de beroepstermijn in beginsel één week is en de vreemdelingen daarna uitzetbaar zijn. De DTenV heeft kort de tijd om vreemdelingen te spreken en het eventuele vertrek op te starten. Met het afschaffen van het voornemen wordt de tijd voor voorbereidingshandelingen voor terugkeer nog korter.**

De DTenV ontvangt op dit moment in spoor 2-zaken al bij een voornemen tot afwijzing het dossier van de IND, zodat er voorbereidingen voor vertrek kunnen worden getroffen. Met het afschaffen van de voornemenprocedure kan de DTenV de dossiers pas op de dag van de beschikking ontvangen, waardoor er minder tijd is voor voorbereidingshandelingen voor terugkeer. De DTenV zal de aanvrager daarom in de week van de beroepstermijn te spreken moeten krijgen. Dit leidt tot capaciteitsproblemen en uitdagingen met de planning. Voor spoor 2-zaken zal daarom moeten worden gezien of een ander contactmoment tussen IND en DTenV kan worden ingeregeld om terugkeer te bevorderen.

Overigens zal de inrichting van het huidige spoor 2 veranderen door een uitspraak van het Europees Hof. Tijdens het Asiel- en Migratiepact zal er bovendien geen sprake meer zijn van spoor 2-zaken, maar van een verkorte procedure en zullen er andere termijnen gelden. Of dit knelpunt dan ook zal gelden is nog ongewis.

#### *Toename van onnodig werk*

**De DTenV verricht soms al voorbereidende handelingen voordat er uitspraak in beroep is gedaan of de IND de zaak heeft ingetrokken. De advocatuur, VWN en sommige vertegenwoordigers van JZ verwachten dat er meer gegrondverklaringen zullen zijn. Dit betekent dat er ook meer onnodig werk verricht zal worden door de DTenV, omdat uiteindelijk geen terugkeer plaats hoeft te vinden.**

Op het moment dat de aanvrager een afwijzing ontvangt, ontvangt de DTenV een overdrachtdossier van de IND en start de DTenV de voorbereiding van het terugkeerproces. Voorbeelden van voorbereidingen zijn het dossieronderzoek door de regievoerder, het opbouwen van een samenwerkingsrelatie met de vreemdeling, het informeren van de vreemdeling over terugkeer- en herintegratieondersteuning, het voeren van gesprekken over terugkeer zodra de vreemdeling juridisch verwijderbaar is, het starten van een proces ter verkrijging van vervangende reisdocumenten bij de

vertegenwoordiging van het (mogelijke) land van herkomst (inclusief het presenteren van de vreemdeling in persoon indien dat door het land van herkomst gevraagd wordt).<sup>57</sup> Een regievoerder kan besluiten om een vreemdeling nog niet te laten presenteren bij het land van herkomst indien daartoe aanleiding bestaat. Wanneer hiervan geen sprake is en wanneer er geen voorlopige voorziening is, dan verricht de DTenV dus al voorbereidende handelingen.

Wanneer er in de beroepsfase gegrondverklaringen volgen en daarna verblijfsrecht wordt toegekend, zal er geen daadwerkelijke terugkeer plaatsvinden. Dit betekent dat de DTenV in deze gevallen onnodige voorbereidingen en investeringen heeft gedaan. Dit is dus een inefficiënte inzet van personeel en middelen. Dit beïnvloedt de kwaliteit van de overige dienstverlening mogelijk negatief, omdat (zonder personele uitbreiding) andere werkzaamheden daardoor mogelijk sneller en minder zorgvuldig gedaan worden.

#### *Verslechterde contacten met herkomstlanden*

**Bij de voorbereidende handelingen legt de DTenV contact met autoriteiten in de herkomstlanden. Indien uiteindelijk geen terugkeer plaatsvindt, hebben ook de autoriteiten in het land van herkomst onnodig werk verricht, wat de relatie met de autoriteiten verslechtert en toekomstige samenwerking voor terugkeer bemoeilijkt.**

Terugkeer en overleg hierover met de autoriteiten van het land van herkomst, is over het algemeen een tijdsintensief proces. Behalve dat dit onnodig werk is voor de DTenV en de autoriteiten in het land van herkomst, zal dit ook een negatieve invloed hebben op de relatie met de autoriteiten in het land van herkomst. Goede relaties zijn voor de DTenV echter belangrijk omdat succesvolle terugkeer mede afhankelijk is van de autoriteiten in het land van herkomst. Autoriteiten in landen van herkomst verwijten DTenV in sommige gevallen nu al dat na een aanvraag en toezegging van een LP er een nieuwe procedure wordt opgestart en de aanvrager niet verwijderbaar blijkt te zijn. Hoewel dit verwijt de samenwerking met de DTenV bemoeilijkt, komt dit door gebeurtenissen die buiten de verantwoordelijkheid van de DTenV liggen, bijvoorbeeld omdat er een nieuwe aanvraag is gedaan. DTenV verwacht dat deze verwijten met het afschaffen van de voornemenprocedure zullen toenemen.

#### *Verwachting toename doorlooptijd*

**DTenV verwacht dat de doorlooptijd van het terugkeerproces toe zal nemen.**

Hoewel er in de huidige situatie ook beroepszaken zijn en zaken on hold staan, kan de toename van het aantal beroepszaken invloed hebben op de doorlooptijd, aangezien er mogelijk meer capaciteit nodig is om deze zaken goed te monitoren en het overzicht te behouden. Nieuwe zittingsdatums komen nu al vaak niet door in het systeem, waardoor het monitoren van de caseload op het JIT nog belangrijker wordt. Door de grotere hoeveelheid zaken in het JIT-systeem zal er meer tijd en aandacht nodig zijn voor het beheer van deze casussen, wat de doorlooptijd kan verlengen.

Daarnaast kan de verwachte toename van de doorlooptijd oplopen door de grotere hoeveelheid zaken die zich opstapelen bij de rechtbank of de IND. De verwachting is immers dat een toename in beroepszaken ook kan leiden tot een toename van

<sup>57</sup> Op basis van de Vc (A3/4.3) is het opstarten van het presentatieproces niet toegestaan tijdens de asielprocedure in eerste aanleg. In de beroepsfase is dit toegestaan, mits er geen voorlopige voorziening tegen deze feitelijke handelingen gericht op terugkeer is ingediend. Daarnaast bepaalt de regievoerder, afhankelijk van de omstandigheden van het geval, of het opportuun is om al te starten met de voorbereidende handeling.

toegewezen VOVO's, bijvoorbeeld voor presentaties. Acties voor het verkrijgen van aanvullende reisdocumenten kunnen dan pas worden ondernomen na een ongegrondverklaring, wat bijdraagt aan een langere doorlooptijd.

### 3.5.2

#### COA

##### *Impact op bezetting*

**Een eenduidige conclusie over de impact op de bezetting kan niet gegeven worden.**

In deze EAUT wordt uitgegaan van een stijging in het aantal afwijzingen in eerste aanleg (gemiddeld bijna 1.000 zaken per jaar). De verwachting is dat vrijwel al deze aanvragers dan in beroep gaan, terwijl deze groep met voornemenprocedure niet in beroep zou zijn gegaan (omdat ze na de zienswijze een inwilliging hadden gekregen). Aanvragers hebben gedurende de gerechtelijke procedure recht op verblijf<sup>58</sup> op een COA-locatie. Omdat de periode van een gerechtelijke procedure langer is dan de huidige voornemenprocedure zal de verblijfsduur bij het COA van deze gemiddeld 1.000 aanvragers (die anders niet in beroep zouden zijn gegaan) langer zijn. JZ verwacht bovendien langere VA-beroepsprocedures (zonder de termijn van vier weken), vanwege de verdringing die optreedt als de rechtbanken het toenemende aantal beroepsprocedures niet kunnen inplannen. Overigens hoeft een beroepsprocedure niet altijd tot een uitspraak van de rechter te duren, het komt ook voor dat JZ onderkent dat een zaak tot inwilliging moet leiden, voordat het op zitting komt.

Hiertegenover staat dat de doorlooptijd van afwijzende zaken in eerste aanleg afneemt.

Daarnaast wordt een afname verwacht op het aantal personen in de opvang. De verwachting is dat met het afschaffen van de voornemenprocedure de IND een verhoogde productie kan draaien. Het heeft invloed op de COA-bezetting als de IND meer productie draait omdat de wachttijden dan afnemen. Hoe eerder mensen aan de beurt zijn, hoe korter het verblijf op een COA-locatie in principe is.

Een verhoogde productie betekent immers ook een hoger aantal inwilligingen, waardoor het aantal statushouders dat in gemeenten moet worden gehuisvest zal toenemen (dit leidt in de toekomst mogelijk tijdelijk tot een hogere taakstelling).<sup>59</sup> Zolang er sprake blijft van een vertraagde uitstroom van statushouders naar gemeenten vanwege de krapte aan (sociale) huurwoningen, kan het aandeel statushouders in de opvang tijdelijk toenemen.

Indien er in de toekomst sprake is van een asielketen met een goede doorstroom uit het COA, dan zal het afschaffen van het voornemen leiden tot een kortere periode dat aanvragers door het COA opgevangen moeten worden en derhalve een besparing voor kosten van het COA.

##### *Toename procedurele vragen en onrust op COA-locaties*

**Hoewel het beantwoorden van vragen over de asielprocedure in principe niet tot de taak behoort van het COA, verwacht het COA wel een toename in het aantal vragen dat zij krijgt en verwacht het COA ook een toename van onrust door onduidelijkheid.**

<sup>58</sup> Dit kan na verzoek en toekenning van een voorlopige voorziening of op basis van de Vw.

<sup>59</sup> Hier is nog uitgegaan van (het gelden van) de wettelijke taakstelling tot het huisvesten van vergunninghouders.

Inmiddels is bekend dat het kabinet heeft aangekondigd deze taakstelling af te schaffen.

Voorlichting richting de bewoners over IND-procedure is geen taak van het COA. Het COA zal dan ook zelf geen informatie verschaffen over het afschaffen van de voornemenprocedure. Hierbij is het dus noodzakelijk dat de IND de informatievoorziening richting de aanvrager op orde heeft. Op die manier ontvangt het COA minder vragen.

Er moet aandacht zijn voor een eventuele overgangperiode of het feit dat tijdelijk twee groepen naast elkaar zullen bestaan (zij die wel een voornemenprocedure hebben en zij die dit niet hebben). Dit roept onduidelijkheid en dus extra vragen op en kan voor onrust op de COA-locaties zorgen. VWN ziet hier gedeeltelijk een rol voor zichzelf weggelegd, maar verwacht niet alles op te kunnen vangen.

### 3.5.3

#### *Raad voor de rechtspraak*

De RvdR heeft aangegeven niet mee te willen werken met deze EAUT. Onderstaande informatie is gebaseerd op gesprekken met verschillende directies van de IND en andere ketenpartners en beperkte schriftelijke input vanuit de RvdR.

#### *Extra werk per zaak en extra zaken*

**Er wordt een intensivering van de werkzaamheden verwacht voor de rechtbanken, zowel in extra zaken als extra werk per zaak.**

In deze EAUT wordt uitgegaan van een stijging in het aantal afwijzingen in eerste aanleg (gemiddeld bijna 1.000 zaken per jaar). De verwachting is dat (vrijwel) alle aanvragers in beroep zullen gaan. Daarnaast zal de productiestijging bij A&B ook tot meer besluiten van de IND leiden en dus ook tot meer beroepszaken. Het afschaffen van de voornemenprocedure leidt dus tot extra zaken voor de rechtbanken. Meer beroepszaken leiden zeer waarschijnlijk ook tot meer hoger beroepszaken.

Zowel voornemens tot afwijzing die uiteindelijk leiden tot een inwilliging als voornemens die een afwijzing blijven, kennen in de praktijk procedurele zorgvuldigheidsfouten. Met het afschaffen van de voornemenprocedure komt het 'herstelwerk' van al deze zaken bij de rechter te liggen (met uitzondering van de zaken die JZ intrekt voordat ze op zitting zijn gekomen). Daarmee zal de rechter zich niet uitsluitend kunnen richten op de kern/twistpunten van de zaak, maar ook op de randzaken en eventuele procedurele aspecten die er al in een voornemenprocedure uitgefilterd hadden kunnen worden. Het afschaffen van de voornemenprocedure leidt dus tot extra werk per zaak. A&B verwacht dat extra werk vanwege procedurele zorgvuldigheidsfouten (deels) op een andere manier ondervangen kan worden (zie paragraaf 3.2.2.1).

#### *Meer gegronde beroepen*

**De verwachting is dat meer beroepen gegrond verklaard zullen worden, bijvoorbeeld doordat procedurele zorgvuldigheidsfouten hersteld moeten worden die eerder in de voornemenprocedure al hersteld zouden zijn.**

Het is niet bekend hoe de rechters zullen gaan oordelen na het afschaffen van de voornemenprocedure. De RvdR heeft aangegeven – vanwege de onafhankelijkheid van de rechter – niet vooruit te willen lopen op de mogelijke interpretatie van de rechter. Zoals beschreven in paragraaf 3.2.1.1 wordt verwacht dat er meer gegrond verklaarde beroepen zullen zijn.

Opgemerkt wordt dat de tijdsinvestering en uurloon van de rechter (en de procesvertegenwoordiger) in de beroepsprocedure per individuele zaak hoger zijn dan die van een IND-ambtenaar in de voornemenprocedure (zie ook paragraaf 3.8.3). De meerkosten voor de Rechtspraak van de extra zaken en van het extra werk per beroepszaak zijn niet berekend in deze EAUT.

#### *Landenkennis*

**Bij de professionals in de beroepsfase is er mogelijk minder landenkennis dan bij de beslissers van de IND, dit kan volgens VWN tot het risico leiden dat afwijzingen niet voldoende worden gecorrigeerd.**

VWN voorziet het risico dat de rechters en procesvertegenwoordigers van de IND onvoldoende gespecialiseerd zijn in landeninformatie. In de zaken waarin er nieuwe feiten worden ingebracht in de beroepsprocedure, die eerder in de voornemenprocedure werden ingebracht, is landenkennis volgens VWN essentieel om tot een zorgvuldige beslissing te komen. Omdat vaker nieuwe informatie pas in beroep ingebracht zal worden, in plaats van in de voornemenprocedure, is het extra van belang dat professionals in de beroepsprocedure hier meer kennis van nemen. De IND benoemt dat in beroepszaken nu ook al landeninformatie wordt aangevoerd, dus professionals in de beroepsprocedure werken nu ook al met landeninformatie.

### 3.5.4

#### *Advocatuur*

*Asieladvocatuur wordt minder aantrekkelijk*

**Het werk van de asieladvocatuur wordt saaier en eenzijdiger.**

Met het afschaffen van de voornemenprocedure wordt het werk van de advocatuur saaier en eenzijdiger, doordat de meest interessante processtap wegvalt. Dit maakt het werk minder aantrekkelijk. De asieladvocatuur (sociale advocatuur) staat al langere tijd onder druk en wordt op deze manier verder onder druk gezet.

*Minder goede belangenbehartiging*

**Minder overlegmomenten maakt de belangenbehartiging moeilijker.**

Het wordt moeilijker om het belang van de aanvrager te kunnen behartigen, doordat er minder overlegmomenten zijn om het asielrelaas te onderbouwen en bewijsmiddelen aan te leveren.

*Verschuiving werk*

**Volgens de advocatuur zal het werk zich verplaatsen naar de rechtbanken. Daar worden niet alleen meer zaken verwacht, maar ook meer werk per zaak. Mogelijk wordt er ook meer ingezet op C&A.**

Zoals in voorgaande paragrafen genoemd, wordt verwacht dat een deel van het werk zich verplaatst naar de rechtbanken. Specifiek vanuit de advocatuur wordt aangegeven dat zij het als hun taak zien om elke juridisch niet-houdbare beslissing aan te vechten, ongeacht of de cliënt kans maakt op een verblijfsvergunning. In paragraaf 3.2.2.1 is beschreven dat er geen eenduidige conclusie getrokken kan worden over de mate waarin er meer wordt ingezet op de C&A.

*Contact met IND*

**De bereikbaarheid van directie JZ moet volgens de advocatuur vergroot worden om af te kunnen stemmen of het noodzakelijk is dat zaken op zitting komen.**

De advocatuur meent dat met het afschaffen van de voornemenprocedure de bereikbaarheid van directie JZ moet worden verbeterd. Op dit moment is er alleen contact met JZ in het geval van afwijzende beschikkingen die evident geen stand zullen houden bij de rechter. Het is dan van belang dat er tijdig vooraf (telefonisch) afgestemd kan worden tussen JZ en de advocaat of de zaak op zitting dient te komen of deze kan worden ingetrokken. Daarvoor ziet de advocatuur het als noodzakelijk dat de directie JZ inzicht kan geven in met wie van JZ hierover afgestemd kan worden.

#### *Financiering en sociale advocatuur*

**Voor het uitbrengen van de zienswijze krijgt de sociale advocatuur twee punten. Het wegvallen van deze punten en daarmee financiering heeft impact op de advocatuur. Daartegenover staat de proceskostenvergoeding van beroepszaken, ongeacht of het rechtsgevolg in stand blijft.**

De financiële aantrekkelijkheid van het voeren van beroepsprocedures komt nadrukkelijker naar voren. Zoals beschreven worden er meer gegrondverklaringen verwacht (zie paragraaf 3.2.2.1). Daarmee ontstaat er een financiële prikkel voor advocaten die uit zijn op eenvoudige vergoedingen. Dit is (mogelijk) een ander type advocaat dan de advocaat die vooraf met JZ zou willen overleggen of de zaak op zitting komt.

Bij gegronde beroepen ontvangt de advocatuur immers proceskostenvergoeding, ongeacht of het rechtsgevolg in stand blijft. Deze kosten zijn hoger dan die voor het indienen van een zienswijze. De kosten van proceskostenveroordeling vallen hoger uit dan de vergoeding voor het indienen van de zienswijze; onder de streep levert het naar verwachting van de advocatuur geen financieel voordeel op voor de overheid.

De sociale advocatuur is sterk aan het vergrijzen en deze maatregel maakt het werk inhoudelijk niet aantrekkelijker. Door de financiële prikkel wordt mogelijk een andere groep advocaten aangetrokken die – anders dan nu – niet het belang van de aanvrager, maar hun eigen financiële belang op de voorgrond hebben staan.

### 3.5.5

#### *VWN*

*VWN verwacht dat de wijziging niet uitvoerbaar zal zijn voor VWN*

**VWN verwacht een toename van de werkdruk, zowel in kwantitatieve zin als in emotionele zin (toename schrijnende situaties).**

VWN begeleidt zowel mensen die in procedure zitten als ongedocumenteerden. VWN verwacht dat beide groepen in omvang toe zullen nemen, waardoor de werkdruk toeneemt. De IND verwacht overigens niet dat de groep ongedocumenteerden toeneemt als gevolg van het afschaffen van het voornemen.

Daarnaast komt toegenomen stress van aanvragers van een klein deel van de aanvragers (gedeeltelijk) bij VWN te liggen, maar VWN verwacht dit niet volledig op te kunnen vangen door de grote werkdruk. VWN acht de effecten van het afschaffen van de voornemenprocedure op de eigen organisatie dan ook onuitvoerbaar.

VWN maakt zich grote zorgen over de toename van het aantal aanvragers dat zonder voornemenprocedure geen inwilliging krijgt, terwijl deze aanvragers dit met een voornemenprocedure hadden gekregen. Hoewel de beroepsprocedure voor deze

groep open staat, benadrukt VWN dat dit mensen zijn met recht op bescherming en deze bescherming dus ook zo snel mogelijk moeten krijgen.

#### *Lobby*

**VWN ziet met het afschaffen van de voornemenprocedure de noodzaak voor belangenbehartiging groeien, zeker in combinatie met andere wijzigingen in de asielprocedure.**

Op dit moment zijn er verschillende waarborgen in de asielprocedure die bijdragen aan het vertrouwen van VWN in de asielprocedure. Indien een of meerdere waarborgen worden afgeschaft waardoor de rechtsbescherming ten opzichte van de huidige situatie achteruitgaat, wordt het vertrouwen in de procedure minder. Weliswaar past het afschaffen van de voornemenprocedure binnen de minimumnormen van het Asiel- en Migratiepact. Desondanks is het de taak van VWN om de belangen van vluchtelingen te behartigen. VWN zal zich dus inzetten om deze belangen die door het afschaffen van de waarborgen worden geschaad, te voorkomen. VWN zal zich hard blijven maken om te voorkomen dat mensen onterecht worden afgewezen of zelfs onterecht worden uitgezet.

#### 3.5.6

##### *Nidos*

**Nidos ziet een intensivering van de begeleiding wat impact heeft op de personele capaciteit. Het wordt meer juridisch door toename van beroepen en meer emotionele ondersteuning door toename van afwijzingen.**

De verwachting is dat het aantal afwijzingen en beroepszaken hoger komt te liggen. De mentale begeleiding die jeugdbeschermers bieden na een afwijzing vereist een ander type werkzaamheden dan tijdens de procedure of na een inwilliging. Ook is de juridische begeleiding bij beroepszaken intensiever dan de begeleiding in eerste aanleg. Dit komt boven op de normale begeleiding die Nidos biedt. De rol van jeugdbeschermers komt daardoor onder druk te staan. Zeker in combinatie met andere voorgestelde wijzigingen (zoals afschaffen van rechtshulp), ziet Nidos dat de voogd een soort vervanger van de advocaat zal moeten worden.

Op dit moment zijn er bij Nidos tien juristen op 600 jeugdbeschermers. Indien meer juridische begeleiding nodig is, zal er meer gevraagd moeten worden van de jeugdbeschermer of zal de juridische afdeling moeten worden uitgebreid.

#### 3.6

##### **Implementatie**

**Mocht besloten worden om de voornemenprocedure af te schaffen, verdient het aanbeveling om een afweging te maken tussen enerzijds het implementeren van alle nieuwe maatregelen en anderzijds het zo veel mogelijk wegwerken van voorraden voor de implementatie van het Asiel- en Migratiepact. Afhankelijk van de mogelijkheid van het inplannen van de beroepszaken bij de rechtbanken, zal mogelijk de directie JZ niet voldoende personeel hebben om de toename van extra zaken en werk per zaak te ondervangen. Er is een implementatietermijn van zes maanden vereist.**

Indien besloten wordt om de voornemenprocedure af te schaffen, zijn er twee verschillende implementatiemomenten als opties genoemd:

- 1) Gelijktijdig aan de implementatie van het Asiel- en Migratiepact (12 juni 2026).

- 2) Het afschaffen van het voornemen gaat eerder plaatsvinden. In dit geval zou de maatregel van toepassing zijn op de huidige voorraad vanaf een nader te bepalen datum, niet korter dan zes maanden.

Aan de ene kant is het voordelig om alle nieuwe maatregelen gelijktijdig te implementeren, zodat de IND niet steeds wijziging op wijziging hoeft door te voeren. Er zijn meerdere voorgestelde wijzigingen voor de asielprocedure die impact hebben op de IND, ketenpartners en externe partijen. Deze wijzigingen zijn voor een gedeelte het gevolg van het Asiel- en Migratiepact, en voor een gedeelte van de asielnoodmaatregelenwet en eventuele andere ambities van het kabinet.

Aan de andere kant is het voordelig om de bestaande voorraad zo veel mogelijk weg te werken voordat het Asiel- en Migratiepact wordt geïmplementeerd. Het voordeel is dat er dan zo kort mogelijk verschillende voorraden naast elkaar bestaan. Het afschaffen van de voornemenprocedure kan gezien de verwachte productiviteitswinst hieraan bijdragen. Een ander voordeel is ook dat bij de asielnoodmaatregelenwet er geen overgangsrecht wordt opgenomen. Dat betekent dat het ook zal gelden voor lopende aanvragen. Als het afschaffen van het voornemen onder het Migratiepact pas wordt ingevoerd (als onderdeel van de nieuwe asielprocedure), zal de IND in de oude voorraad steeds wél een voornemen moeten blijven schrijven.

Bij de keuze voor het implementatiemoment dient daarom een afweging gemaakt te worden tussen het voordeel van het gelijktijdig implementeren van alle nieuwe maatregelen en het voordeel van het zo veel mogelijk wegwerken van de bestaande voorraad voor de implementatie van het Asiel- en Migratiepact.

Daarnaast moet rekening gehouden worden met de andere randvoorwaarden voor implementatie (zie paragraaf 3.6.1) en de mate waarin JZ (potentieel op grote schaal) moet uitbreiden. De mate waarin is afhankelijk van de planning bij de rechtbanken. JZ verwacht dat de rechtbanken niet direct alle extra zaken zullen kunnen inplannen. In dat scenario zal JZ naar verwachting voldoende fte hebben. Er is ook een scenario denkbaar dat de rechtbanken wél alle zaken kunnen inplannen. Dan zal JZ naar verwachting ongeveer twintig fte tekort hebben om de toename van extra zaken en werk per zaak te ondervangen (onder de voorwaarde dat JZ nu begint met het maximaal werven van extra personeel). Er bestaat ook een tussenscenario dat de rechtbanken niet direct volledig kunnen opschalen, maar wel met een hoger tempo kunnen opschalen dan JZ. In deze scenario's zal JZ vaker niet op zitting kunnen komen of zal JZ vaker minder tijd kunnen besteden aan het voorbereiden van zaken, zoals het schrijven van verweerschriften.

Mocht het afschaffen van de voornemenprocedure eerder plaatsvinden dan het Asiel- en Migratiepact, heeft JZ momenteel te weinig personeel om de extra werkzaamheden te ondervangen. Daarnaast zijn er andere randvoorwaarden voor implementatie. De IND verwacht dat rekening gehouden moet worden met een implementatietermijn van ongeveer zes maanden om te kunnen voldoen aan deze randvoorwaarden. Deze randvoorwaarden worden hieronder toegelicht.

### 3.6.1

#### *Randvoorwaarden*

**In deze EAUT zijn voor de IND verschillende randvoorwaarden voor implementatie naar voren gekomen. Daarnaast hebben ketenpartners en externe partijen ook randvoorwaarden genoemd.**

## IND

- *Extra personele capaciteit JZ.* De directie JZ heeft na inwerkingtreding naar verwachting jaarlijks tussen de 33 en 38 fte extra nodig, mits de rechtbanken de extra zaken ook kunnen inplannen. JZ zal naar verwachting minimaal drie jaar nodig hebben om voldoende personeel te werven en op te leiden.
- *Uitwerken wetsvoorstel.* Voor de implementatie van de maatregel is het randvoorwaardelijk dat het afschaffen van de voornemenprocedure nader wordt uitgewerkt in (concept) wet- en regelgeving. Op deze wijze kunnen de IND, ketenpartners en externe partijen zich naar behoren voorbereiden op een asielprocedure zonder voornemen.
- *Hoormogelijkheid bij belastende besluiten.* In de huidige situatie wordt het voornemen gebruikt om een belastend besluit (zoals een inreisverbod, terugkeerbesluit of ongewenstverklaring) kenbaar te maken. In de huidige situatie wordt er ook al vaak een gehoor georganiseerd als er sprake is van belastend besluit. Zonder een voornemenprocedure moet in het werkproces voor belastende besluiten worden ingebouwd dat dit horen altijd plaatsvindt, om de belangen die een vreemdeling heeft tegen het belastende besluit kenbaar te maken. Dit is noodzakelijk om te voldoen aan de Awb. Een soortgelijke oplossing moet gevonden worden voor het kenbaar maken van het voornemen tot het opleggen en voortduren van de bewaringsmaatregel. Tevens is op grond van het EVRM vereist dat rechtshulp voor deze zaken gefaciliteerd wordt.
- *Woordvoeringslijn en kernboodschap.* Voor DV/CC is het randvoorwaardelijk dat een woordvoeringslijn inclusief een kernboodschap wordt uitgewerkt. Op deze wijze kan de IND vragen van of namens aanvragers omtrent (het afschaffen van) de voornemenprocedure eenduidig beantwoorden.
- *Ambtshalve toets.* De IND verricht ambtshalve reguliere toetsen in het kader van asielbeslissingen. Voor de IND is het van wezenlijk belang dat expliciet vermeld wordt dat ook ten aanzien van deze ambtshalve toetsen rechtstreeks beroep open staat. Indien er geen rechtstreeks beroep open staat voorziet de IND namelijk een toestroom aan bezwaarzaken tegen de afwijzing van de ambtshalve toets.

## Ketenpartners en externe partijen

- *Communicatie naar gemeenten over mogelijk verhoogde taakstelling.* Een verhoogde productie bij de IND betekent ook een toename aan het aantal statushouders dat in gemeenten moet worden gehuisvest (dit leidt in de toekomst mogelijk tot een hogere taakstelling). Dit is overigens een tijdelijk effect. Als er geen voorraden meer zijn, leidt verhoogde productie niet tot een hogere taakstelling.
- *Bereikbaarheid JZ.* De advocatuur heeft aangegeven dat zonder een voornemenprocedure de bereikbaarheid van de directie JZ vergroot moet worden, zodat voorafgaand zitting kan worden besproken of het noodzakelijk is dat de rechter de zaak beoordeelt.
- *Nieuwe werkafpraak IND en DTenV.* Voor spoor 2-zaken zullen er tussen de DTenV en de IND nadere afspraken gemaakt moeten worden zodat de dienst zo tijdig mogelijk kan beginnen met het voorbereiden van een zaak.
- *Korte lijn IND en de Rechtspraak.* Om te voorkomen dat bewaringsmaatregelen moeten worden opgeheven, is het randvoorwaardelijk dat de IND en de Rechtspraak een korte lijn blijven hebben om zo de planning van de zaken waarin een bewaringsmaatregel is opgelegd te prioriteren.

- *Gezamenlijke sessie met ketenpartners.* Een gezamenlijke sessie met alle betrokken ketenpartners geeft de mogelijkheid tot opstellen van werkafspraken en het toelichten van de maatregel.

### 3.7 Risico's en kansen

Hieronder wordt een inschatting van de mogelijke kansen en risico's opgesomd die benoemd zijn door de verschillende respondenten. Bij het opstellen van de kansen en risico's is uitgegaan van de huidige asielpprocedure.

#### 3.7.1 Kansen

**Het afschaffen van de voornemenprocedure brengt verschillende kansen met zich mee die met name zien op de IND.**

##### 3.7.1.1 IND

- *Meer capaciteit bij A&B heeft een positief effect op de werkvoorraad en doorlooptijden.* Het afschaffen van de voornemenprocedure leidt tot een productiviteitsverhoging/vrijval van personele capaciteit (zie paragraaf 3.2.4.1) die kan worden ingezet op de bestaande voorraad bij A&B.
- *Vereenvoudigen procedure.* Het afschaffen van de voornemenprocedure draagt bij aan het vereenvoudigen van de asielpprocedure.
- *Minder dossieroverdracht.* Met het afschaffen van het voornemen zullen er naar waarschijnlijkheid minder zaken VA gaan, waardoor er minder dossieroverdracht van zaken zal zijn bij A&B, hetgeen bijdraagt aan het efficiënter maken van de asielpprocedure. Hier staat het risico van meer zij-instroom tegenover, wat juist leidt tot meer dossieroverdracht.
- *Europese wetgeving.* Het afschaffen van de voornemenprocedure betekent dat Nederland meer in lijn zal zijn met de Europese wetgeving en asielpcedures van andere EU-lidstaten, inclusief het Asiel- en Migratiepact.
- *Integrale werkwijze A&B en JZ introduceren.* In de huidige werkwijze is er samenwerking tussen A&B en JZ. Met het afschaffen van de voornemenprocedure is er een kans voor een extra investering in deze samenwerking. Tijdens de expertsessie kwam de wens naar voren tot een meer integrale benadering van de beslis- en beroepsfase. De wijze waarop de samenwerking (nog) beter kan worden vormgegeven valt buiten de scope van deze EAUT.
- *Voordeel voor A&B ingeval van tweestatusstelsel.* Het afschaffen van de voornemenprocedure heeft tot gevolg dat de impact van invoering van het tweestatusstelsel voor A&B fors wordt gereduceerd. Daartegenover staat dat er wel (nog) meer mensen in beroep gaan (zie risico's JZ). Deze kans/dit risico is niet verder gekwantificeerd in deze EAUT omdat het buiten de scope valt.

##### 3.7.1.2 DTenV

- Snellere doorlooptijden van asielpcedures (voor groot deel van de aanvragers) dragen bij aan effectiever terugkeerproces.

##### 3.7.1.3 COA

- *Mogelijk op de langere termijn minder personen op COA-locaties.* Indien de IND jaarlijks op meer aanvragen kan beslissen dan thans gebeurt (hogere productie), zal de doorlooptijd naar verwachting afnemen. Hoe eerder mensen aan de beurt zijn, hoe korter het verblijf op een COA-locatie in principe is en hoe minder personen er dus verblijven. Daarvoor is het wel noodzakelijk dat

de doorstroom naar gemeenten volgens de vastgestelde taakstelling verloopt (zie ook 3.7.2.3).<sup>60</sup>

### 3.7.2 *Risico's*

**Het afschaffen van de voornemenprocedure brengt ook risico's met zich mee voor de IND, de ketenpartners en de aanvrager.**

#### 3.7.2.1 IND

A&B:

- *Toename zij-instroom zaken.* JZ zal waarschijnlijk meer zaken teruggeven aan A&B wanneer er in absolute zin meer afwijzende beschikkingen worden genomen. Hoeveel zaken er terugkomen vanwege het feit dat ze – in de ogen van de rechter – onvoldoende zorgvuldig tot stand zijn gekomen of de gronden van beroep in de beroepsfase onvoldoende kunnen worden weerlegd door JZ is niet goed in te schatten. Dat zal ook samenhangen met de keuze of rechtsbijstand wordt geboden in de procedure en bijvoorbeeld de aanvrager met een gemachtigde C&A kan inbrengen op een gehoor.
- *Toename herhaalde asielaanvragen.* De verwachting is dat er door het verhoogde aantal afwijzingen meer herhaalde asielaanvragen ingediend zullen worden.
- *De beschikking.* Omdat met het afschaffen voornemen medewerkers minder informatie voorhanden hebben om een beschikking op te baseren bestaat volgens JZ en de advocatuur de kans dat beschikkingen in eerste aanleg minder goed gemotiveerd zullen zijn en/of meer zorgvuldigheidsfouten plaatsvinden. Aanvullend bestaat het risico dat medewerkers het perspectief van de advocatuur niet meer meekrijgen in het kader van een *feedbackloop*. A&B deelt deze mening niet en ziet mogelijkheden om mitigerende maatregelen te treffen om het risico te ondervangen.
- *Meer druk op A&B n.a.v. andere wijzigingen.* Het afschaffen van de voornemenprocedure kan niet los gezien worden van andere voorstellen en politieke wensen die ook impact hebben op A&B, zoals het afschaffen van het eenstatusstelsel, aanvullende voorwaarden voor nareis van b-statushouders en de invoering van het Asiel- en Migratiepact. Tegelijk biedt het Regeerprogramma en het Asiel- en Migratiepact ook mogelijkheden voor A&B om de asielpprocedure efficiënter te maken.

JZ:

- *Onvoldoende wervings- opleidingscapaciteit JZ.* De verwachting is dat JZ minimaal drie jaar nodig zal hebben voldoende personeel te werven en op te leiden. Indien er echter minder zaken bij de rechtbanken ingepland worden, zal JZ voldoende personeel kunnen werven en opleiden. Indien de rechtbanken meer zaken inplannen en JZ nog niet voldoende personeel heeft, zal JZ vaker niet op zitting kunnen komen of zal JZ minder tijd kunnen besteden aan het voorbereiden van zaken.
- *Verdringingseffect:* Indien de capaciteit bij de Rechtspraak en JZ ontoereikend is, zal dit effect hebben op andere zaken. De voorraden van asielzaken zonder termijn van vier weken, nareiszaken en reguliere zaken zullen oplopen.
- *Uitdaging planning JZ.* De productiviteitsdaling bij JZ leidt tot een risico voor de planning van JZ, voornamelijk bij AA-zaken. Bij AA-zaken begint een pleiter in de praktijk pas twee dagen voor de zitting met de voorbereiding van de zaken.

<sup>60</sup> Hier is nog uitgegaan van (het gelden van) de wettelijke taakstelling tot het huisvesten van vergunninghouders. Inmiddels is bekend dat het kabinet heeft aangekondigd deze taakstelling af te schaffen'.

Dit is in veel gevallen te laat om alsnog verweer te schrijven in alle zaken en om voor het eerst te reageren op de argumenten van de gemachtigde. Dit terwijl verwacht wordt dat er in veel meer zaken wel een verweer nodig zal zijn omdat er dan pas voor het eerst wordt gereageerd op de argumenten van de advocaat. Ook de advocatuur, Nidos en VWN zien dit als een risico.

- *Onvoldoende tijd om gebreken te ondervangen in beroepszaken.* Gezien de beperkte tijd om eventuele gebreken te herstellen in beroep en korte doorlooptijd van bepaalde zaken (vier weken), verwachten de advocatuur en sommige vertegenwoordigers van JZ dat JZ onvoldoende tijd krijgt om een goed onderbouwd verweerschrift op te stellen. Dit zal waarschijnlijk leiden tot meer gegrondverklaringen en intrekkingen door JZ (met meer zij-instroom als gevolg).
- *Meer druk op JZ; ook n.a.v. andere wijzigingen.* De productiviteitsverhoging van A&B leidt tot meer druk bij JZ. Indien in absolute zin meer zaken worden afgehandeld, zullen ook meer zaken worden afgewezen dan nu het geval is. Uitgaande van hetzelfde percentage beroepen, betekent dit ook meer beroepen in absolute zin voor JZ.

Het afschaffen van de voornemenprocedure kan niet los gezien worden van andere voorstellen en politieke wensen die ook impact hebben op de IND, zoals het afschaffen van het eenstatusstelsel, aanvullende voorwaarden voor nareis van b-statushouders en de invoering van het Asiel- en Migratiepact. Deze maatregelen vergroten de druk op JZ, terwijl de opleidingscapaciteit en mogelijkheid tot uitbreiding zoals beschreven beperkt is. Bovendien is het onzeker hoeveel zaken na invoering van het Asiel- en Migratiepact in de versnelde procedure moeten worden behandeld en welke uitspraaktermijnen de rechtbanken in die zaken zullen krijgen. In zaken waarvoor de rechtbank een korte uitspraaktermijn krijgt, zal er in de regel geen tijd zijn voor JZ om met een schriftelijk verweer eventuele gebreken in de besluitvorming te herstellen.

### 3.7.2.2 DTenV

- *Afname vertrekbaarheid.* Zowel de DTenV, VWN als de advocatuur zien een risico voor de vertrekbaarheid van (een deel van de) aanvragers. Zij verwachten dat de procedure minder zorgvuldig is en dat de procedure (tot beroep) voor een deel van de aanvragers langer zal duren. Zorgvuldigheid en snelheid zijn twee belangrijke aspecten voor acceptatie van het besluit. Indien het besluit minder wordt geaccepteerd, zal de vertrekbaarheid afnemen.
- *Onnodig werk en verslechtering contacten met landen van herkomst.* Met het afschaffen van het de voornemenprocedure zullen er meer afwijzingen in eerste aanleg zijn (omdat zaken die voorheen een voornemen kregen nu worden afgewezen en omdat de IND bijna 7% productiever wordt, wat leidt tot een toename van de caseload van de DTenV). De DTenV verricht al voorbereidende handelingen voordat er uitspraak in beroep is gedaan. De verwachting is dat er meer gegrondverklaringen zijn. Dit betekent dat er ook meer onnodig werk verricht zal worden door de DTenV, omdat uiteindelijk geen terugkeer plaats hoeft te vinden of verder uitgesteld wordt. Dit verslechtert ook de contacten met autoriteiten in landen van herkomst, terwijl deze contacten juist noodzakelijk zijn voor goede terugkeersamenwerking.
- *Meer aanvragers die met onbekende bestemming vertrekken.* Een klein deel van de aanvragers doorloopt de grensprocedure. Indien er meer beroepen gegrond worden verklaard (met vernietiging van het bestreden besluit) leidt dat ertoe dat de aanvrager niet langer in de grensprocedure kan worden

afgedaan en de grensdetentie moet worden opgeheven. De aanvrager krijgt dan toegang tot Nederland en zal de procedure in Ter Apel of Budel moeten doorlopen. Er bestaat een risico dat deze groep aanvragers zich onttrekken aan toezicht en met onbekende bestemming vertrekken, waardoor (begeleide) terugkeer geen optie meer is. De verwachting is dat dit een relatief kleine groep betreft.

#### 3.7.2.3 COA

- *Langere verblijfsduur.* Wanneer wordt uitgegaan van een stijging in het aantal afwijzingen in eerste aanleg en daardoor meer beroepszaken, zal de verblijfsduur voor een klein deel van de aanvragers op een COA-locatie toenemen. Aanvragers hebben gedurende de gerechtelijke procedure recht op verblijf op een COA-locatie. Omdat de periode van een gerechtelijke procedure langer is dan de huidige voornemenprocedure zal de verblijfsduur per persoon (die anders niet in beroep was gegaan) langer zijn. Daar staat tegenover dat het grootste deel minder lang in de asielprocedure zal zijn.
- *Tijdelijk meer statushouders in de opvang.* De op dit moment vertraagde uitstroom van statushouders naar gemeenten zal naar verwachting niet (direct) versnellen vanwege de krapte aan (sociale) huurwoningen. Indien de IND door vrijval van capaciteit bij A&B op meer aanvragen kan beslissen, wordt verwacht dat het aandeel statushouders in de opvang zal toenemen.
- *Overgangperiode leidt tot onrust op locaties.* Hoewel het beantwoorden van vragen over de asielprocedure in principe niet tot de taak behoort van het COA, verwachten COA en VWN wel een toename in het aantal vragen dat zij krijgen en verwachten zij een toename van onrust en frustratie door onduidelijkheid.

#### 3.7.2.4 Raad voor de Rechtspraak

- *Uitdaging planning en verdringingseffect.* Een toename van het aantal beroepszaken is een uitdaging voor het (tijdig) plannen van de zittingen. De verwachting is dat de rechtbanken daardoor enkel zaken inplannen die ingepland *moeten* worden, wat leidt tot een verdringingseffect van asielzaken zonder termijn van vier weken, nareiszaken en reguliere zaken.
- *Meer (gegronde) beroepen.* In de huidige voornemenprocedure worden eventuele gebreken hersteld in het besluit. In hoeveel zaken dit voorkomt is niet onderzocht. Zonder voornemenprocedure zullen deze gebreken in beroep tot gegrondverklaringen leiden. Dit geldt zowel voor voornemens tot afwijzing die uiteindelijk leiden tot een inwilliging als voornemens die een afwijzing blijven. Met het afschaffen van de voornemenprocedure komt het 'herstelwerk' van al deze zaken bij de rechter te liggen, met meer zij-instroom bij de IND tot gevolg.
- *Landenkennis.* Bij de professionals in de beroepsfase is er volgens VWN minder landenkennis dan bij de beslismedewerkers van de IND. De landenkennis is essentieel om tot een zorgvuldige beslissing te komen. De IND benoemt dat landenkennis nu ook al betrokken wordt in de beroepsfase.
- *Mogelijk strengere eisen rechters.* Het is niet bekend hoe de rechters zullen gaan oordelen na het afschaffen van de voornemenprocedure. De RvdR heeft aangegeven – vanwege de onafhankelijkheid van de rechter – niet vooruit te willen lopen op de mogelijke interpretatie van de rechter. Zowel JZ als de advocatuur zien een kans dat rechters strengere eisen (meer waarborgen) zullen stellen aan de beslissingen en meer zaken zullen teruggeven aan de IND (met meer zij-instroom voor A&B als gevolg).

### 3.7.2.5 Advocatuur

- *Financiële prikkel om in beroep te gaan.* Met het afschaffen van de voornemenprocedure, wordt de kans dat een advocaat de beroepsprocedure wint vergroot vanwege gebreken die niet meer hersteld worden in de voornemenprocedure. Daarmee ontstaat er een financiële prikkel voor advocaten die uit zijn op eenvoudige vergoedingen. Bij een gegrond beroep wordt de IND veroordeeld in de proceskosten, ongeacht of de rechtsgevolgen in stand blijven. Deze kosten zijn hoger dan die voor het indienen van een zienswijze. Aangenomen dat het ook eenvoudiger wordt om enkele gebreken aan te wijzen, zal het afschaffen van het voornemen voor de overheid onder de streep geen financieel voordeel opleveren. Door de financiële prikkel wordt mogelijk een andere groep advocaten aangetrokken die – meer dan nu – niet het belang van de aanvrager, maar hun eigen financiële belang op de voorgrond hebben staan.
- *Onvoldoende voorbereidingstijd.* Indien naast het afschaffen van de voornemenprocedure ook de beroepstermijnen verkort worden, is er een risico dat de advocatuur onvoldoende (voorbereidings)tijd heeft om samen met de aanvrager de zaak voor te bereiden.

### 3.7.2.6 VWN

- *Onuitvoerbaar voor VWN.* VWN verwacht een toename van de werkdruk, zowel in kwantitatieve (aantal vragen) als in kwalitatieve (aantal schrijvende situaties) zin en acht de toename van werkdruk voor hun eigen organisatie daarom niet uitvoerbaar. Ook in het kader van de menselijke maat zien zij bezwaren.
- *Actievere lobby.* VWN verwacht een toename van schrijvende situaties, zeker in combinatie met andere mogelijke wijzigingen. Zij voelen zich genooddaakt onterechte afwijzingen door middel van belangenbehartiging te blijven voorkomen en zullen kijken naar welke inzet en stappen dit vereist.

### 3.7.2.7 Aanvrager

- *Afwijzingen in eerste aanleg die geen stand zullen houden in de beroepsfase.* In tien procent van de zaken waarin een voornemen tot afwijzing is uitgebracht, leidt dit in de huidige situatie naar aanleiding van een zienswijze tot een inwilliging. De verwachting is dat met het afschaffen van de voornemenprocedure deze tien procent een afwijzing krijgt in eerste aanleg, die geen stand zal houden in de beroepsfase. Volgens VWN kan ook na de beroepsprocedure niet met zekerheid gezegd worden dat deze groep de bescherming krijgt die hen toekomt. VWN voorziet het risico dat er minder landenkennis is bij de professionals in de beroepsprocedure. Het gevolg van meer afwijzingen is dat deze aanvragers moeten terugkeren naar een land van herkomst waar zij mogelijk niet veilig zijn.
- *Onrust.* Feitelijk is de procedurewijziging uit te leggen, maar er zal onduidelijkheid en onrust zijn bij de twee groepen die tijdelijk naast elkaar bestaan (wel en geen voornemen).
- *Toegenomen wantrouwen richting de overheid.* Wanneer aanvragers het gevoel hebben dat zij minder worden gehoord of dat zij het gevoel hebben dat de procedure minder zorgvuldig is, zal het wantrouwen richting de overheid in brede zin toenemen. Deze maatschappelijke kosten zijn niet te kwantificeren, maar hebben wel impact op inburgering, taal en werk.

### 3.8 Financiële gevolgen

#### 3.8.1 Incidentele financiële gevolgen

- Het betreft een kleine IV-wijziging: ongeveer € 500.000,-.
- Implementatiekosten voor aanpassing klant- en corporate communicatie en BOA: ongeveer € 150.000,-.

#### 3.8.2 Structurele financiële gevolgen

In totaal levert het afschaffen van de voornemenprocedure voor de IND tussen de € 660.000 en € 800.000 op per jaar. Mocht JZ niet volledig hoeven opschalen, omdat het de rechtbanken niet lukt om volledig op te schalen, dan zal de besparing voor de IND hoger uitvallen. Voor een gedetailleerder inzicht in de besparing of kosten en de gehanteerde aannames, wordt verwezen naar de bijlagen.

In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de niet-berekende en/of niet-kwantificeerbare structurele kosten en baten.

**Tabel 5 Structurele financiële gevolgen voor de IND**

|     | 2025         | 2026         | 2027         | 2028         |
|-----|--------------|--------------|--------------|--------------|
| A&B | € 4.393.403  | € 4.598.527  | € 4.802.145  | € 5.008.340  |
| JZ  | -€ 3.288.668 | -€ 3.561.428 | -€ 3.704.043 | -€ 3.832.243 |
| DV  | -€ 371.923   | -€ 374.639   | -€ 377.405   | -€ 380.123   |
| IND | € 732.812    | € 662.461    | € 720.697    | € 795.974    |

3.8.3 Niet-kwantificeerbare kosten en baten

Een deel van de kosten en baten konden niet berekend worden binnen de scope van deze EAUT of zijn niet kwantificeerbaar. Deze kosten en baten zijn in onderstaande tabel opgenomen en dienen dus ook meegenomen te worden bij de overweging om de voornemenprocedure al dan niet af te schaffen.

Tabel 6 Niet-kwantificeerbare en/of niet berekende kosten en baten

|           | Niet-kwantificeerbare en/of niet-berekende kosten                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Niet-kwantificeerbare en/of niet-berekende baten                                                                                                                                  |
|-----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| IND       | In deze EAUT is niet berekend welk financiële impact een mogelijke <u>toename van zij-instroom en herhaalde asielaanvragen</u> heeft op de IND. De verwachting is wel dat er een toename zal zijn.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Zolang het niet lukt of niet nodig is om JZ volledig te laten opschalen, omdat de <u>rechtbanken niet volledig opschalen</u> , zullen de kosten voor JZ lager uitvallen.          |
|           | Om beroep en zij-instroom te beperken en de kwaliteit van de beschikking te waarborgen, zouden maatregelen voor kwaliteitszorg kunnen worden geïntensiveerd, zoals het vaker inzetten van een <u>collegiale toets</u> bij afwijzingen. De eventuele financiële impact hiervan is niet doorgerekend in deze EAUT.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                   |
|           | Zonder een voornemenprocedure moet in het werkproces voor belastende besluiten de mogelijkheid worden ingebouwd om gehoord te worden om de belangen die een vreemdeling heeft tegen <u>het belastende besluit</u> kenbaar te maken.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                   |
| DTenV     | Aangenomen wordt dat er meer afwijzingen in eerste aanleg zullen zijn, wat leidt tot een toename van de caseload bij DTenV. De DTenV verricht voorbereidende handelingen voor terugkeer, nog voordat er uitspraak in beroep is gedaan. De verwachting is bovendien dat er meer gegrondverklaringen zullen zijn waardoor er in een deel van de gevallen geen terugkeer plaats hoeft te vinden. Op die manier zal er soms <u>onnodig werk zijn verricht door de DTenV</u> .                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                   |
|           | Eventuele onnodige voorbereidingen die door de autoriteiten in het land van herkomst worden verricht, verslechteren de relatie van DTenV met de autoriteiten in het land van herkomst wat <u>toekomstige samenwerking voor terugkeer bemoeilijkt</u> .                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                   |
|           | Zorgvuldigheid en snelheid van de procedure zijn twee belangrijke aspecten voor acceptatie van een besluit. De mate van acceptatie is een belangrijke voorspeller voor vertrekbaarheid. Zonder verdere waarborgen, zal de procedure minder zorgvuldig zijn. Ook zal de procedure voor een klein deel (1.000 zaken) langer duren, doordat de periode t/m uitspraak in beroep langer is dan de huidige voornemenprocedure. Voor een ander deel zal de procedure juist sneller verlopen. Het is moeilijk te zeggen of de vertrekbaarheid per saldo voor alle zaken hierdoor zal afnemen. <u>Het is aannemelijk dat de vertrekbaarheid voor de aanvragers van de gemiddeld 1.000 zaken zal afnemen</u> . |                                                                                                                                                                                   |
| Aanvrager | In tien procent van de zaken waarin een voornemen tot afwijzing is uitgebracht, leidt dit naar aanleiding van een zienswijze tot een inwilliging. Zonder verdere waarborgen, kan men er daarom vanuit gaan dat met het afschaffen van de voornemenprocedure deze tien procent een afwijzing krijgt in eerste aanleg, die waarschijnlijk niet standhoudt in beroep. Ook zou het volgens VWN kunnen zijn dat deze groep ook na de beroepsprocedure <u>niet bescherming krijgt die hen toekomt</u> : er is minder landenkennis bij de professionals in de beroepsprocedure.                                                                                                                             | Bij afwijzingen krijgt de aanvrager sneller een beslissing op de aanvraag. Daarnaast kan de IND vanwege de productiviteitsverhoging aanvragen uit de voorraad sneller behandelen. |

|                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|-----------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| COA                   | <p>Uitgaande van een stijging in het aantal afwijzingen in eerste aanleg en daarmee gemiddeld 1.000 meer beroepen, zal de verblijfsduur voor de persoon (die anders niet in beroep was gegaan) op een COA-locatie sterk toenemen. Aanvragers hebben immers gedurende de gerechtelijke procedure recht op verblijf op een COA-locatie. De periode van een gerechtelijke procedure is langer dan de huidige voornemenprocedure. JZ verwacht bovendien langere VA-beroepsprocedures. Daardoor zullen de kosten van opvang van aanvragers toenemen.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | <p>Een verhoogde productie bij de IND leidt tot een afname van wachttijden. Hoe eerder mensen aan de beurt zijn, hoe korter het verblijf op een COA-locatie in principe is. Daarnaast zullen afwijzende beslissingen sneller afgehandeld worden. Dit zal de kosten van opvang juist dempen. Onduidelijk is wat het effect per saldo is van de langere verblijfsduren en kortere verblijfsduren.</p> |
|                       | <p>De verwachting is dat er onduidelijkheid zal bestaan over het feit dat er een groep is die wel en een groep is die geen voornemenprocedure krijgt. Deze onduidelijkheid kan zorgen voor onrust en frustratie op de COA-locaties. Dit zal leiden tot meer werk (bijvoorbeeld in de vorm van vragen) voor medewerkers op opvanglocaties.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Gemeenten             | <p>Een afgenomen vertrekbereidheid, leidt mogelijk tot meer ongedocumenteerden wat leidt tot meer kosten voor gemeenten en maatschappelijke organisaties.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | <p>Door verdringing kunnen nareiszaken langer blijven liggen bij de rechtbanken. Het deel van de nareiszaken dat na beroep wordt ingewilligd, zal daardoor mogelijk later tot woningbehoefte voor nareizigers zorgen dan nu het geval is.</p>                                                                                                                                                       |
|                       | <p>Een verhoogde productie bij de IND leidt tot meer beslissingen, waaronder ook het aantal positieve beslissingen. Dit zou (tijdelijk) tot een hogere taakstelling voor gemeenten kunnen leiden.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| RvdR                  | <p>Er wordt een intensivering van de werkzaamheden verwacht voor de rechtbanken, zowel extra zaken als extra werk per zaak. Deze extra kosten zijn niet berekend.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| VWN                   | <p>Er wordt een intensivering van de werkzaamheden verwacht voor VWN. Er is meer tijd nodig voor voorlichting en juridische ondersteuning. Daarnaast wordt verwacht dat er meer vragen aan de balie gesteld worden.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Overheid in brede zin | <p>Met het afschaffen van de voornemenprocedure, wordt de kans dat een advocaat de beroepsprocedure wint vergroot. Daarmee ontstaat er een financiële prikkel voor advocaten die uit zijn op eenvoudige vergoedingen. Bij gegronde beroepen ontvangt de advocatuur immers proceskostenvergoeding, ongeacht of het rechtsgevolg in stand blijft. De kosten van proceskostenveroordeling vallen hoger uit dan de vergoeding voor het indienen van de zienswijze. Als het ook eenvoudiger wordt om enkele gebreken aan te wijzen, en in overweging wordt genomen dat er meer kosten zullen zijn bij de rechterlijke macht, zal het afschaffen van het voornemen voor de overheid in brede zin geen financieel voordeel opleveren. Door de financiële prikkel wordt mogelijk een andere groep advocaten aangetrokken die – anders dan nu – niet het belang van de aanvrager, maar hun eigen financiële belang op de voorgrond hebben staan.</p> | <p>Met het afschaffen van de voornemenprocedure, wordt de advocatuur niet meer gefinancierd op het onderdeel 'zienswijze'. De advocatuur ontvangt op dit moment twee punten voor dit onderdeel.</p>                                                                                                                                                                                                 |
|                       | <p>Wanneer de aanvragers het gevoel hebben dat zij minder worden gehoord of dat zij het gevoel hebben dat de procedure minder zorgvuldig is, zal het wantrouwen richting de overheid in brede zin toenemen. Deze maatschappelijke kosten zijn niet te kwantificeren, maar hebben wel impact op inburgering, taal en werk.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |

## 4 Eindconclusie

Het doel van de EAUT was het in kaart brengen van de uitvoeringsgevolgen van het afschaffen van de voornemenprocedure voor de IND, de ketenpartners en de aanvrager. **Het voorstel is uitvoerbaar, nadat aan de randvoorwaarden is voldaan. Een knelpunt is het tijdig werven en opleiden van voldoende personeel bij JZ en de rechtbanken. Zolang de directie JZ en de rechtbanken onvoldoende personeel kunnen werven en opleiden, zal dit tot een verdringingseffect van andere zaken leiden.**

**De minimale implementatietermijn is negen maanden nadat het besluit tot afschaffen van de voornemenprocedure is genomen.**

Als de rechtbanken tegen de verwachting in alle zaken kunnen inplannen, verwacht JZ de komende jaren tussen 33 en 38 extra fte nodig te hebben om de beroepszaken te kunnen behandelen, terwijl zij op het moment een wervings- en opleidingscapaciteit hebben van ongeveer twaalf nieuwe fte per veertien maanden (en twaalf fte voor natuurlijk verloop). Voor 2026 heeft JZ een wervings- en opleidingsambitie van ongeveer 20 nieuwe fte. Dit betekent dat er een tekort van ongeveer 15 fte zal zijn. JZ voorziet hier geen uitvoerbaarheidsprobleem, omdat JZ personeel in kan zetten dat normaal gesproken andere zaken bepleit, met een verdringingseffect van asielzaken zonder termijn van vier weken, nareiszaken en reguliere zaken tot gevolg.

Met het afschaffen van de voornemenprocedure kan door productiviteitsverhoging en daarmee vrijval van capaciteit bij A&B 50-60 fte worden ingezet op het wegwerken van de voorraad en daarmee kan op meer aanvragen sneller beslist worden. In welke mate de verwachte toename van zij-instroom impact heeft op de productie van A&B is niet goed te kwantificeren.

Het afschaffen van de voornemenprocedure heeft tot gevolg dat de impact van invoering van het verwachte tweestatusstelsel voor A&B fors wordt gereduceerd.

Bij DV is er een beperkte personele impact verwacht. Wel dient er veel aandacht te zijn voor interne en externe communicatie indien het voornemen wordt afgeschaft. De gevolgen voor IV zijn beperkt.

Voor de IND als organisatie levert het afschaffen van de voornemenprocedure de komende jaren een besparing op van tussen € 660.000,- en € 800.000,-. Om de maatregel te implementeren kost het de IND eenmalig ongeveer € 650.000,-. Ketenpartners brengen weinig kansen en besparingen naar voren.

Ketenpartners brengen vooral risico's en (niet-berekende) kosten naar voren, zoals toenemende kosten en voorraden bij de Rechtspraak en afgenomen vertrekbaarheid bij een klein deel van de aanvragers. Wat de financiële gevolgen zijn voor de overheid in brede zin, is niet berekend. Wanneer echter de in deze EAUT benoemde risico's en niet-kwantificeerbare en/of niet-berekende kosten en baten worden meegenomen, lijkt er overheidsbreed geen sprake te zijn van een besparing.

**Daarnaast wordt het voorstel tot afschaffen van de voornemenprocedure gezien als een stap terug in de menselijke maat, doordat de rechtspositie van de aanvrager onder druk komt te staan en er minder sprake is van wederkerige communicatie tussen overheid en aanvrager. Er zijn geen grote bezwaren wat betreft het doenvermogen van de aanvrager.** Het afschaffen van de voornemenprocedure leidt mogelijk wel tot meer stress en psychische klachten bij een

klein deel van de aanvragers, wat hun doenvermogen kan verminderen. Echter, wanneer er nog (gesubsidieerde) rechtsbijstand verleend wordt aan de aanvrager, kan het doenvermogen ondervangen worden door de advocatuur. Tenslotte zal voor een klein deel van de aanvragers de totale procedure (tot beroep) langer worden, terwijl voor een groter deel van de aanvragers de procedure sneller zal verlopen en de periode van onzekerheid dus verkort zal worden.

## Bijlage I: Toelichting berekening A&B

### Onvoorspelbaarheid externe factoren:

Het is uiterst moeilijk om te voorspellen wat de echte impact is voor A&B van de afschaffing van het voornemen. A&B heeft in het end-to-end proces van de behandeling van de asielaanvraag van een vreemdeling met meerdere externe factoren te maken, bijvoorbeeld de advocatuur en de rechtspraak. Een advocaat kan bijvoorbeeld verzoeken om de gelegenheid te krijgen om nog bepaalde documenten te overleggen, dit kan maken dat een besluit alsnog langer op zich laat wachten. Daarnaast lijkt het dat het vervallen van het voornemen niet de enige wijziging in dat end-to-end proces is, maar we hebben momenteel geen goed zicht op de overige aanpassingen die volgen uit het hoofdlijnenakkoord en het Asiel- en Migratiepact. Die kunnen daarom ook nog invloed hebben op de impact van het vervallen van het voornemen. Welke invloed dat is, is ook nog onvoorspelbaar. Belangrijk daarbij is gefinancierde rechtshulp en of deze ook gegeven gaat worden voordat een besluit wordt genomen.'

De mogelijke (re)acties van de advocatuur zijn daarom ook moeilijk in te schatten. A&B heeft al aangegeven dat verwacht wordt dat bij het vervallen van het voornemen (en dus ook de zienswijze) een deel van de argumentatie uit de zienswijze naar de beroepsprocedure verschuift, maar ook een deel naar de C&A op het nader gehoor. We verwachten een toename van zwaarwegende adviezen (ZA) bij de C&A, maar hoe groot die toename is, is weer afhankelijk van de vraag of die onderdeel zullen worden van de gefinancierde rechtsbijstand. Op dit moment zijn ZA namelijk niet gefinancierd voor de advocatuur. En een ZA betekent ook meer werk voor een beslisser, omdat daar ook op gereageerd moet worden. Ook zal – in het kader van het verdedigingsbeginsel – wel enkele waarborgen moeten worden ingebouwd. De vreemdeling zal voorafgaande aan het besluit al geconfronteerd moeten worden met bijvoorbeeld onderzoeksresultaten, zodat hij hierop kan reageren voorafgaande aan het besluit. Uit de GDISC bevraging komt verder naar voren dat waarschijnlijk meer gewicht zal komen te liggen bij het tijdens het nader gehoor confronteren van de vreemdeling met tegenstrijdige, inconsistente, ontbrekende etc. verklaringen. Die verplichting bestaat nu al, maar daar waar dit tijdens het gehoor niet geheel is gedaan, kan de vreemdeling momenteel met het voornemen alsnog de gelegenheid worden gegeven op aanvullende tegenwerpingen te reageren. Mogelijk dat na het wegvallen van het voornemen vaker beroepen gegrond zullen worden verklaard omdat er tijdens het gehoor onvoldoende is geconfronteerd met de afgelegde tegenstrijdige verklaringen. Wat de rechtspraak gaat doen en wat dat betekent voor de zij-instroom en/of het beroep wat JZ gaat doen op de medewerkers van A&B in voorkomende gevallen is ook moeilijk te voorspellen.

### 'Best educated guess' bij gelijkblijvende overige omstandigheden!:

Verder is de huidige 'best educated guess' dat 12,5% van de tijd die aan een beschikking wordt besteed moet worden opgeteld bij de tijd die nu aan het voornemen wordt besteed. Die 'best educated guess' is gevalideerd door slechts 2 experts, en dat is een hele beperkte validatie. Een simulatie-tijdschrijfonderzoek waarbij de advocatuur is betrokken, is wenselijk om meer adequate voorspellingen te kunnen doen. NB De 'best educated guess' is er dan ook eentje bij gelijkblijvende overige omstandigheden.

### Aannames:

Ten behoeve van de inschatting van de potentiële personele winst moest vanuit de directie A&B een aanname worden gedaan ten behoeve van het effect dat het

afschaffen van de voornemenprocedure zou kunnen hebben. Hierbij is de operatie gevraagd een expert inschatting te geven betreffende de impact. Hierbij zijn twee elementen naar voren gekomen:

- De normtijd van het voornemen wordt de normtijd voor de beschikking.
- Het verwerken van argumenten van advocaten die opgenomen gaan worden in de correcties en aanvullingen levert stijging van de normtijd van 12,5% boven op de huidige norm voor het voornemen op.
- Deze extra 12,5% wordt alleen ingerekend voor het percentage zaken dat naar verwachting wordt afgewezen.
- Vorenstaande wordt op bovenbeschreven wijze doorgerekend voor de categorie 2 en categorie 3 zaken alsmede zaken in de AA+. Hoe hoger de categorie zaak, hoe complexer de zaak is.
- Voor de categorie 1 zaken is deze verschuiving van normtijden NIET doorgevoerd omdat de verwachting is dat hier geen aanvullende argumenten worden aangevoerd vanwege de verwachte inwilligbaarheid van de zaak.
- Voor de VA-zaken is deze verschuiving evenmin doorgevoerd omdat de normtijd voor de beschikking hoger ligt dan die van het voornemen.

#### *Uitwerking:*

Hieronder wordt beschreven hoe het afschaffen van het voornemen impact heeft op de productie-uren bij A&B op spoor 4 zaken. In dit onderzoek wordt de enge definitie van spoor 4 gehanteerd. Hierdoor kunnen cijfers afwijken van eerder gerapporteerde cijfers, waar een brede definitie gehanteerd wordt (spoor 4, herhaalde aanvragen, zij-instroom en hervestiging).

De realistische Q is de IND intern vastgestelde capaciteitsberekening ( $P \cdot Q$ ) voor de komende jaren (zie tabel 2). Uitgaande van de situatie dat er de komende jaren geen groei in fte zal zijn én het voornemen wordt afgeschaft, leidt dat tot de volgende nieuwe capaciteitsraming. De capaciteitswinst van het afschaffen van het voornemen is berekend op basis van voornoemde aannames.

Te zien valt dat de productie bij gelijkblijvende inzet hoger uitvalt wanneer het voornemen wordt afgeschaft. Dit wordt eerst uitgedrukt in het aantal zaken.

Aangenomen wordt dat een gemiddelde zaak in spoor 4 ruim 27 uur aan tijd kost. Het aantal zaken dat extra afgedaan kan worden maal de ruim 27 uur aan tijdsinvestering leidt tot de in de tabel weergegeven meerproductie-uren.

#### Opmerkingen:

- De eerder genoemde opgenomen uitgangspunten en aannames zijn in deze berekening meegenomen. Daarnaast is de berekening gemaakt vanuit een prognose perspectief waarin een scala aan aannames is opgenomen over de aard en de mix van de te behandelen zaken en aannames over het procesverloop van deze zaken. Wijziging van deze parameters kan andere uitkomsten tot gevolg hebben.
- Netto uren productief 24,6 uur per FTE per week.
- Spoor 4 betreft een gemiddelde van verschillende categorieën zaken. Deze berekening is gebaseerd op: cat.1 40%, cat.2 45%, cat.3 8%, AA+ 7% en VA 35%
- Hervestiging is buiten de berekening gehouden want kent in de praktijk geen voornemen en wordt dus niet geraakt door de maatregel
- midden loonsom is gelijk aan calculatiemodel t.b.v. begroting 2025 82.686
- In de groen gemarkeerde velden worden per werksoort de volumes weergegeven waarop de doorrekening betrekking heeft
- Disclaimers uit de bijlage zijn onverkort van kracht
- In de normering is voor de sporen gerekend met de volgende afwijzingspercentages: SP2:100% -- Spoor4 (AA/VA) 24% -- HASA: 76% -- Zij-instroom 57%

- Bij de norm exclusief VN is de tijd voor de beschikking vervangen door de tijd van het voornemen EN wordt 12,5 % van de tijd van de beschikking meegewogen als benodigde tijd voor het verwerken van aanvullende argumenten die vanuit de voornemen stap naar de beslisstap verschuiven.

| Werksoort                          | MEERJARIGE AMBITIE EY-BEREKENING |       |       |       |       |
|------------------------------------|----------------------------------|-------|-------|-------|-------|
|                                    | 2024                             | 2025  | 2026  | 2027  | 2028  |
| Spoor 1                            | 6000                             | 7000  | 7000  | 7000  | 7000  |
| Spoor 2                            | 2180                             | 2316  | 2453  | 2582  | 2725  |
| Spoor 4 (breed)                    | 36380                            | 38654 | 40928 | 43201 | 45475 |
| Hervestiging                       | 1000                             | 1000  | 1000  | 1000  | 1000  |
| Spoor 4 (breed) Minus Hervestiging | 35380                            | 37654 | 39928 | 42201 | 44475 |
| Waarvan: Spoor 4                   | 32428                            | 34702 | 36976 | 39249 | 41523 |
| Waarvan: Hasa                      | 1580                             | 1580  | 1580  | 1580  | 1580  |
| Waarvan: Zij-Instroom na Beroep    | 1372                             | 1372  | 1372  | 1372  | 1372  |

| Werksoort              | Normtijd inclusief VN | Normtijd exclusief VN | Uren p/w | Besparing in Uren | EFFECT PER JAAR EY VOLUME IN UREN |       |       |       |       |
|------------------------|-----------------------|-----------------------|----------|-------------------|-----------------------------------|-------|-------|-------|-------|
|                        |                       |                       |          |                   | 2024                              | 2025  | 2026  | 2027  | 2028  |
| Spoor 1                | 2,23                  | 2,51                  | 24,6     |                   | 1.231                             | 7394  | 8614  | 8614  | 8614  |
| Spoor 2                | 1,79                  | 2,24                  | 24,6     |                   | 2.761                             | 8019  | 6394  | 6772  | 7129  |
| Spoor 4                | 0,76                  | 0,79                  | 24,6     |                   | 1.229                             | 39860 | 42655 | 45450 | 48244 |
| Hasa                   | 0,97                  | 1,14                  | 24,6     |                   | 3.782                             | 5975  | 5975  | 5975  | 5975  |
| Zij-Instroom na Beroep | 1,74                  | 2,24                  | 24,6     |                   | 3.156                             | 4330  | 4330  | 4330  | 4330  |
| TOTAAL                 |                       |                       |          |                   |                                   | 63567 | 67968 | 71142 | 74292 |

| BIJDRAGE VAN AFSCHAFFEN VN AAN AMBITIE VAN 6,25%+ P/J |             |          |           |  |
|-------------------------------------------------------|-------------|----------|-----------|--|
| % Besparing                                           | VOLUME 2024 |          | Gemiddeld |  |
| 11,155                                                | 6000        | 66932,27 |           |  |
| 20,089                                                | 2180        | 43794,64 |           |  |
| 3,797                                                 | 32428       | 123144,3 |           |  |
| 14,912                                                | 1580        | 23561,4  |           |  |
| 22,321                                                | 1372        | 30625    |           |  |
|                                                       | 43560       | 288057,6 | 6,61      |  |

| Werksoort              | Uren p/w | EFFECT PER JAAR EY VOLUME IN FTE |      |      |      |      |
|------------------------|----------|----------------------------------|------|------|------|------|
|                        |          | 2024                             | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 |
| Spoor 1                | 24,6     | 5,8                              | 6,7  | 6,7  | 6,7  | 6,7  |
| Spoor 2                | 24,6     | 4,7                              | 5,0  | 5,3  | 5,6  | 5,9  |
| Spoor 4                | 24,6     | 31,2                             | 33,3 | 35,5 | 37,7 | 39,9 |
| Hasa                   | 24,6     | 4,7                              | 4,7  | 4,7  | 4,7  | 4,7  |
| Zij-Instroom na Beroep | 24,6     | 3,4                              | 3,4  | 3,4  | 3,4  | 3,4  |
| TOTAAL                 |          | 49,7                             | 53,1 | 55,6 | 58,1 | 60,6 |

| Werksoort              | Middenloonsom | EFFECT PER JAAR EY VOLUME IN EURO |             |             |             |             |
|------------------------|---------------|-----------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|                        |               | 2024                              | 2025        | 2026        | 2027        | 2028        |
| Spoor 1                | € 82.686,00   | € 477.265                         | € 556.809   | € 556.809   | € 556.809   | € 556.809   |
| Spoor 2                | € 82.686,00   | € 389.042                         | € 413.313   | € 437.782   | € 460.783   | € 486.303   |
| Spoor 4                | € 82.686,00   | € 2.576.495                       | € 2.757.171 | € 2.937.847 | € 3.118.443 | € 3.299.119 |
| Hasa                   | € 82.686,00   | € 386.241                         | € 386.241   | € 386.241   | € 386.241   | € 386.241   |
| Zij-Instroom na Beroep | € 82.686,00   | € 279.869                         | € 279.869   | € 279.869   | € 279.869   | € 279.869   |
| TOTAAL                 |               | € 4.108.912                       | € 4.393.403 | € 4.598.527 | € 4.802.145 | € 5.008.340 |

## Bijlage II: Toelichting berekening extra afwijzingen en beroepszaken

Om de toename van het aantal extra afwijzingen en beroepszaken te berekenen zijn de volgende uitgangspunten gebruikt.

- Op basis van cijfers van BIC wordt duidelijk dat in de periode 2023-2024 in 11 procent van spoor 4 zaken (AA en VA) met een voornemenprocedure de zaak alsnog werd ingewilligd.
- Op basis van cijfers van A&B wordt duidelijk dat gemiddeld 24 procent van de aanvragen in spoor 4 zijn afgewezen.
- Wanneer het bovenstaande aandeel (24 procent) wordt geprojecteerd op de meerjarige ambitie cijfers van A&B (zoals is afgestemd met Ernst & Young - EY) kan men een inschatting maken van het aandeel te verwachte afwijzende beschikkingen in spoor 4.
- Van dit aandeel is vervolgens 10 procent genomen om de verwachte toename te berekenen. Dat resulteert in de volgende cijfers:

| <b>Jaar</b>  | <b>2025</b> | <b>2026</b> | <b>2027</b> | <b>2028</b> |
|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Beroepszaken | 904         | 958         | 1.013       | 1.067       |

Deze berekening is gebaseerd op twee aannames:

- 10 procent van vreemdelingen met een afwijzende beschikking gaan in beroep.
- Het aandeel asielaanvragen met een afwijzende beschikkingen zal in de uitvoeringsjaren 2025-2028 gelijk zijn aan de jaren 2023-2024.

## Bijlage III: Toelichting berekening JZ

### Voorspelling op basis van onzekere factoren:

Gelet op het feit dat JZ voortborduurt op de analyses van A&B is het net als voor A&B ook voor JZ uiterst moeilijk om de daadwerkelijke impact voor JZ van de afschaffing van het voornemen te voorspellen.

JZ verwacht dat de normtijd die A&B hanteert voor het opstellen van een beschikking (exclusief resumptie), omdat dat is waar thans wordt gereageerd op de zienswijze, voor een aanzienlijk deel toegeschreven zal moeten worden aan JZ. Als de gemachtigde pas in de beroepsfase met argumenten en eventueel (nieuwe) stukken kan komen – in plaats van in de voornemenprocedure – zal JZ daarop moeten reageren. Wel valt een gedeelte *waste* oftewel dubbel werk weg, doordat er momenteel enig overlap bestaat tussen het reageren op de zienswijze en het verweer in beroep. Overleg met de seniorendesks van JZ wijst uit dat niet 100% van de normtijd voor het reageren op een zienswijze zal overgaan naar JZ, maar dat het niet onredelijk wordt geacht dat het grootste gedeelte van de normtijd van het schrijven van een beschikking wel degelijk bij JZ terecht gaat komen.

### Aannames:

- Ten behoeve van de inschatting van het potentiële effect op de efficiency moest vanuit de directie JZ eveneens een aanname worden gedaan over de gevolgen van het afschaffen van de voornemenprocedure. Wij zijn hierbij uitgegaan van enig verlies van '*waste*', doordat er – zoals hierboven reeds beschreven – enig overlap bestaat tussen het reageren op de zienswijze en het verweer in beroep (en een deel van het werk gaat zitten in het bestuderen van het dossier). Er is daarom 25% afgehaald van de normtijd van het schrijven van een beschikking. Dit cijfer is echter slechts een aanname en is gebaseerd op het feit dat er wel enig overlap is, maar bij de inhoudelijk experts de verwachting is dat het grootste gedeelte van de normtijd voor het schrijven van de beschikking wel degelijk bij JZ terecht zal komen.
- A&B gaat ervan uit dat er meer argumenten van advocaten opgenomen gaan worden in de correcties en aanvullingen. Dit zou betekenen dat 12,5% van de huidige norm van de beschikking bij A&B blijft. JZ rekent hiermee verder door 12,5% van de huidige norm voor de beschikking af te trekken en vervolgens te berekenen hoeveel tijd er naar JZ zou verplaatsen.

### Normtijden

Bij de berekening gaan we uit van de normtijden die zijn aangehouden in de eerdere berekening omtrent de productiviteitsstijging van JZ. Ten behoeve van de inschatting van het potentiële effect op de efficiency moest vanuit de directie JZ een aanname worden gedaan over de gevolgen van het afschaffen van de voornemenprocedure. Wij zijn hierbij uitgegaan van enig verlies van '*waste*', doordat er enig overlap bestaat tussen het reageren op de zienswijze en het verweer in beroep en in het bestuderen van het dossier. Er is daarom 25% afgehaald van de normtijd van het schrijven van een beschikking. Dit cijfer is echter slechts een aanname en is gebaseerd op het feit dat er wel enig overlap is, maar bij de inhoudelijk experts de verwachting is dat het grootste gedeelte van de normtijd voor het schrijven van de beschikking wel degelijk bij JZ terecht zal komen.

A&B gaat ervan uit dat er meer argumenten van advocaten opgenomen gaan worden in de correcties en aanvullingen. Dit zou betekenen dat 12,5% van de huidige norm van de beschikking bij A&B blijft. JZ rekent hiermee verder door 12,5% van de huidige

norm voor de beschikking af te trekken en vervolgens te berekenen hoeveel tijd er naar JZ zou verplaatsen.

Dat wil zeggen: de normtijd van JZ wordt verhoogd met 62,5% van de huidige normtijd voor de beschikking bij A&B.

#### AA

Voor AA gaat JZ uit van de volgende cijfers:

Voornemen: 487 minuten

Beschikking AA: 385 minuten

Netto normtijd AA zaak voor JZ61: 706 minuten

In de toekomstige situatie gaat A&B ervan uit dat er 12,5% van de tijd van de beschikking bij A&B blijft en er wordt gerekend met een verlies van waste van 25% van de normtijd van de beschikking. De overige tijd verschuift naar JZ. Dat komt neer op het volgende:

Tijd beschikking AA is 385 minuten. Hiervan blijft 12,5% bij beslis en 25% vervalt. De overige 62,5% gaat naar JZ. Dit betekent dat er  $385 \times 0.625 = 204$  minuten naar JZ gaat. De oude normtijd was 706 minuten. Dit worden er  $706 + 204 = 910$  minuten per zaak. Dit is een toename per zaak van 29%.

#### VA

Voor VA gaat JZ uit van de volgende cijfers:

Voornemen: 568 minuten

Beschikking VA: 408 minuten

Netto normtijd VA zaak voor JZ62: 1072 minuten

In de toekomstige situatie gaan A&B ervan uit dat er 12,5% van de tijd van de beschikking bij A&B blijft en er gerekend met een verlies van waste van 25% van de normtijd van de beschikking. De overige tijd verschuift naar JZ. Dat komt neer op:

Tijd beschikking VA is 408. Hiervan blijft 12,5% bij beslis en 25% vervalt. De overige 62,5% gaat naar JZ. Dit betekent dat er  $408 \times 0.625 = 255$  minuten naar JZ gaat. De oude normtijd was 1072 minuten. Dit worden er  $1072 + 255 = 1327$  minuten. Dit is een toename per zaak van 24%.

|           | <b>Netto normtijd oud in minuten</b> | <b>Nieuwe netto normtijd bij afschaffen VN in minuten</b> | <b>Verskil in minuten</b> |
|-----------|--------------------------------------|-----------------------------------------------------------|---------------------------|
| AA Beroep | 706                                  | 910                                                       | 204                       |
| VA Beroep | 1.072                                | 1.327                                                     | 255                       |

#### *Bestaande zaken*

Voor de aantallen reeds bestaande beroepszaken is in deze berekening uitgegaan van de realistische Q van 2025-2029 zoals A&B die in juli 2024 heeft gedeeld. Dit heeft ermee te maken dat JZ op basis van die gegevens een doorberekening heeft gemaakt naar instroom aan beroepszaken bij JZ. De realistische Q van A&B van juli 2024 ligt in de buurt van maar is niet volledig identiek aan de tabel die A&B in de voorbereiding van deze berekening heeft gedeeld. Het is echter niet mogelijk om nu een nieuwe berekening van de instroom aan beroepszaken bij JZ te maken op basis van de door A&B aangeleverde aantallen, nu we daar een opsplitsing naar subproduct bij nodig hebben, welke ontbreekt. Wel dient te worden opgemerkt dat dit slechts op relatief kleine aantallen afwijkt en de berekening reeds is gebaseerd op aannames. Het risico wordt hierbij dan ook niet als groot ingeschat.

61 Inclusief opslag voor DJO, OT en opslag direct algemeen

62 Inclusief opslag voor DJO, OT en opslag direct algemeen

*Extra beroepszaken*

Zoals eerder is beschreven is in 11 procent van de zaken in spoor 4 (AA en VA) met een voornemenprocedure alsnog ingewilligd. De verwachting is dat het aandeel van de spoor 4 zaken die in de huidige situatie alsnog worden ingewilligd in de beslisfase op basis van argumenten aangedragen in de zienswijze, na het afschaffen van het voornemen in beroep zullen gaan. Dat betekent dat een maximale toename van 900 extra beroepszaken in 2025 wordt verwacht (gelijkmatig verdeeld over AA-beroep en VA-beroep). We zijn van dit getal uitgegaan voor alle aankomende jaren, waarschijnlijker is dat dit getal enigszins varieert.

In 2025 betekent 900 extra beroepszaken op een eerder bestaande instroom van  $3.636 + 2.681 = 6.317$  zaken een toename van zo'n 14%. Hieronder wordt dit schematisch weergegeven per jaar, uitgaande van ongeveer 900 extra beroepszaken per jaar, met nogmaals de kanttekening dat het waarschijnlijker is dat dit aantal zal variëren.

|                          | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 |
|--------------------------|------|------|------|------|
| Percentage toename zaken | 14%  | 12%  | 12%  | 11%  |

*Berekening aantal extra zaken, uren, fte en kosten.*

|              | 2025        | 2026        | 2027        | 2028        |
|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Extra zaken  | 7.221       | 8.208       | 8.672       | 9.089       |
| Extra uren   | 37.775      | 41.143      | 42.904      | 44.487      |
| Extra FTE    | 33          | 35          | 37          | 38          |
| Extra kosten | € 3.288.668 | € 3.561.428 | € 3.704.043 | € 3.832.243 |

**NB**

Bovenstaande cijfers gaan uit van de situatie dat een medewerker van JZ zich enkel zou bezighouden met het behandelen van AA-zaken of VA-zaken in een week. Dit is bij JZ echter niet het geval. Medewerkers worden in beginsel opgeleid tot alle werksoorten.

*Overige punten van aandacht*

- **Mate van voorkomen activiteit:** In bovenstaande is geen rekening gehouden met de mate van voorkomen van bepaalde activiteiten bij het behandelen van beroepszaken. Zo wordt er bijvoorbeeld niet in elke zaak een analyse of verweer geschreven en verschijnt niet elke zaak op zitting. Echter: de verwachting is dat er bij het afschaffen van de voornemensprocedure door JZ vaker verweer zal moeten worden geschreven, omdat er in beroep voor het eerst zal moeten worden gereageerd op hetgeen de gemachtigde naar voren brengt in reactie op ons standpunt. Dit geldt zeker voor AA-zaken, waarin momenteel in de regel geen verweer wordt geschreven. Dit zou kunnen veroorzaken dat de daadwerkelijke productiviteitsdaling nog groter is dan bovenstaande berekening.
- **Uitdaging planning:** Hier komt eveneens bij dat dit ook een uitdaging met zich meebrengt voor de planning van JZ, voornamelijk bij AA-zaken. Bij AA begint een pleiter thans immers pas 2 dagen voor zitting met de voorbereiding van de zaken. Dit is in veel gevallen te laat om alsnog verweer te schrijven in alle zaken en om voor het eerst te reageren op de argumenten van de

gemachtigde. Dit terwijl verwacht wordt dat er in veel meer zaken wel een verweer nodig zal zijn omdat er dan pas voor het eerst wordt gereageerd op de zienswijze van de advocaat.

- **Schaal 9 & 10 / 11:** In deze berekening is geen rekening gehouden met het feit dat het werk zal verplaatsen van schaal 9/10 medewerkers naar medewerkers bij JZ met schaal 10/11. Potentieel kan dit betekenen dat het voor een medewerker van JZ minder tijd kost om te reageren op de argumenten dan voor een A&B medewerker. Er is echter geen manier om dit te berekenen en dit is dan ook buiten beschouwing gelaten bij deze berekening.
- **Inwilligingen na de zienswijze:** De zaken die in de huidige situatie ondervangen worden in de beslisfase met een inwilliging op basis van de zienswijze, gaan naar alle waarschijnlijkheid in beroep en komen dus bij de werklast van JZ en de rechtbanken erbij. JZ zal deze zaken inhoudelijk moeten bestuderen en er zal dus een toename zijn in hoeveelheid zaken voor JZ. Ook moet nagedacht worden wie deze zaken vervolgens zal inwilligen. Deze zaken kunnen via zij-instroom worden teruggestuurd naar A&B. Er kan bezien worden of er ook een rol voor JZ is weggelegd voor wat betreft het inwilligen. Indien dit wordt ingevoerd zal dit minder werk kosten voor A&B, maar meer voor JZ.
- **Meer zaken:** In navolging op het voorgaande punt, JZ verwacht naast de verzwaring van de werklast per zaak eveneens een toename in het aantal zaken in beroep. Zaken waarin nu een voornemen wordt uitgebracht en als nog wordt ingewilligd (900 zaken op basis van de in de eerder genoemde memo van 11%) in ieder geval beroep worden ingediend. Ook is de verwachting dat er meer zaken door A&B kunnen worden afgehandeld, daarmee zullen er ook meer afwijzingen zijn. Ook dit zal impact hebben op JZ.

**Effect op de rechtspraak:** De werklast zal ook voor de rechtspraak gaan stijgen omdat er meer zaken afgewezen gaan worden en de rechtbank ook zal moeten reageren op hetgeen voor het eerst in beroep naar voren is gebracht nu de motivering niet al in een besluit is neergelegd. Dit vraagt ook iets van de capaciteit van de rechtbanken. Aangeraden wordt om ook met hen in overleg te treden over de impact indien de IND stopt met de voornemensprocedure.

## Bijlage IV: Toelichting berekening DV

### Incidentele personele kosten

De incidentele kosten bevatten het werk dat uitgevoerd moet worden aan het aanpassen van onze communicatie uitingen aan de nieuwe wet- en regelgeving. Zo wordt de website aangepast om de meest actuele informatie m.b.t. de asielpprocedure weer te geven. Daarnaast wordt de kennisbank voor medewerkers telefonie en loketten aangepast om ervoor te zorgen dat zij de juiste informatie verstrekken.

### Structurele personele kosten

#### TOELT

Door de toename van het aantal beroepen wordt een toename verwacht in het aantal landenvragen in de beroepsprocedure. Omdat niet in te schatten is hoeveel extra landvragen er gaan komen, wordt de aanname gedaan dat er een toename van 25% landvragen zal plaatsvinden. Op basis daarvan is de kosteninschatting gemaakt.

#### Ketenservice

Wanneer wet- en regelgeving gaat wijzigen, leert de ervaring dat zeker in de beginperiode veel extra vragen worden gesteld door ketenpartners. Daarnaast geldt dat er altijd een bepaald percentage vragen gesteld wordt bij een aanvraag of in een beroepsprocedure. Voor de impactbepaling is uitgegaan van een percentage van 60% van de beroepszaken waar minimaal één telefoontje gepleegd wordt naar de Ketenservice.

#### Digitale Registreren en Voorbereiden (DRV)

DRV verwerkt alle binnenkomende post. Wanneer het voornemen vervalt hoeft de daaropvolgende zienswijze niet verwerkt te worden. In plaats daarvan komen er extra beroepen binnen die verwerkt moeten worden. De normtijd voor het verwerken van een beroep is hoger dan de normtijd voor het verwerken van een zienswijze. Voor de impactbepaling is de normtijd van het verwerken van een beroep verminderd met de normtijd van zienswijze om de netto extra tijd te berekenen voor het verwerken van een beroep.

### Financiële impact (kosten uitgedrukt in FTE en euro's)

#### Incidentele personele kosten

| Afdeling          | FTE | Schaal | MLS       | Kosten   |
|-------------------|-----|--------|-----------|----------|
| Klantcommunicatie | 0,7 | 11     | € 106.580 | € 74.606 |

#### Structurele personele kosten

| 2025 904 beroepen |     |        |            |           |
|-------------------|-----|--------|------------|-----------|
| Afdeling          | FTE | Schaal | MLS 2025   | Kosten    |
| TOELT 1 en 2      | 2,5 | 11     | 106.580,00 | € 266.450 |
| Ketenservice      | 0,1 | 10     | 93.400,00  | € 11.258  |
| DRV               | 0,4 | 6      | 62.622,00  | € 22.644  |
| Totaal            | 3,0 |        |            | € 300.352 |

|            |     |  |           |           |
|------------|-----|--|-----------|-----------|
| Overhead   | 3,0 |  | 24.000,00 | € 71.571  |
| Eindtotaal | 3,0 |  |           | € 371.923 |

| 2026 958 beroepen |     |        |            |           |
|-------------------|-----|--------|------------|-----------|
| Afdeling          | FTE | Schaal | MLS 2025   | Kosten    |
| TOELT 1 en 2      | 2,5 | 11     | 106.580,00 | € 266.450 |
| Ketenservice      | 0,1 | 10     | 93.400,00  | € 11.930  |
| DRV               | 0,4 | 6      | 62.622,00  | € 23.997  |
| Totaal            | 3,0 |        |            | € 302.377 |
| Overhead          | 3,0 |        | 24.000,00  | € 72.262  |
| Eindtotaal        | 3,0 |        |            | € 374.639 |

| 2027 1013 beroepen |     |        |            |           |
|--------------------|-----|--------|------------|-----------|
| Afdeling           | FTE | Schaal | MLS 2025   | Kosten    |
| TOELT 1 en 2       | 2,5 | 11     | 106.580,00 | € 266.450 |
| Ketenservice       | 0,1 | 10     | 93.400,00  | € 12.615  |
| DRV                | 0,4 | 6      | 62.622,00  | € 25.374  |
| Totaal             | 3,0 |        |            | € 304.439 |
| Overhead           | 3,0 |        | 24.000,00  | € 72.966  |
| Eindtotaal         | 3,0 |        |            | € 377.405 |

| 2028 1013 beroepen |     |        |            |           |
|--------------------|-----|--------|------------|-----------|
| Afdeling           | FTE | Schaal | MLS 2025   | Kosten    |
| TOELT 1 en 2       | 2,5 | 11     | 106.580,00 | € 266.450 |
| Ketenservice       | 0,1 | 10     | 93.400,00  | € 13.288  |
| DRV                | 0,4 | 6      | 62.622,00  | € 26.727  |
| Totaal             | 3,0 |        |            | € 306.465 |
| Overhead           | 3,0 |        | 24.000,00  | € 73.658  |
| Eindtotaal         | 3,0 |        |            | € 380.123 |