



Immigratie- en Naturalisatiedienst
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Impactanalyse: Aanpassing vergoeding rechtsbijstand in de asielprocedure

Maart 2019

Inhoud

Colofon—3

Managementsamenvatting—5

1 Inleiding—11

1.1 Aanleiding en achtergrond—11

1.2 Doelstelling—12

1.3 Vraagstelling—12

1.4 Scope of reikwijdte—12

1.4.1 Betrokken organisaties—13

1.4.2 Betrokken IND-onderdelen—13

1.5 Werkwijze en aanpak—13

1.6 Leeswijzer—14

2 De wijziging—15

2.1 Europese verplichtingen aangaande rechtsbijstand—15

2.2 Wijzigingen n.a.v. het aanpassen van rechtsbijstand—15

2.2.1 Voorlichting over de asielprocedure en voorbereiding op het (nader) gehoor—15

2.2.2 Correcties en Aanvullingen op het Eerste gehoor (spoor 4)—16

2.2.3 Correcties en Aanvullingen op het Nader Gehoor (spoor 4)—16

3 Europese vergelijking—18

4 Gevolgen van de wijziging voor de IND—20

4.1.1 Voorlichting en voorbereiding—20

4.1.2 Correcties en Aanvullingen op het Eerste gehoor—25

4.1.3 Correcties en Aanvullingen op het Nader Gehoor—26

5 Overzicht van de financiële gevolgen—34

5.1 Kosten aanpassing rechtsbijstand—34

5.2 Kosten voor het opnemen van gehoren—37

6 Tijdspad van invoering—38

Bijlage I: Financiële berekening—39

Managementsamenvatting

Aanleiding

Naar aanleiding van het regeerakkoord wordt, in lijn met de Europese regelgeving, de maatregel doorgevoerd waarbij pas na het voornemen tot afwijzing van een asielaanvraag gefinancierde rechtshulp wordt verleend. In het huidige proces is de rechtshulp betrokken bij verschillende punten in de asielprocedure, namelijk:

- 1) bij de voorlichting van de asielzoeker op de Algemene Asielprocedure (AA);
- 2) bij de voorbereiding op en nabespreking van het eerste en nader gehoor; en
- 3) bij het indienen van correcties en aanvullingen (C&A) op de gehoren.

Het afschaffen van gesubsidieerde rechtsbijstand tot aan een voornemen tot afwijzing en de daaraan gekoppelde verschuiving van werkzaamheden naar de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) heeft consequenties voor de IND.

De afdeling Onderzoek en Analyse (O&A) heeft naar aanleiding van de motie Strik van december 2018 een impactanalyse uitgevoerd naar de gevolgen van deze maatregel. Omdat de precieze invulling en uitwerking van de maatregel nog niet bekend zijn, is binnen de IND een EAUT niet mogelijk in dit stadium. In deze impactanalyse is echter zoveel als mogelijk de systematiek van een EAUT aangehouden. Als op grond van deze impactanalyse de beleidskeuzes zijn gemaakt, zal in Q3 een EAUT plaatsvinden om de precieze impact van de gekozen beleidsopties in kaart te brengen.

Voorlichtingen en voorbereiding

Tijdens deze impactanalyse is uitgegaan van een situatie waarbij de IND de voorlichting en voorbereiding verzorgt die voorheen door de rechtshulp werd verzorgd. De IND-medewerker zal bij spoor 4 procedures (AA, VA, en grensprocedure) na afloop van het aanmeldgehoor een gecombineerde voorlichting en voorbereiding van een uur geven. Voor spoor 1 (Dublin) en 2 (Veilig land van herkomst en bescherming in een andere EU-lidstaat) geldt dat de IND-medewerker voorafgaand aan het gehoor een gecombineerde voorlichting en voorbereiding van een half uur zal uitvoeren. De voorbereiding en voorlichting voor deze sporen zal korter zijn, aangezien de procedures minder ingewikkeld zijn. De rol van Vluchtelingenwerk Nederland (VWN) zal hierbij hetzelfde blijven; tijdens de Rust en Voorbereidingstermijn (RVT) geven zij nog steeds een algemene voorlichting. Tijdens de asielprocedure is bovendien voorlichtingsmateriaal (folders, website, app) voor de asielzoeker beschikbaar.

Deze wijziging heeft een aanzienlijke impact op de IND. Uitgaande van 60 minuten tijdsinvestering voor spoor 4, en 30 minuten tijdsinvestering voor spoor 1 en 2 is voor de voorlichting en voorbereiding gezamenlijk 9 structurele fulltime-equivalent (fte) op jaarbasis nodig (uitgaande van de Meerjarige Productieprognose (MPP) voor 2019). De additionele jaarlijkse kosten voor deze 9 fte aan IND-medewerkers en de kosten voor de tolken zijn geschat op € 1.656.000. De wijziging heeft ook andere (financiële) consequenties, bijvoorbeeld voor de huisvesting, communicatie en de planning. Aangezien de precieze uitwerking van de maatregel nog niet bekend is, konden deze kosten in dit stadium niet worden berekend. De tijden voor de voorlichting en voorbereiding zijn overigens een schatting, er dient rekening mee te worden gehouden dat de daadwerkelijke normtijd kan afwijken.

De wijziging biedt kansen voor de IND op het gebied van communicatie. Gebruik kan worden gemaakt van online voorlichtingsfilmpjes, eventueel aangepast aan de verschillende sporen en verschillende procesmomenten. Daarnaast zijn op basis van input, die is opgehaald tijdens de werkbezoeken naar Finland, Duitsland en Noorwegen, een aantal alternatieven voor de inrichting van het proces te overwegen: zo zou de voorlichting ook in zijn geheel kunnen worden opgepakt door de IND, een NGO (zoals VWN), of door het COA. Een mogelijkheid is ook het instellen van een informatieloket op het aanmeldcentrum.

Aan de aanpassing zijn de volgende risico's en randvoorwaarden verbonden:

- Voorlichting/voorbereiding op het nader gehoor door de IND kan als niet-neutraal worden beschouwd, omdat de IND de voorlichting nu zelf doet in plaats van een onafhankelijke advocaat. Ook in de beroepsfase kan hier commentaar op komen. Belangrijk is daarom dat de IND zo transparant mogelijk te werk gaat en voorlichting op objectieve wijze versterkt. In de andere bezochte landen zijn hier echter weinig problemen mee ondervonden.
- De drukte bij de aanmelding en de soms lange wachttijd voordat de daadwerkelijke asielprocedure begint kan ervoor zorgen dat informatie wegzakt bij de asielzoeker.
- De asielzoeker moet goed geïnformeerd worden over de benodigde documenten die relevant zijn voor de asielprocedure en de gelegenheid krijgen deze tijdig aan te leveren, zodat deze documenten niet pas tijdens het nader gehoor worden overgelegd.
- Voorlichting van VWN en de IND moeten overeen komen en dubbele voorlichting moet zoveel mogelijk worden voorkomen.
- Het actueel houden van informatie brengt extra werk en kosten met zich mee.
- Wanneer de IND de voorlichting doet, is de IND kwetsbaarder voor fluctuaties in de asielinstroom.
- Bij de grensprocedure heeft de advocaat een controlerende en signalerende taak. Doordat de kosten van de advocaat pas worden vergoed tot aan het voornemen van de IND wordt deze controlerende taak in de meeste gevallen tot aan het voornemen niet meer uitgevoerd door de advocaat.

Correcties en aanvullingen op het eerste gehoor

In de nieuwe situatie wordt beoogd dat er geen rechtshulp meer wordt vergoed voor het indienen van C&A op het eerste gehoor en dat de IND deze taak ook niet op zich neemt (er is namelijk geen wettelijke plicht tot het bieden van C&A op het eerste gehoor). De impact op de IND is daarom zeer beperkt. In de praktijk wordt verwacht dat de advocaat in sommige gevallen in de zienswijze alsnog C&A op het gehoor indient. Wel brengt de wijziging risico's met zich mee, namelijk dat de advocatuur in de zienswijze of in beroep zou kunnen gaan betogen dat verklaringen die zijn afgelegd tijdens het aanmeldgehoor/eerste gehoor niet zonder meer gebruikt mogen worden bij de beoordeling van de asielaanvraag of aanvraag nareis, omdat de asielzoeker geen mogelijkheid heeft gehad hierop correcties en aanvullingen in te dienen. Die mogelijkheid bestaat echter nog wel, alleen er wordt geen formeel moment voor in de procedure ingericht.

Correcties en aanvullingen op het nader gehoor

In de huidige procedure neemt de advocaat bij spoor 4 zaken op de dag na het nader gehoor het gehoor met de asielzoeker door en dient C&A in. In deze impactanalyse zijn twee opties beschreven waarbij de rol van de rechtshulp bij het indienen van C&A op het nader gehoor overgenomen wordt door de IND.

Een algeheel risico van de maatregel is dat, welke optie ook wordt gekozen, er een risico ligt op meer VA-zendingen. Immers, de advocaat wordt pas na het voornemen tot afwijzing toegevoegd. Aangezien pas op dag 5 bekend wordt of de IND gaat afwijzen of gaat inwilligen zal de Raad voor de Rechtsbijstand per direct een advocaat aan de zaak moeten koppelen. Als dat logistiek niet lukt of er is niet per direct een advocaat beschikbaar dan zal een zaak waarschijnlijk VA moeten worden gestuurd. Dit zal met name kunnen spelen bij een instroom met zaken waarin veel aanvragen worden afgewezen. Dit zal dus goed moeten worden ingeregeld; goede afstemming met de Raad voor de Rechtsbijstand is hierbij noodzakelijk.

Optie 1: Readback

Optie één betreft het doen van een zogeheten 'readback', waarbij de tolk op de dag na het nader gehoor het verslag van het gehoor voorleest en doorneemt met de asielzoeker. Tijdens deze readback vult de IND-medewerker het gehoorverslag indien nodig aan met de door de asielzoeker gegeven C&A. De impact van deze eerste optie op de IND is zeer groot. Uitgaande van een readback van 4 uur brengt deze wijziging structurele kosten met zich mee, namelijk ongeveer € 4.873.000 (jaarlijkse kosten IND-medewerkers (27 fte) en tolken). Ook brengt dit huisvestingsconsequenties met zich mee: er zullen meer werkplekken en hoorkamers nodig zijn. De wijziging brengt daarnaast de volgende risico met zich mee:

- De IND heeft geen ervaring met readbacks, waardoor de beste opzet voor een readback nog niet geheel duidelijk is;
- Aangezien het nader gehoor soms een dag of langer kan duren, zal de readback waarschijnlijk de dag na het gehoor plaatsvinden. Hierdoor kan de readback langer duren dan 4 uur en daarmee ook meer fte kosten.
- Omdat beschikbaarheid van tolken en IND-medewerkers op dag 4 van de AA voor de readback lastig te plannen is (onder andere omdat het van tevoren lastig in te schatten is of een gehoor één dag zal duren), zullen meer zaken in de VA instromen, dit brengt hogere kosten en langere wachttijden met zich mee;
- De wijziging kan een negatief gevolg hebben op het werkplezier en vitaliteit van IND-medewerkers;
- Het werven van nieuwe medewerkers kan problemen opleveren, waardoor de wachttijden in de asielprocedure verder zouden kunnen toenemen;
- Een juridisch risico is dat verwacht wordt dat later in de procedure meer discussie zal zijn over de inhoud van het nader gehoor en bijhorende C&A, waardoor de tijdsinvestering van de IND in beroepsprocedure kan toenemen;
- Door het invoeren van readbacks is de IND kwetsbaarder voor fluctuaties in de asielinstroom.

Optie 2: Opnemen van gehoren

Een tweede optie is het opnemen van de gehoren. Artikel 17 van de Procedurerichtlijn bepaalt dat het niet nodig is de mogelijkheid voor C&A te bieden indien er een schriftelijk verslag en een geluidsopname van het gehoor is. Deze optie heeft een redelijk grote impact op de IND. Het opnemen van gehoren brengt lagere personeels- en huisvestingskosten met zich mee dan readbacks. Wel zal er technisch personeel nodig zijn, dit is echter niet meegenomen in deze impactanalyse aangezien hiervoor meer duidelijkheid nodig is over de precieze uitwerking van de maatregel. De kosten voor het aanschaffen van opnameapparatuur zijn circa €136.500. Dit is echter afhankelijk van het type opnameapparatuur dat wordt gekozen. Daarnaast zijn een aantal kosten niet meegenomen in deze impactanalyse,

zoals de kosten voor de implementatie van het systeem, beheer/onderhoud van het systeem, kosten voor het verstrekken van opnames, kosten voor aanpassingen aan hoorkamers (zoals het geluidsdicht maken) en kosten voor de opslag van opnames. Aangezien de precieze uitwerking van de maatregel niet duidelijk is, konden deze kosten nog niet berekend worden. Hierdoor zullen de uiteindelijke kosten voor het opnemen van gehoren aanzienlijk hoger liggen dan € 136.500. Opnames zorgen naast een tijdsbesparing t.o.v. van readbacks voor een minder grote belasting van IND-medewerkers en tolken. Aan deze optie kleven echter ook bezwaren, zoals technische problemen en moeilijkheden met het garanderen van de kwaliteit van opnames.

Aanbevelingen

Op basis van de analyse zijn twee aanbevelingen te benoemen:

- Het is aan te bevelen om een pilot-readback te starten. In deze pilot kan onderzocht worden hoeveel tijd daadwerkelijk nodig is voor een readback, op welke manier de readback gedaan kan worden en wat de verdere impact van de readback kan zijn.
- Het is aan te bevelen om de optie van het opnemen van gehoren verder te verkennen, zodat de verdere impact en kosten van implementatie onderzocht kunnen worden.

Toelichting financiële berekening

Voor deze impactanalyse is een eerste grove berekening gemaakt. Hierbij is het alleen mogelijk gebleken om de kosten te berekenen voor de extra inzet van medewerkers en tolken op voorlichting/voorbereiding en C&A op het nader gehoor. De overige kosten zijn niet in kaart gebracht, aangezien hiervoor meer duidelijkheid moet zijn over de precieze uitwerking van de maatregel. De daadwerkelijke kosten zullen hierdoor hoger liggen. Overige kosten bevatten o.a. kosten voor huisvesting, werving en opleiding personeel, technische kosten (bijv. inbouwen in systemen), aanpassen van correspondentie, het ontwikkelen en actueel houden van informatie, het aantal planningsmedewerkers dat nodig is, en eventuele additionele proceskosten die nodig zijn door grotere juridische risico's.

Voor de impactanalyse is door het programmateam Herontwerp Asielproces uitgewerkt hoe het proces straks ingericht kan worden. Hierbij is een keuze gemaakt voor een aantal opties waarvan in deze analyse is uitgegaan. Naast deze opties zijn een aantal alternatieven denkbaar voor voorlichting en voorbereiding van het nader gehoor (bijv. informatieloketten inrichten). Deze alternatieven worden in het rapport beschreven, maar de kosten van deze alternatieven zijn niet doorberekend. Wanneer bij de daadwerkelijke implementatie van de maatregel voor andere opties wordt gekozen zal de (financiële) impact anders zijn. In Q3 zal een volledige EAUT plaatsvinden om de daadwerkelijke (financiële) impact in kaart te brengen,

Tijdspad

Geschat wordt dat de invoering van de maatregel in ten minste 9 tot 12 maanden in beslag zal nemen. Voor een goede implementatie van de maatregel moet in ieder geval rekening gehouden worden met:

- afstemming met betrokken partijen;
- werving en opleiding van nieuwe IND-medewerkers;
- informatiesessies voor huidige IND-medewerkers;
- aanpassingen in INDiGO;
- aanpassingen in Metis;
- aanpassingen in procesbeschrijvingen en systeembeschrijvingen;
- aanpassingen correspondentie;

- aanpassen van kwalificatielijst;
- aanpassen van Vreemdelingencirculaire (Vc) en Werkinstructies;
- de ontwikkeling van voorlichtingsmateriaal; en
- tijdig organiseren van voldoende huisvesting.

Afkortingenlijst

AA	Algemene Asielprocedure
AA&B	Afdeling Advies Asielbeleid en Bescherming (IND)
A&B	Directie Asielbeleid en Bescherming (IND)
Amv	Alleenstaande minderjarige vreemdeling
ANG	Aanvullend nader gehoor
AVIM	Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel
BIC	Team Business Informatie Centrum (IND)
BV	Directie Bedrijfsvoering (IND)
C&A	Correcties en aanvullingen
COA	Centraal Orgaan Asielopvang
DV	Directie Dienstverlening (IND)
EASO	European Asylum Support Office
EAUT	Ex ante uitvoeringstoets
EDT	Eendagstoets
EU	Europese Unie
FBI	Afdeling Financiën en Business Informatie (IND)
Fte	Fulltime-equivalent
HASA	Herhaalde asielaanvragen
HIND	Hoofd IND
IND	Immigratie en Naturalisatiedienst
I&S	afdeling Innovatie en Standaardisatie Beslissen
IV	afdeling Informatie Voorziening (IND)
JZ	Directie Juridische Zaken (IND)
Kmar	Koninklijke Marechaussee
NGO	Non-gouvernementele organisatie
O&A	afdeling Onderzoek en Analyse (IND)
POL	Procesopvanglocatie
RvR	Raad voor Rechtsbijstand
RVT	Rust en voorbereidingstermijn
SUA	Directie Strategie en Uitvoeringsadvies (IND)
VA	Verlengde Asielprocedure
Vb	Vreemdelingenbesluit
Vc	Vreemdelingencirculaire
VWN	VluchtelingenWerk Nederland

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en achtergrond

In het regeerakkoord staat een wijziging in de huidige asielprocedure vermeld met betrekking tot het verlenen van gesubsidieerde rechtsbijstand door een advocaat aan een asielzoeker. In het regeerakkoord staat hierover het volgende: *'Rechtsbijstand wordt in lijn met Europese Unie (EU)-regelgeving na een voornemen tot afwijzing van een asielaanvraag verstrekt, mede ter ontlasting van de justitiële keten'*.

Op grond van Europees recht moet op ieder moment tijdens de asielprocedure, dus ook in de besluitvormingsfase, een rechtsbijstandverlener aanwezig kunnen zijn, bijvoorbeeld wanneer de asielzoeker zelf over voldoende middelen beschikt om deze rechtsbijstandverlener te betalen. Financiering van overheidszijde hoeft echter pas vanaf de beroepsfase plaats te vinden (artikel 20 Procedurerichtlijn¹). Wel is het op grond van Europees recht verplicht om tijdens de asielprocedure kosteloos juridische en procedurele informatie te verstrekken (artikel 19 Procedurerichtlijn). Daarnaast verplicht artikel 17 van de Procedurerichtlijn om de asielzoeker in de gelegenheid te stellen correcties en aanvullingen (C&A) te maken op het rapport van het persoonlijke interview (in Nederland: het nader gehoor). Zowel het verstrekken van de voornoemde informatie als de ondersteuning bij het indienen van de C&A hoeft niet noodzakelijkerwijs met behulp van een rechtshulpverlener te worden gedaan.

In de staande uitvoeringspraktijk wordt thans een onderscheid gemaakt tussen de voorlichting over de asielprocedure en de voorbereiding op de asielprocedure c.q. nader gehoor. De voorlichting wordt uitgevoerd door Vluchtelingenwerk Nederland (VWN), die met het oog op een zorgvuldige uitvoering van deze taak, voor dat doel subsidie ontvangt.

De voorbereiding van de asielzoeker op de asielprocedure is een handeling die op dit moment wordt uitgevoerd door de advocaat. Deze speelt op meerdere momenten in het asielproces een rol. Dat gebeurt in principe al voor de start van de 8-daagse AA; in de praktijk dag '-1' genoemd, waarin de asielzoeker kennis maakt met zijn of haar advocaat en door deze (ook) wordt voorgelicht over en voorbereid op de procedure die komen gaat. Daarna zijn er binnen de AA 3 dagen voor de advocaat beschikbaar; dat zijn dag 2 (nabespreking van het eerste gehoor en voorbereiding op het nader gehoor), dag 4 (nabespreking van het nader gehoor, indienen correcties en aanvullingen daarop) en dag 6 (indienen zienswijze op het door de IND uitgebrachte voornemen).

Tijdens het begrotingsdebat in de Eerste Kamer in december 2018 is de motie Strik aangenomen. In deze motie wordt de Staatssecretaris verzocht om voorafgaand aan de inwerkingtreding van de maatregel over rechtsbijstand een Ex ante uitvoeringstoets (EAUT) uit te voeren naar de gevolgen van deze maatregel voor de IND en de rechtspraak. Een voorwaarde voor een EAUT is echter dat het toetsingskader goed is vormgegeven. Omdat de precieze invulling en uitwerking van de maatregel nog niet bekend zijn binnen de IND is een EAUT niet mogelijk in dit stadium. Om zoveel mogelijk aan de motie tegemoet te komen, heeft de afdeling Onderzoek en Analyse (O&A) van de IND een impactanalyse uitgevoerd naar de

¹ Waar in dit rapport gesproken wordt over de 'Procedurerichtlijn' wordt bedoeld op Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming

gevolgen van de maatregel voor de IND. Daarbij is de systematiek van een EAUT zoveel mogelijk aangehouden. Een EAUT uitgevoerd door O&A zal volgen in Q3, wanneer de invulling en uitwerking van de maatregel verder bekend zijn.

Naast deze impactanalyse is door European Asylum Support Office (EASO) op verzoek van Nederland, een Europese vergelijking gemaakt van de aanpak van Europese landen omtrent voorlichting over de asielprocedure en het indienen van correcties en aanvullingen. Op basis hiervan hebben werkbezoeken plaatsgevonden naar een drietal landen (Finland, Noorwegen en Duitsland), waar extra informatie over voorlichting, readbacks² en opnames is opgehaald.

1.2 Doelstelling

Het doel van de impactanalyse is het in kaart brengen van de uitvoeringsgevolgen van het aanpassen van gesubsidieerde rechtsbijstand tijdens de asielprocedure. Het gaat daarbij primair om een objectieve en technische toetsing met betrekking tot de haalbaarheid, uitvoerbaarheid en kosten. Het gaat niet om een politieke of maatschappelijke beoordeling.

De impactanalyse richt zich met name op de dagelijkse uitvoeringspraktijk. Hierdoor wordt inzicht verkregen in onder meer de logistieke, organisatorische en financiële gevolgen voor de IND. De gevolgen voor andere (keten)partners zijn niet onderzocht. De impactanalyse toetst niet de juridische juistheid of de beleidslogica van de maatregel.

1.3 Vraagstelling

De vraagstelling die in deze impactanalyse centraal staat is:

Wat is de impact van de beoogde wijziging van het aanpassen van de vergoeding voor rechtsbijstand in de asielprocedure op de IND?

De focus ligt hierbij op het proces, de kosten en de risico's en kansen.

1.4 Scope of reikwijdte

Door het programmateam Herontwerp Asielproces is een aantal mogelijke opties voor de implementatie van de maatregel uitgewerkt. Deze opties dienen als basis voor de impactanalyse. In figuur 1 (onder paragraaf 2.2.3, bladzijde 17) zijn deze opties weergegeven.

De impactanalyse richt zich op de impact die de beoogde wijzigingen hebben op de IND. Hierbij wordt de impact beoordeeld in het kader van de huidige asielprocedure. De impact op de ketenpartners wordt buiten beschouwing gelaten. Ook de opbrengsten die gerealiseerd zullen worden door het aanpassen van de gesubsidieerde rechtsbijstand (minder vergoeding (punten) voor advocaten) zijn niet meegenomen in de impactanalyse. Dit betreffen immers geen directe baten voor de IND en bovendien wordt dit in kaart gebracht door de Raad voor Rechtsbijstand. De Raad van de Rechtspraak is gevraagd een eigen impactanalyse te maken. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de op 18 december 2018 in de Eerste Kamer aangenomen motie Strik.

² Tijdens een readback wordt het schriftelijk verslag van het gehoor nagelezen, zodat de asielzoeker correcties en aanvullingen hierop kan indienen.

Voor deze impactanalyse is uitgegaan van de volgende uitgangspunten:

- De wijziging heeft effect op spoor 4 zaken procedures (AA, VA, en grensprocedure).
- De wijziging heeft deels effect op spoor 1 (Dublin) en 2 (Veilig land van herkomst en bescherming in een andere EU-lidstaat) zaken.
- De herhaalde asielaanvragen (HASA's) vallen buiten de scope van deze impactanalyse omdat hier al een aangepast stelsel voor rechtsbijstand geldt.
- Het voornemen is om alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv) uit te zonderen van de voorgenomen maatregel. Binnen deze impactanalyse is hiervan uitgegaan; voor hen zal de rechtshulp in zijn huidige vorm blijven bestaan en is de oude procedure van toepassing.

1.4.1 **Betrokken organisaties**

De impactanalyse richt zich primair op de uitvoeringsgevolgen van de maatregel voor de IND. Naast de IND was ook het programmabureau flexibilisering asielketen betrokken bij de impactanalyse. Aan dit programma nemen meerdere partijen deel (IND, COA, DT&V, DMB, DRM, NP, Kmar, DJI en het ministerie SZW).

1.4.2 **Betrokken IND-onderdelen**

Vanuit de IND zijn de volgende directies en afdelingen betrokken:

- Directie Strategie en Uitvoeringsadvies (SUA)
 - Afdeling O&A
 - Afdeling Advies Asiel en Bescherming (AA&B)
- Directie Asiel en Bescherming (A&B)
 - Afdeling Asiel Zevenaar, Ter Apel, Den Bosch en Schiphol
 - Afdeling Innovatie en Standaardisatie
- Directie Juridische Zaken (JZ)
- Directie Bedrijfsvoering (BV)
 - Afdeling Financiën en Business Informatie (FBI)
 - Team Business Control
 - Team Business Informatie Centrum (BIC)
 - Afdeling Informatievoorziening (IV) ontwikkeling
 - Programma strategisch huisvestingplan
- Directie Dienstverlening (DV)
 - Afdeling Klantcommunicatie

1.5 **Werkwijze en aanpak**

De informatie die is gebruikt om deze impactanalyse op te stellen is afkomstig van verschillende bronnen:

- Snelkookpansessie: voor de analyse heeft een zogenaamde 'snelkookpansessie' plaatsgevonden. Hierbij zijn, de partijen zoals beschreven in paragraaf 1.4.2 aanwezig geweest. Tijdens deze sessie zijn de verschillende stappen in de asielprocedure (waar de wijziging betrekking op heeft) doorlopen om te bepalen wat de impact, risico's, kansen en alternatieven zijn. De focus lag hierbij op de impact voor A&B, JZ, INDiGO (het registratiesysteem van de IND), communicatie, personeel en financiën.
- Input van IND-medewerkers: Input van de beleids- en juridische afdeling. Daarnaast is medewerkers van de afdeling huisvesting en van de uitvoeringslocaties Zevenaar, Ter Apel, Den Bosch en Schiphol gevraagd om schriftelijk input te leveren.
- Europese query: middels een query die door EASO op verzoek van Nederland is uitgezet, is informatie opgehaald uit Europese landen omtrent de werkwijze voor het geven van voorlichting en het indienen van C&A.

- Werkbezoeken in Finland, Noorwegen en Duitsland: informatie is opgehaald uit omliggende landen die ervaring hebben met readbacks en/of opnames: Finland, Noorwegen en Duitsland (zie voor verdere uitleg hierover paragraaf 3). Deze informatie over verschillende vormen van voorlichting en de voor- en nadelen hiervan en over de readbacks en opnames is verwerkt in deze impactanalyse.
- Gesprek met Nationale Politie: er heeft een gesprek met de politie in Nederland plaatsgevonden om meer informatie over opnames op te halen.

Afstemming

Op basis van deze input is een conceptrapportage opgesteld. Deze conceptrapportage is ter becommentariëring schriftelijk voorgelegd aan de deelnemers van de impactanalyse, aan DRM en het Programma Bureau Flexibilisering asielketen. Daarnaast is het rapport besproken met de IND directeurs in het MT IND. De commentaren zijn vervolgens in de rapportage verwerkt.

1.6

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de voorgenomen wijziging. In hoofdstuk 3 wordt een overzicht gegeven van de resultaten van de Europese vergelijking die middels EASO is uitgezet. In hoofdstuk 4 worden de gevolgen van de wijziging in kaart gebracht. Hoofdstuk 5 geeft een overzicht van de financiële gevolgen. Tot slot bevat hoofdstuk 6 een overzicht van het tijdspad van de implementatie van de maatregel.

2 De wijziging

2.1 Europese verplichtingen aangaande rechtsbijstand

Op grond van Europese regelgeving (artikel 19 Procedurerichtlijn) is het noodzakelijk dat een asielzoeker kosteloos juridische en procedurele informatie ontvangt die betrekking heeft op het verloop van zijn of haar asielprocedure. De informatie dient hierbij te zijn toegespitst op de bijzondere omstandigheden van de aanvrager. Er is geen Europeesrechtelijke verplichting tot (separate) voorbereiding op het nader gehoor.

Bij het indienen van correcties en aanvullingen op het eerste gehoor bestaat geen Europeesrechtelijke verplichting om de asielzoeker daartoe formeel in de gelegenheid te stellen. Deze verplichting bestaat wel voor het nader gehoor (beschreven in artikel 17 van de Procedurerichtlijn). Zowel het verstrekken van de voornoemde informatie als de ondersteuning bij het indienen van de correcties en aanvullingen hoeft niet noodzakelijkerwijs met behulp van een rechtshulpverlener te worden gedaan.

2.2 Wijzigingen n.a.v. het aanpassen van rechtsbijstand

Het afschaffen van gesubsidieerde rechtsbijstand tot aan een voornemen tot afwijzing heeft gevolgen voor meerdere momenten in de asielprocedure:

- Voorlichting in de aanmeldfase en tijdens de rust en voorbereidingstermijn (RVT) op de AA;
- C&A op het aanmeldgehoor/eerste gehoor;
- Voorbereiding op het nader gehoor;
- C&A op het nader gehoor.

De maatregel heeft voor spoor 1 (Dublin) en voor spoor 2 (veilige landen van herkomst/bescherming in een andere EU-lidstaat) zaken geen gevolgen voor het bieden van C&A op het gehoor omdat deze in de praktijk in de zienswijze worden aangevoerd. Rechtsbijstand wordt in deze twee sporen al in de huidige situatie pas vergoed nadat de IND een voornemen tot afwijzing heeft uitgebracht. De huidige werkwijze in spoor 1 en 2 is dus al in lijn met het regeerakkoord. Voor spoor 4 zijn alle hierboven genoemde punten van toepassing.

Daarnaast heeft de maatregel geen gevolgen voor amv's³ en HASA's⁴.

De mogelijkheid voor de asielzoeker om op eigen kosten rechtshulp in te schakelen blijft bestaan.

In figuur 1 (onder paragraaf 2.2.3) worden de wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie schematisch weergegeven.

2.2.1 Voorlichting over de asielprocedure en voorbereiding op het (nader) gehoor

Momenteel wordt de voorlichting over de AA uitgevoerd door VluchtelingenWerk Nederland (VWN) en de rechtshulp tijdens de RVT tijdens dag -1 in de AA. De asielzoeker wordt in de huidige situatie door de advocaat voorbereid op het nader gehoor tijdens dag 2 in de AA. Daarnaast wordt bij aan de start van het nader gehoor een korte toelichting op het doel van het gehoor gegeven.

³ Het voornemen is om amv's uit te zonderen van de wijziging. Binnen deze impactanalyse is hiervan uitgegaan.

⁴ De maatregel heeft geen invloed op het proces van de IND voor HASA's. Voor de advocatuur zijn wel gevolgen op de vergoeding van rechtsbijstand bij HASA's, maar dit valt buiten de scope van deze impactanalyse.

Uit informatie van de andere lidstaten blijkt dat de andere lidstaten de voorbereiding op het asielgehoor zien als onderdeel van de voorlichting. Voorlichting op de asielprocedure en voorbereiding op het asielgehoor wordt samengenomen. Ook de Procedurerichtlijn verplicht niet tot een apart moment waarin de vreemdeling specifiek wordt voorbereid op het asielgehoor. Uit evaluaties die in Duitsland en Noorwegen zijn uitgevoerd is tevens gebleken dat gewaakt moet worden voor een 'overkill' aan informatie voor de asielzoeker op meerdere momenten door verschillende organisaties.

Tijdens deze impactanalyse is uitgegaan van een situatie waarbij de IND de voorlichting en de voorbereiding op het nader gehoor tegelijk verzorgt. De rol van VWN zal hierbij hetzelfde blijven; tijdens de RVT geven zij nog steeds een algemene voorlichting. De IND stelt voorlichtingsmateriaal aan de asielzoeker beschikbaar. Daarnaast zal de IND in spoor 4 zaken na het aanmeldgehoor de asielzoeker individueel de asielprocedure toelichten, vragen beantwoorden en de asielzoeker voorbereiden op het nader gehoor (60 minuten). Er is daardoor geen noodzaak meer voor een aparte voorbereiding op het nader gehoor op dag 2 van de AA. Ook ontvangt de asielzoeker aan de start van het nader gehoor een korte toelichting, zoals dat nu in de huidige procedure ook gebeurt. In spoor 1 en 2 zaken zal de IND de vreemdeling voorafgaand aan het (spoor 1/spoor 2)-gehoor voorlichten over de asielprocedure en voorbereiden op het gehoor (30 minuten).

2.2.2 Correcties en Aanvullingen op het Eerste gehoor (spoor 4)

In het huidige proces neemt de advocaat het eerste gehoor met de asielzoeker door en dient de C&A in op de dag na het eerste gehoor (huidige dag 2 AA). Bij deze impactanalyse is uitgegaan van een situatie waarbij de IND deze taak niet overneemt van de rechtshulp. De rechtshulp zal deze taak echter ook niet meer uitvoeren. Hierbij is het relevant dat er geen (internationaalrechtelijke) verplichting bestaat om de asielzoeker formeel in de gelegenheid te stellen om C&A op het eerste gehoor of aanmeldgehoor in te dienen. De asielzoeker zal dus niet formeel in de gelegenheid worden gesteld om C&A in te dienen. Het staat de asielzoeker vrij om zelf C&A in te dienen of om zelf rechtshulp in te schakelen.

2.2.3 Correcties en Aanvullingen op het Nader Gehoor (spoor 4)

In de huidige procedure neemt de advocaat het nader gehoor met de asielzoeker door en dient op de dag na het nader gehoor C&A in. In de nieuwe situatie wordt beoogd dat de IND de rol overneemt van de advocatuur bij het indienen van C&A op het nader gehoor. In dat kader zijn er twee opties: 1) opnemen van gehoren en 2) na afloop van het nader gehoor leest de tolk -in aanwezigheid van een IND-medewerker (hoor- en beslismedewerker)- de vragen en antwoorden van het gehoor voor waarbij er voor de asielzoeker de mogelijkheid bestaat om correcties of aanvullingen op het gehoor te geven. Dit wordt een zogeheten 'readback' genoemd, waarbij de IND-medewerker het verslag eventueel aanvult met de door de asielzoeker gegeven C&A. In de huidige situatie ontvangt de advocatuur 4 punten voor het indienen van C&A (equivalent aan circa 4 uur werk). Daarom is voor de impactanalyse ervan uitgegaan dat ook de IND deze taak in 4 uur kan uitvoeren. Dit is echter een aanname. Tijdens de werkbezoeken aan Finland en Duitsland is getracht om deze aanname te valideren, maar het bleek dat de duur van een readback van te veel factoren afhankelijk is om hier een hard cijfer aan te kunnen hangen. Wel is gebleken dat met een gemiddelde duur van 4 uur in de meeste zaken kan worden volstaan. Om in kaart te brengen hoeveel tijd de IND werkelijk nodig zal hebben om deze taak uit te voeren, is het aan te bevelen om een pilot te starten.

Figuur 1: de achtdaagse asielprocedure (spoor 4).

	Huidige situatie	Wijziging na invoering van de maatregel
Aanmeldfase		
Dag -1 t/m -3	<ul style="list-style-type: none"> - Identificatie en registratie - Controle ID documenten - Controle gegevensdragers - Indienen asielaanvraag - Medische check (TBC) - Aanmeldgehoor 	<ul style="list-style-type: none"> - Vanuit de IND informatiemateriaal aan de asielzoeker leveren - Toelichting over asielprocedure en voorbereiding op het nader gehoor door de IND (gemiddeld 60 minuten) aan het einde van het aanmeldgehoor + vragen of het foldermateriaal dat de asielzoeker heeft ontvangen is begrepen
Rust- en voorbereidingstijd (RVT)		
	<ul style="list-style-type: none"> - Voorbereiding door VWN - Voorbereiding door advocaat (4 punten) - Medisch Advies - Onderzoek Documenten 	<ul style="list-style-type: none"> - Voorbereiding door advocaat vervalt
Algemene Asielprocedure (AA)		
Dag 1	1 ^e gehoor/verificatie gehoor	
Dag 2	C&A 1 ^e gehoor/verificatie gehoor en voorbereiding op nader gehoor door advocaat	<ul style="list-style-type: none"> - C&A en voorbereiding op het nader gehoor door advocaat vervalt
Dag 3	Nader gehoor	
Dag 4	C&A op nader gehoor door advocaat	<ul style="list-style-type: none"> - C&A op nader gehoor door advocaat vervalt - IND neemt gehoor met asielzoeker met behulp van een tolk door (gemiddeld 4 uur) of de IND neemt de gehoren op
Dag 5	Voornemen bij afwijzing/Beschikking bij inwilliging	
Dag 6	Zienswijze door advocaat	
Dag 7	Beschikking	
Dag 8	Uitreiking	

3 Europese vergelijking

Het European Asylum Support Office (EASO) heeft op 30 oktober 2018 middels een Europese vergelijking input opgehaald uit 18 landen (waaronder Nederland), over hoe zij rechtsbijstand, voorlichting en C&A op het gehoor aanpakken. De antwoorden van Frankrijk zijn vertrouwelijk. Hieronder zullen daarom de antwoorden van de overige Europese landen worden besproken. Hierbij is Nederland zelf buiten beschouwing gelaten.

Gesubsidieerde rechtsbijstand

In acht landen wordt gesubsidieerde rechtsbijstand verleend vanaf de beroepsprocedure, namelijk in Kroatië, Duitsland, Griekenland, Letland, Malta, Polen, Roemenië en Noorwegen. Hierbij zijn door sommige landen wel enkele uitzonderingen genoemd: zo wordt in Duitsland enkel gesubsidieerde rechtsbijstand verleend als het beroep kans van slagen heeft, en wordt in Noorwegen bij kwetsbare groepen (minderjarigen) ook rechtsbijstand verleend vanaf de eerste aanvraag. In zeven landen wordt al gesubsidieerde rechtsbijstand verleend vanaf de eerste aanvraag (Denemarken, Luxemburg, Slowakije, Slovenië, Zweden, Tsjechië en IJsland). Het antwoord van Finland kon niet meegenomen worden.

Correcties en aanvullingen op het nader gehoor

In twaalf landen heeft de asielzoeker de mogelijkheid correcties en aanvullingen op het nader gehoor te geven middels een readback (Kroatië, Griekenland, Duitsland, Denemarken, Luxemburg, Tsjechië, Roemenië, Slowakije, Zweden, Slovenië, Malta en IJsland). Alleen Noorwegen maakt gebruik van het opnemen van gehoren. In het verleden vond ook in Noorwegen een readback plaats, dit is echter sinds 2015 vervangen door het gebruik van opnames. Finland maakt gebruik van zowel een readback als een opname. De twee overige lidstaten (Letland en Polen) geven aan dat de asielzoeker tijdens of aan het eind van het gehoor de mogelijkheid heeft aan te geven of er correcties of aanvullingen zijn. Het blijkt uit de antwoorden echter niet duidelijk of dit ook daadwerkelijk een readback betreft.

Algemene voorlichting omtrent asielprocedure

In acht landen verzorgt de immigratiedienst zelf de voorlichting (Duitsland, Griekenland, IJsland, Letland, Luxemburg, Polen, Slowakije, Zweden). In drie landen verzorgt zowel een non-gouvernementele organisatie (NGO) als de dienst zelf de voorlichting (Denemarken, Roemenië en Slovenië). In twee landen is de voorlichting in zijn geheel overgelaten aan een NGO (Noorwegen en Tsjechië). In twee landen wordt voorlichting vanuit de opvangcentra gegeven (Kroatië en Finland). Het antwoord van Malta kon niet meegenomen worden.

Situatie in Finland, Noorwegen en Duitsland

Op basis van de verleende antwoorden, was de aanpak van een drietal landen voornamelijk interessant vanwege de werkwijze omtrent C&A op het nader gehoor. Daarom is gekozen voor het gericht ophalen van informatie middels werkbezoeken in deze landen. Dit betreft Noorwegen (vanwege de opvallende overgang van readbacks naar opnames), Finland (vanwege het gebruik van zowel readbacks als opnames) en Duitsland (vanwege de ervaring met readbacks).

In zowel Duitsland, Noorwegen en Finland kan gebruik gemaakt worden van gesubsidieerde rechtsbijstand in de beroepsfase. De asielzoeker kan eerder in de asielprocedure gebruik maken van rechtsbijstand indien hij over voldoende middelen

beschikt. Wel bieden deze landen kosteloos juridische en procedurele informatie aan tijdens de asielprocedure.

De drie landen hebben elk een andere aanpak voor voorlichting. In Finland wordt de voorlichting verzorgd door de opvangcentra, in opdracht van de Finse immigratiedienst. In Noorwegen wordt de voorlichting in zijn geheel verzorgd door het Norwegian Organisation for Asylum Seekers (NOAS), in opdracht van de Noorse immigratiedienst. NOAS is een NGO vergelijkbaar met het Nederlandse VWN. In Duitsland loopt een pilot waarbij de Duitse immigratiedienst zelf voorlichting verzorgt. Zij doen dit in de vorm van een groepsvoorlichting van een uur, en hebben daarnaast een informatieloket ingesteld op het aanmeldcentrum.

Ook de aanpak van C&A op het nader gehoor verschilt tussen de landen. In Duitsland wordt al lange tijd gebruik gemaakt van readbacks. Er is na de readback geen mogelijkheid meer tot het geven van correcties en aanvullingen. In Finland wordt gebruik gemaakt van zowel readbacks als opnames. In Noorwegen is in 2015 een overgang gemaakt van readbacks naar opnames. Hiernaast heeft de asielzoeker in Noorwegen gedurende het hele proces nog de mogelijkheid om correcties en aanvullingen op het verslag te geven: zowel voor als na de beslissing.

De input over de voorlichting en de C&A op de gehoren die is opgehaald tijdens de werkbezoeken is in deze impactanalyse verder verwerkt.

4 Gevolgen van de wijziging voor de IND

4.1.1 **Voorlichting en voorbereiding**

Tijdens deze impactanalyse is uitgegaan van de situatie waarbij de IND de voorlichting en voorbereiding op het nader gehoor verzorgt die voorheen door de rechtshulp werd verzorgd. De IND-medewerker zal bij spoor 4 zaken na afloop van het aanmeldgehoor een gecombineerde voorlichting en voorbereiding van een uur geven. Daarnaast kan voorafgaand aan het nader gehoor een korte toelichting over het doel van het gehoor worden gegeven, zoals dat in de huidige procedure ook gebeurt. De rol van VWN zal hierbij hetzelfde blijven. In spoor 4 zaken zal VWN tijdens de RVT nog steeds een algemene voorlichting geven. Voor spoor 1 en 2 geldt dat de IND-medewerker voorafgaand aan het gehoor een gecombineerde voorlichting en voorbereiding zal uitvoeren. De voorbereiding en voorlichting voor deze sporen zal korter zijn, aangezien in deze zaken de procedure korter is en de beoordeling van de aanvraag een beperktere scope kent in vergelijking tot spoor 4. De IND sluit hierop aan door voorlichtingsmateriaal aan de asielzoeker beschikbaar te stellen. In de aanmeldfase komt veel op de asielzoeker af. Het is hierdoor belangrijk om de asielzoeker de mogelijkheid te bieden om informatie middels brochures of andere mediakanalen tot zich te laten nemen op een eigen moment.

Gezien het gesprek na afloop van het aanmeldgehoor en de voorlichting van VWN, ontbreekt de noodzaak om bij spoor 4 zaken op dag 2 van de AA de asielzoeker nog separaat een voorbereiding op het nader gehoor te bieden. Bovendien kan de IND-medewerker op dat moment in het gesprek niet ingaan op het asielmotief, waardoor deze extra voorbereiding vrij algemeen blijft en het voegt daardoor weinig toe aan de voorbereiding en voorlichting die de asielzoeker al heeft gehad na het aanmeldgehoor. Ook in de bezochte landen (Noorwegen, Finland en Duitsland) wordt geen aparte voorbereiding op het asielgehoor gegeven. In deze landen leek een uur algemene voorlichting/voorbereiding te volstaan.

4.1.1.1 Impact

Inzet IND-medewerkers en tolken

IND-medewerkers en tolken zullen voor spoor 4 zaken gemiddeld 60 minuten extra tijd nodig hebben na afloop van het aanmeldgehoor om voorlichting en voorbereiding te geven. Voor spoor 1 en 2 zaken zal gemiddeld 30 minuten extra nodig zijn voorafgaand aan het gehoor. Uitgaande van 60 minuten tijdsinvestering spoor 4 en 30 minuten tijdsinvestering voor spoor 1 en 2, is voor de voorlichting en voorbereiding gezamenlijk 9 fte op jaarbasis nodig (uitgaande van de MPP voor 2019). Voor onderliggende details van de berekening zie bijlage I. De financiële en personele gevolgen hiervan zijn verder uitgewerkt in hoofdstuk 5.

Effect op huidige asielprocedure

Voor spoor 4 zaken geldt dat door het vervallen van de voorbereiding op het nader gehoor op dag 2, er geen invulling meer is van dag 2 in de AA.

INDiGO

Het is aan te raden om in INDiGO vast te leggen dat de asielzoeker is voorgelicht en voorbereidt, zodat dat voorafgaand aan het nader gehoor of later in de procedure kan worden gecheckt. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door het uploaden van een, door de asielzoeker ingevuld en ondertekend, formulier dan wel een vinkje door de medewerker van de IND die de voorlichting en voorbereiding heeft uitgevoerd.

Communicatie en voorlichting

De IND dient voorlichtingsmateriaal (door) te ontwikkelen. Hiervoor zijn verschillende mogelijkheden qua mediagebruik. Hierbij kan gedacht worden aan verschillende voorlichtingsfilmpjes (animatiefilmpjes) die doelgroepgericht zijn en in de eigen taal van de asielzoeker beschikbaar zijn. Verder kan gedacht worden aan een app waarin asielzoekers alle informatie over de asielprocedure kunnen terugvinden. Het ontwikkelen van dergelijk materiaal kost tijd en organisatie. Asielzoekers die analfabeet, laaggeletterd dan wel visueel/auditief beperkt zijn moeten daarnaast voorzien worden van een degelijke voorlichting.

De nieuwe werkwijze heeft ook gevolgen voor de inhoud van de al bestaande brochures op de IND-website.

Het aanpassen van het proces en uitreiken van informatiemateriaal door de IND behelst afstemming met betrokken partijen (Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM), Raad voor Rechtsbijstand (RVR), Centraal Orgaan Asielopvang (COA), Koninklijke Marechaussee (Kmar) en VWN. De nieuwe werkwijze gaat ook gevolgen hebben voor de inhoud van de informatiekanalen van de IND en betrokken partijen. Het is daarnaast aan te raden dat de IND een goed beeld heeft van de voorlichting die door VWN wordt gegeven, zodat goed op elkaar aangesloten kan worden.

De nieuwe werkwijze heeft daarnaast gevolgen voor medewerkers die per telefoon, e-mail en aan het loket klantvragen beantwoorden. Het is belangrijk dat ook zij op tijd worden ingelicht en voorzien worden van een lijn van woordvoering.

Opleiding en instructies voor personeel

Personeel dient instructies te krijgen over het nieuwe proces en de voorlichting/voorbereiding die zij dienen te geven.

Juridische aspecten

Op grond van Europese regelgeving (artikel 19 Procedurerichtlijn) is het noodzakelijk dat een asielzoeker kosteloos juridische en procedurele informatie ontvangt die betrekking heeft op het verloop van zijn of haar asielprocedure. De voorlichting die door de IND wordt gegeven moet hierdoor zijn toegespitst op de bijzondere omstandigheden van de aanvrager. Op grond van Europese regelgeving is geen wettelijke plicht tot (separate) voorbereiding op het nader gehoor. Ook in de andere Europese landen (Duitsland, Finland en Noorwegen) wordt geen aparte voorbereiding op het nader gehoor gegeven.

Huisvesting, transport en planning

De hoorkamers zullen langer in gebruik zijn voor de voorlichting en voorbereiding. Dit heeft mogelijk gevolgen voor het aantal benodigde hoorkamers. Extra hoorkamers brengen ook extra kosten met zich mee.

Wanneer gekozen wordt voor (digitale) voorlichtingsfilmpjes dienen computers en ruimtes hiervoor te worden ingericht, eventueel in afstemming met het COA.

Voor de medewerkers van Schiphol geldt dat sommige asielzoekers gedurende de asielprocedure elders in het land (strafrechtelijk) gedetineerd zitten. Hierdoor moet rekening worden gehouden met de reistijden naar de asielzoekers toe.

4.1.1.2 Risico's

Voorlichting door de IND kan als niet-neutraal worden beschouwd

Het risico bestaat dat wordt aangevoerd dat de voorlichting/voorbereiding die de IND geeft niet-neutraal is, omdat de IND het nu zelf doet in plaats van een onafhankelijke advocaat. Ook in de beroepsfase kan de advocaat hierop commentaar leveren. Voor de reputatie van de IND is het belangrijk om transparant te zijn, en alles wat de IND doet qua voorlichting/voorbereiding inzichtelijk te maken. Corporate Communicatie dient hierbij te worden betrokken voor advies. Verder is van belang dat in de Procedurerichtlijn alle ruimte wordt geboden voor het uitvoeren van voorlichting door de autoriteit die ook beslist op de asielaanvraag. In Duitsland werd voorheen de voorlichting (en voorbereiding) verzorgd door NGO's. Op een aantal locaties is echter gestart met een pilot waarin de immigratiedienst zelf groepsgewijs de voorlichting is gaan verzorgen. Dit leverde voorafgaand aan de pilot veel commentaar op van NGO's en advocaten. Echter, toen de pilot een tijd liep gaven deze partijen aan dat ze de nieuwe verdeling juist prettig vonden. Hierdoor krijgen ze de ruimte om zich meer te richten op hun kerntaken.

Effectief informeren

De voorlichting/voorbereiding moet niet te lang voor de start van de AA procedure plaatsvinden. Het risico bestaat dat als een asielzoeker te lang op de POL (procesopvanglocatie) moet wachten voordat de AA-procedure start, de informatie is weggezaakt tegen de tijd dat de AA-procedure van start is gegaan. Ook in Noorwegen wordt dit probleem ondervonden: ze merken dat de lange wachttijd ervoor zorgt dat informatie wegzaakt. Extra lastig hierbij is dat er geen aanspreekpunt voor de asielzoeker is voor vragen. Het is daarom goed om aan het begin van het gehoor te checken of de vreemdeling alles begrepen heeft en/of nog vragen heeft. In Finland wordt dit probleem opgelost door informatie te geven tijdens de wachtperiode, in de opvangcentra zelf. In Duitsland loopt momenteel een pilot waarbij een loket is ingericht op het aanmeldcentrum, bemand door personeel van de immigratiedienst, waar asielzoekers tussentijds naartoe kunnen voor vragen. Het grootste deel van de asielzoekers maakt hier gebruik van. In Nederland kan de asielzoeker in de huidige procedure voor vragen naar de advocaat. Nu de rol van de advocaat anders wordt, zal de asielzoeker geen aanspreekpunt meer hebben. Een informatieloket kan hiervoor een oplossing bieden. In paragraaf 4.1.1.4. wordt deze optie verder beschreven.

Daarnaast moet worden opgepast met teveel informatie in één keer geven. In de ondervraagde Europese landen (Duitsland, Noorwegen en Finland) bleek dat teveel informatie in één keer ineffectief is, vooral als dit direct aan de start van het proces wordt gegeven. Doordat veel op een asielzoeker afkomt bij de start van de asielprocedure, wordt informatie minder effectief opgenomen. Daarnaast bleek dat asielzoekers het verwarrend vinden als ze met veel verschillende partijen spreken en daarbij veel verschillende informatie ontvangen.

Actueel houden van informatie

In Noorwegen, Finland en Duitsland wordt het actueel houden van informatie als een uitdaging gezien. Het kost veel werk om te zorgen dat alle informatie actueel is. Vooral als informatie beschikbaar is in verschillende talen, of voor verschillende doelgroepen. Zo gebeurt het soms dat verouderde brochures of video's aan de asielzoeker getoond worden, omdat ze niet op tijd aangepast zijn.

Documenten

In de huidige procedure wijst de rechtshulp de asielzoeker erop dat documenten die relevant zijn voor de asielprocedure moeten worden ingeleverd bij de IND. Deze

documenten komen nu via de rechtshulp bij de IND. In de nieuwe situatie is het raadzaam dat de asielzoekers tijdig geïnformeerd worden over hoe zij documenten bij de IND kunnen aanleveren. Anders bestaat het risico dat de documenten pas tijdens een nader gehoor worden overgelegd. Ook in Finland en Noorwegen worden documenten vaak laat in het proces, of zelfs helemaal niet, ingeleverd. Wanneer in Nederland de documenten aan de start van het gehoor worden ingeleverd, heeft de gehoordewerker op dat moment geen tijd om bepaalde documenten te laten vertalen en te laten controleren. Het risico bestaat dan de zaak de Verlengde Asielprocedure (VA) moet instromen, omdat extra onderzoek verricht moet worden naar de aangeleverde documenten. Het is daarom van belang om een moment in het nieuwe proces in te richten voor het inleveren van documenten. Ook in Duitsland bestaat een vast moment in het proces hiervoor. Daarnaast lichten ze tijdens de voorlichting het belang van het tijdig inleveren van documenten extra toe. Eventueel kunnen in Nederland informatieloketten worden ingericht, waarbij de asielzoeker zowel vragen kan stellen als documenten in kan leveren.

Afstemming VWN

Een goede afstemming met VWN is noodzakelijk. Het risico kan immers bestaan dat de informatie die VWN en de IND geven niet geheel in lijn met elkaar liggen, of dat dubbel werk wordt gedaan.

Tijdsbestek

Voor de gecombineerde voorlichting en voorbereiding is uitgegaan van 30 minuten voor spoor 1 en 2 zaken, en 60 minuten voor spoor 4 zaken. Dit is een schatting, gebaseerd op het werkbezoek naar Duitsland. Zoals beschreven loopt in Duitsland een pilot waarbij de immigratiedienst ook zelf de voorlichting verzorgt. Hier neemt de voorlichting een uur in beslag. In Duitsland is de voorlichting voor alle nationaliteiten hetzelfde. In Nederland is het proces voor spoor 4 zaken anders dan het proces voor spoor 1 en 2 zaken. In Nederland zal voorlichting voor spoor 1 en 2 zaken minder tijd in beslag zal nemen, aangezien deze zaken en procedures minder ingewikkeld zijn dan bij spoor 4 zaken. Bovendien wordt in Nederland naast de voorlichting van de IND ook voorlichting gegeven door VWN.

Grensprocedure

Afschaffen van rechtsbijstand heeft gevolgen voor de grensprocedure. Gedurende de grensprocedure zit een asielzoeker in grensdetentie. De Procedurerichtlijn en de Opvangrichtlijn schrijven voor dat de IND voortdurend moet toetsen of de bewaring proportioneel en niet onevenredig bezwarend is. Hierin heeft de rechtshulp momenteel een signalerende en controlerende functie. Wanneer de advocaat signalen krijgt dat een persoon te kwetsbaar is voor detentie, dan kan de advocaat dit bij de IND aangeven waarna de IND beoordeeld of detentie kan voortduren. Door de rechtsbijstand aan te passen vervalt deze controlerende taak van de advocaat. Hiervoor zal een alternatief moeten worden bedacht.

4.1.1.3 Kansen

Gerichte informatie geven

De IND heeft in het nieuwe proces de mogelijkheid om de asielzoeker alle informatie mee te geven die de IND nuttig acht. De IND kan specifieke informatie leveren op basis van de verschillende sporen. De IND-medewerker kan daarnaast tijdens de voorlichting zelf de inhoud van de voorlichting aanpassen voor bepaalde (kwetsbare) doelgroepen.

Multimediagebruik

Daarnaast bestaat de mogelijkheid om naast brochures ook gebruik te maken van online voorlichtingsfilmpjes, apps en andere vormen van multimedia, eventueel aangepast aan de verschillende sporen en verschillende procesmomenten. Het

ontwikkelen van dergelijk filmmateriaal, voorzien van vertalingen in de meest gangbare talen, zal tijd en geld kosten. Daarnaast kost het actueel houden van informatie ook meer tijd.

4.1.1.4 Alternatieven

Voorlichting overlaten aan een NGO

In Noorwegen wordt de voorlichting in zijn geheel overgelaten aan een NGO: het NOAS. NOAS is een vergelijkbare organisatie als VWN. Voordeel is dat wanneer een NGO voorlichting verzorgt geen beeld van een mogelijke belangenverstrengeling kan ontstaan en de voorlichting/voorbereiding totaal onafhankelijk is. In Noorwegen is de ervaring dat het vertrouwen in de persoon tegenover de asielzoeker groter is wanneer hij/zij met een onafhankelijke organisatie spreekt en dat hij daardoor vrijer spreekt. NOAS kan in de gesprekken het vertrouwen in de immigratiedienst vergroten, door angsten en vooroordelen te bespreken. Daarnaast kan het NOAS de Noorse immigratiedienst monitoren en adviseren over hun processen. Een goede samenwerking is hierbij wel noodzakelijk: in Duitsland is in het verleden een pilot gedraaid waarbij een NGO de voorlichting verzorgde, maar daar beviel het minder omdat de ervaring was dat soms verkeerde informatie werd gegeven. In Noorwegen bestaat een goede verhouding tussen de immigratiedienst en het NOAS. Informatie die wordt gegeven is van tevoren ook afgestemd met de immigratiedienst.

Voorlichting overlaten aan COA

In Finland wordt de voorlichting verzorgd door de opvangcentra. De immigratiedienst geeft zelf marginale informatie. Medewerkers van het opvangcentrum geven de verdere voorlichting, in opdracht van de immigratiedienst. Voordeel is dat de voorlichting plaatsvindt tijdens de wachtperiode. Medewerkers van het opvangcentrum benoemen wel als nadeel dat de onafhankelijkheid van de organisatie daarmee in het geding kan komen.

Informatievoorziening enkel door de IND

In Duitsland loopt momenteel een pilot waarbij de immigratiedienst zelf de voorlichting verzorgt. NGO's geven aan dat zij dankzij deze werkwijze meer ruimte krijgen voor hun kerntaken. In deze impactanalyse is uitgegaan van een gecombineerde voorlichting van de IND en VWN. Een alternatief kan zijn om de voorlichting helemaal door de IND te laten uitvoeren.

Groepsvoorlichting

Een ander alternatief is om asielzoekers groepsgewijs voor te lichten terwijl zij in de POL zitten. Ook in Duitsland is voor een groepsvoorlichting van een uur gekozen op het aanmeldcentrum zelf. Deze optie zal minder personele inzet vergen en daardoor goedkoper zijn. Een nadeel is dat de voorlichting en voorbereiding op het nader gehoor dan niet toegespitst kan worden op bepaalde groepen (bijvoorbeeld voor verschillende nationaliteiten). Daarnaast is in Duitsland de ervaring dat asielzoekers het lastig vinden om uit de groepsvoorlichting te halen wat de gegeven informatie specifiek voor hen zelf betekent. Met persoonlijke voorlichting kan de informatie worden toegespitst op de situatie van de asielzoeker en heeft de asielzoeker meer ruimte om vragen te stellen.

Informatieloket

Een andere optie kan zijn om, naast de voorlichting van VWN en de IND, een informatieloket op het asielzoekerscentrum op te richten, waar de asielzoeker naar toe kan wanneer behoefte is aan meer (individuele) voorlichting. In Duitsland loopt

momenteel een pilot waarbij de immigratiedienst op het aanmeldcentrum een informatieloket heeft. De werkwijze bevalt goed: de meeste asielzoekers komen terug voor een gesprek. Het loket van de immigratiedienst wordt dan ook beter bezocht dan de loketten van de NGO's, met name omdat asielzoekers aangeven het prettig te vinden dat de medewerker op het informatieloket – anders dan een medewerker van een NGO – toegang heeft tot dossiers en dus direct de stand van zaken in een zaak/procedure kan geven. Daarnaast kunnen de medewerkers op het terrein refereren naar het loket wanneer hen om informatie wordt gevraagd, zo hebben zij meer tijd voor hun eigen werkzaamheden.

Belangrijk is wel dat de medewerker die het loket bedient niet ook beslist op de asielaanvraag; anders kan belangenverstremming ontstaan. In Duitsland is ervoor gekozen om aan het loket geen informatie te verstrekken over het inhoudelijk procederen tegen een beschikking op de asielaanvraag. Daarnaast geven ze aan dat het belangrijk is om zoveel mogelijk transparant te werk te gaan, en andere organisatie zoals de advocatuur en de NGO's, zoveel mogelijk te betrekken. Op de locatie Schiphol zal de inrichting van een loket lastiger te bewerkstelligen zijn.

Vorbereitung op ander moment

De voorbereiding dient plaats te vinden voor het nader gehoor. De termijn kan de IND zelf bepalen. Voor spoor 4 zaken geldt dat de voorbereiding ook op andere momenten in het proces plaats kan vinden. Eventueel kan voorafgaand aan het nader gehoor (extra) tijd ingeruimd worden om de asielzoeker goed voor te bereiden op het gesprek dat volgt en hem of haar te wijzen op de punten die van belang zijn tijdens het gehoor. Nadeel is dat het gehoor zelf vaak al veel tijd in beslag neemt en de asielzoeker op dat moment informatie minder goed tot zich kan nemen. Bovendien wil de asielzoeker graag zijn verhaal (asielrelaas) vertellen. Een andere optie is om de voorbereiding op dag 2 AA plaats te laten vinden. Nadeel is dat dit meer planning, capaciteit en hoorkamers vergt.

4.1.2 Correcties en Aanvullingen op het Eerste gehoor

Bij deze impactanalyse is uitgegaan van een situatie waarbij de IND geen correcties en aanvullingen op het eerste gehoor uitvoert.

4.1.2.1 Impact

In de nieuwe situatie wordt beoogd dat er geen rechtshulp meer wordt vergoed voor het indienen van C&A en dat de IND deze taak ook niet op zich neemt. De impact op de IND is daarom zeer beperkt. In de praktijk wordt verwacht dat de advocaat in sommige gevallen in de zienswijze alsnog C&A op het eerste gehoor indient, aangezien de asielzoeker hier eerder nog geen kans toe had.

4.1.2.2 Risico's

Het laten vervallen van de C&A op het eerste gehoor heeft echter een juridisch risico. Door de advocatuur zou in de zienswijze of in beroep betoogd kunnen worden dat verklaringen die zijn afgelegd tijdens het aanmeldgehoor/eerste gehoor niet zonder meer gebruikt mogen worden bij de beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas of afwijzing van de aanvraag om nareis, omdat de asielzoeker geen mogelijkheid heeft gehad hierop correcties en aanvullingen in te dienen.

Hierbij kunnen de volgende voorbeelden voorkomen:

- Een asielzoeker vraagt later nareis aan voor familieleden die hij/zij niet tijdens het aanmeldgehoor/eerste gehoor heeft genoemd.

- De asielzoeker geeft in het aanmeldgehoor/eerste gehoor verklaringen af die in strijd zijn met hetgeen hij later in het nader gehoor verklaart en deze tegenstrijdigheden doen afbreuk aan zijn geloofwaardigheid.
- De asielzoeker geeft tijdens het aanmeldgehoor/eerste gehoor aan in militaire dienst te hebben gezeten of voor veiligheidsdiensten gewerkt te hebben en later geeft hij aan dat dit niet juist is.

Grensprocedure

Zoals beschreven onder paragraaf 4.1.1.2 heeft het aanpassen van rechtsbijstand ook gevolgen voor de grensprocedure.

4.1.2.3 Alternatieven

Een alternatief is om het aanmeldgehoor/eerste gehoor samen met het nader gehoor na te bespreken. Het is overigens geen juridisch vereiste, maar leidt wel tot hogere kosten voor de IND aangezien meer tijd nodig is om het aanmeldgehoor/eerste gehoor door te nemen.

Een ander alternatief kan zijn om het eerste gehoor op te nemen. In paragrafen 4.1.4.3 en 4.1.4.4 wordt verder ingegaan op het opnemen van gehoren.

4.1.3 **Correcties en Aanvullingen op het Nader Gehoor**

Het gevolg van het vergoeden van rechtsbijstand vanaf het voornemen tot afwijzing betekent onder meer dat de C&A op het nader gehoor niet langer wordt uitgevoerd door de rechtsbijstand. De IND zal dit overnemen. In deze impactanalyse worden hiervoor twee opties uiteengezet. De eerste optie betreft de zogeheten 'readback', waarbij de tolk op de dag na het nader gehoor het verslag voorleest en doorneemt met de asielzoeker. Indien een asielzoeker tijdens de readback een aanvulling of correctie wil maken op een eerder gegeven antwoord geeft hij dat aan, waarna de IND-medewerker de correctie of aanvulling opneemt in het verslag van gehoor. De tweede optie betreft het opnemen van gehoren. Artikel 17 van de Procedurerichtlijn bepaalt dat het niet nodig is de mogelijkheid voor C&A te bieden indien er een schriftelijk verslag en een geluidsopname van het gehoor is.⁵ Hieronder worden de impact en voor- en nadelen van beide opties uiteengezet.

4.1.3.1 Impact Readback

In de huidige situatie ontvangt de advocatuur 4 punten voor het indienen van C&A op het nader gehoor (equivalent aan circa 4 uur werk). Daarom is in deze impactanalyse voor de optie van het uitvoeren van de readback uitgegaan dat ook de IND deze taak in 4 uur kan uitvoeren. Dit is echter een aanname. In Finland en Duitsland (en in het verleden in Noorwegen) wordt het verslag van het gehoor tijdens de readback door de tolk voorgelezen aan de asielzoeker en niet vertaald voor de hoor- en beslismedewerker. Enkel bij eventuele C&A wordt dit gedaan, zodat de hoor- en beslismedewerker dit kan aanpassen in het verslag. Bij de aanname van 4 uur is van dezelfde situatie uitgegaan. In het geval er voor wordt gekozen dat de IND-medewerker de vragen en antwoorden bij de readback voorleest en de tolk deze vervolgens vertaald voor de asielzoeker zal de tijdsduur van de readback uiteraard langer zijn.

⁵ Artikel 17: "Wanneer het persoonlijke onderhoud overeenkomstig lid 2 is opgenomen en de opname als bewijs wordt toegelaten in de beroepsprocedures als bedoeld in hoofdstuk V, hoeven de lidstaten de verzoeker niet te vragen om te bevestigen dat de inhoud van het verslag of de schriftelijke weergave een correcte afspiegeling van het onderhoud vormt. Onverminderd artikel 16 hoeven lidstaten, wanneer zij voorzien in zowel een schriftelijke weergave als in een opname van het persoonlijke onderhoud, de verzoeker niet toe te staan opmerkingen te maken over en/of opheldering te verschaffen bij de schriftelijke weergave."

Uit gesprekken met Noorwegen, Finland en Duitsland blijkt dat de tijdsduur van een readback van meerdere factoren afhangt, zoals de lengte van het gehoor, de ervarenheid van de tolk, de nationaliteit van de asielzoeker, de hoeveelheid C&A en eventuele vervolgvragen die tijdens de readback naar voren komen. Daarnaast hangt de tijdsduur af van de manier van het uitvoeren van de readback. In Finland, Noorwegen en Duitsland wordt het verslag in de meeste gevallen woord voor woord nagelezen. In Duitsland wordt er soms voor gekozen paragrafen/onderdelen tijdens het gehoor zelf samen te vatten, zodat de asielzoeker tijdens het gehoor al C&A kan doorgeven.

Ook bepalend voor de tijdsduur is het moment van het uitvoeren van de readback. In de andere landen vindt de readback vrijwel altijd op dezelfde dag als het gehoor plaats. Gehoren in deze landen nemen vaak minder tijd in beslag dan in Nederland, waardoor het mogelijk is de readback direct hierop volgend uit te kunnen voeren. Echter, in Nederland is de normtijd voor een nader asielgehoor 8 uur. Dit is bovendien een normtijd die geldt voor alle sporen en dit laat buiten beschouwing dat de gehoren van spoor 4 doorgaans meer tijd in beslag nemen dan bij de andere sporen. Rekening houdende met de normtijd en uitloop hierop is het niet realistisch dat de readback op dezelfde dag als het gehoor plaats kan vinden. In deze impactanalyse wordt er daarom vanuit gegaan dat de readback de dag na het gehoor plaats zal vinden (dag 4 AA). Dit zal invloed hebben op de tijdsduur van het gehoor. In andere landen wordt namelijk aangegeven dat wanneer de readback op een andere dag plaatsvindt dan het gehoor, er meestal meer C&A zijn. De asielzoeker heeft dan tijd gehad om te reflecteren op het gehoor, en is minder vermoeid. Daarnaast zal het gesprek waarin de readback wordt gedaan opnieuw ingeleid en afgesloten moeten worden, wat ook extra tijd met zich meebrengt. Bovendien brengt een readback op een later moment hogere kosten met zich mee, vanwege extra huisvesting, het opnieuw laten komen van de tolk en de planning.

Om in kaart te brengen hoeveel tijd de IND in de praktijk nodig zal hebben om deze taak uit te voeren, is het aan te bevelen om een pilot te starten. In deze pilot kan onderzocht worden hoeveel tijd daadwerkelijk nodig is voor een readback, op welke manier de readback gedaan kan worden en om verdere impact van de readback te bepalen.

Inzet personeel en tolken

Het laten uitvoeren van een zogenaamde 'readback' van het nader gehoor door de IND om de asielzoeker de mogelijk te bieden zijn correcties en aanvullingen door te geven, zal een behoorlijke impact hebben op de inzet van IND-medewerkers en tolken. Uitgaand van 4 uur tijdsinvestering voor de readback, gaat het om circa 27 fte op jaarbasis (uitgaand van de MPP voor 2019). Hierbij is nog geen rekening gehouden met eventuele readbacks die plaats zouden vinden in het geval van een aanvullend nader gehoor (ANG) in de VA. Voor de berekening van de 27 fte op jaarbasis is ervan uitgegaan dat schaal 10 IND-medewerkers (hoor- en beslismedewerkers) de readback zullen uitvoeren. Uit informatie van Finland, Noorwegen en Duitsland blijkt namelijk dat het tijdens een readback voor kan komen dat op basis van C&A nieuwe informatie naar voren komt. Om hier verder op in te gaan zouden vervolgvragen gesteld moeten worden door de IND-medewerker. Het stellen van deze vervolgvragen mag alleen gedaan worden door schaal 10 IND-medewerkers. *Voor onderliggende details van de berekening zie bijlage I.*

Daarnaast moet een tolk aanwezig zijn tijdens de readback. Uitgaand van de MPP voor 2019 zullen 38.852 additionele uren (4 uur per gehoor) door tolken gemaakt moeten worden.

INDiGO

Er zullen wijzigingen in INDiGO nodig zijn. In INDiGO zullen nieuwe werkstappen (business services) moeten worden toegevoegd. Ook zal de systeembeschrijving en de procesbeschrijving moeten worden aangepast. Daarnaast zal de correspondentie in INDiGO aangepast moeten worden.

Communicatie

De correspondentie richting de asielzoeker over de AA zal moeten worden aangepast (brieven, informatiefolders, etc.) om de nieuwe situatie correct te blijven weergeven (readback in plaats van gesprek met de advocaat op dag 4 van de AA).

Opleiding en instructies voor personeel

De IND heeft geen ervaring met het uitvoeren van readbacks. Het personeel zal dus moeten worden opgeleid om deze taak op zich te kunnen nemen. Daarnaast zijn duidelijke instructies nodig voor de medewerkers om te waarborgen dat de readbacks op een uniforme manier worden uitgevoerd.

Huisvesting, vervoer en planning

Omdat meer IND-medewerkers nodig zullen zijn (circa 27 fte) om de readbacks uit te voeren, zullen ook meer werkplekken nodig zijn. Tegelijkertijd komen kamers vrij omdat de rechtshulp de C&A op dag 4 niet meer doet. Het is daarbij wel de vraag of de IND gebruik zal kunnen maken van deze vrijgekomen kamers, aangezien deze kamers zich in een separaat gedeelte van het aanmeldcentra bevinden waar de rechtshulp werkt. Deze kamers zijn niet vanzelfsprekend beschikbaar voor de IND, omdat er dan een ongewenste menging van processen zou kunnen zijn. Mogelijk zijn dus meer hoorkamers nodig dan in de huidige situatie. Wat betreft het vervoer van de asielzoekers wordt geen impact verwacht, omdat de asielzoeker ook in de huidige situatie op dag 4 van de AA op de IND locatie aanwezig moet zijn om het rapport van het nader gehoor met zijn advocaat te bespreken. De werkzaamheden van de planning zullen toenemen, omdat zij in de nieuwe situatie ook medewerkers op dag 4 voor de readback in moeten delen. Het aantal planningsmedewerkers dat nodig is, is niet meegenomen in deze impactanalyse.

4.1.3.2 Risico's readback

Het uitvoeren van readbacks door IND-medewerkers kent een aantal risico's.

IND heeft geen ervaring met readbacks

Ten eerste heeft de IND geen ervaring met readbacks. Op dit moment is het nog niet geheel duidelijk hoe een readback in de praktijk zou werken, bijvoorbeeld of de medewerker of tolk het gehoorverslag voorleest en de asielzoeker op ieder moment een opmerking kan maken, of de medewerker/tolk het verslag alleen op hoofdlijnen doorneemt. Dit laatste zou er bijvoorbeeld voor zorgen dat er achteraf discussie komt over de details die niet zijn besproken. Een uitgebreide pilot zou nodig zijn om de beste opzet voor een readback te kunnen kiezen. Ook kan naar de ervaringen van de betrokken landen gekeken worden. Hieruit blijkt dat de tolk het verslag meestal woord voor woord voorleest.

Readback duurt langer dan 4 uur

Daarnaast is het niet zeker of bij de huidige instroom de gemiddelde tijdsreservering van 4 uur voldoende zal zijn. Met name bij complexe zaken (LHBT's, bekeerlingen, Gülen-aanhangers), waar de gehoren een hele dag of soms langer duren, zal het

niet mogelijk zijn de dag erna een grondige readback in 4 uur uit te voeren. De verwachting is dat meer zaken zullen uitlopen en hierdoor in de VA zullen instromen. Dit legt beslag op de opvangcapaciteit van het COA.

Meer asielzaken zullen instromen in de Verlengde Asielprocedure (VA)

In deze impactanalyse wordt uitgegaan van een readback op dag 4 van de AA. Hiervoor zullen een tolk in de juiste taal en een IND-medewerker beschikbaar moeten zijn. In Finland, Duitsland en Noorwegen werd aangegeven dat het zeer wenselijk is dat de readback door dezelfde IND-medewerker en dezelfde tolk wordt gedaan die bij het gehoor aanwezig zijn om interpretatieverschillen te voorkomen. Dit zorgt echter voor problemen bij het plannen van zaken. Indien dezelfde tolk of een tolk in de juiste taal ontbreekt op dag 4 AA, zal de zaak vaak de VA instromen. Bovendien is het lastig van tevoren in te schatten of een gehoor binnen 1 dag af te ronden zal zijn. Daardoor zullen soms erg kort van tevoren nog een tolk en IND-medewerker ingepland moeten worden voor dag 4 AA. Dit zal niet altijd lukken en ook dan zullen zaken de VA instromen.

Rechtsbijstand tijdens de asielprocedure zal alleen nog plaatsvinden in zaken waarin de IND voornemens is om de aanvraag af te wijzen. Dit is veelal pas bekend na het nader gehoor op het moment dat de IND een voornemen uitbrengt. Dat betekent dat op dag 5 de Raad voor de Rechtsbijstand direct een advocaat moet kunnen toewijzen aan de zaak om te voorkomen dat de zaak VA moet worden gestuurd. Dit geldt zowel bij zaken met een readback als in zaken waarin het gehoor wordt opgenomen.

Negatief gevolg werkplezier en vitaliteit IND-medewerkers

Het wordt verwacht dat het uitvoeren van readbacks een negatieve impact op het werkplezier en de vitaliteit van IND-medewerkers zal hebben. Door IND-medewerkers, die in het kader van een EASO-missie in Griekenland readbacks hebben uitgevoerd, is aangegeven dat readbacks zeer sterk afbreuk doen aan het werkplezier. Readbacks zijn meestal inhoudelijk niet uitdagend, kosten veel tijd en kunnen discussies met de asielzoeker opleveren.

Daarnaast bestaat het risico dat een readback in veel gevallen langer dan 4 uur duurt en daardoor ook de werkdruk voor medewerkers toeneemt.

Werven van nieuwe medewerkers

Gezien de huidige arbeidsmarkt zal het niet eenvoudig zijn aanvullend personeel aan te trekken. Indien het niet mogelijk is het benodigde personeel te werven, zullen de wachttijden in de asielprocedure verder toenemen.

Juridische aspecten

In het geval dat er geen C&A door de advocaat worden ingediend op dag 4 van de AA, maar de IND in plaats hiervan readbacks uitvoert, wordt verwacht dat later in de procedure meer discussie zal zijn over de inhoud van het nader gehoor en bijhorende C&A. De advocatuur zal naar verwachting alsnog C&A indienen samen met de zienswijze. Denkbaar is ook dat de advocatuur vaker de inhoud van het nader gehoor in twijfel zal trekken, met het argument dat de asielzoeker de correcties en aanvullingen zonder rechtshulp kenbaar heeft moeten maken.

Verhoogde kwetsbaarheid voor schommelingen in de asielinstroom

Door het invoeren van readbacks is de IND kwetsbaarder voor fluctuaties in de asielinstroom. Bij een lagere instroom neemt het werk sterker af dan in de huidige

situatie en bij een hogere instroom neemt het werk sterker toe. Daarmee wordt ook het risico op langere wachttijden groter bij een verhoogde instroom.

Van belang is dat bij het invoeren van readbacks de Ondernemingsraad (OR) betrokken moet worden.

4.1.3.3 Impact opnemen van gehoren

Een andere mogelijkheid, waarbij C&A niet nodig zijn, is het opnemen van gehoren. Artikel 17 van de Procedurerichtlijn bepaalt dat het niet nodig is de mogelijkheid voor C&A te bieden indien er een schriftelijk verslag en een geluidsopname van het gehoor is. Onder andere uit gesprekken met de Nederlandse politie en met Noorwegen en Finland blijkt dat er verschillende opties zijn voor het opnemen van gehoren (zoals vaste of draagbare apparatuur en centraal of lokaal opslaan van opnames). Aan deze opties kleven zowel voor- als nadelen, die in deze paragraaf benoemd worden.

Type opnameapparatuur

Voor het opnemen van gehoren kan zowel vaste opnameapparatuur als draagbare opnameapparatuur gebruikt worden. Het voordeel van vaste apparatuur is dat opnames direct in het aangesloten systeem opgeslagen kunnen worden. In Noorwegen werd aangegeven dat medewerkers vaste apparatuur lastiger in gebruik vinden, waardoor onder andere opnames verloren zijn gegaan. Ook is veel onderhoud nodig. Bovendien vergt vaste opnameapparatuur meer aanpassingen in de hoorkamers.

Het voordeel van draagbare opnameapparatuur is dat het makkelijker in gebruik is. Bovendien is dit een stuk goedkoper dan vaste opnameapparatuur. Er is wel sprake van beperkte opnametijd, de duur hiervan verschilt per type apparaat. Ook kan het uploaden van de opname in het systeem fout gaan, bijvoorbeeld wanneer het bestand in een verkeerd format opgeslagen wordt of wanneer het een groot bestand betreft. Bij draagbare apparatuur bestaat bovendien het risico dat het apparaat en/of de bestanden op het apparaat kwijt raken. In Noorwegen en bij de Nederlandse politie wordt aangegeven dat dit echter grotendeels voorkomen kan worden door het maken van goede afspraken. Zo kan bijvoorbeeld afgesproken worden dat medewerkers de draagbare opnameapparatuur aan het einde van de dag schoon inleveren. Wanneer een opname kwijt raakt of het opnemen niet mogelijk is vanwege technische problemen, zou in deze gevallen incidenteel een readback gedaan kunnen worden. Op die manier wordt de mogelijkheid voor C&A toch geboden indien niet teruggevallen kan worden op de opname.

Soort opslag

Zowel in Noorwegen als bij de Nederlandse politie werden vanwege technische problemen en verbindingsproblemen moeilijkheden ervaren met het opslaan van opnames. In Noorwegen is er daarom voor gekozen opnames direct in het systeem onder de bijbehorende zaak op te slaan. De politie geeft aan dat het bij het opslaan van opnames handig is de opnames eerst lokaal op te slaan en daarna pas centraal onder de juiste zaak. Dit omdat verbindingsproblemen met de centrale opslag er meermaals voor hebben gezorgd dat de opname deels of helemaal verloren ging. Overigens wordt in Noorwegen naast de opname nog steeds gebruik gemaakt van een verslag, waarop teruggevallen kan worden indien er problemen zijn met de opname.

Effect op huidige asielprocedure

Doordat de C&A op dag 4 van de AA vervalt, en wordt vervangen door opnames, is er geen invulling meer van dag 4 in de AA.

4.1.3.4

Voor- en nadelen gebruik opnames

Er zitten aan het gebruik van opnames ook een aantal andere voor- en nadelen:

Voordelen

- Opnames besparen veel tijd t.o.v. een readback en zorgen voor minder grote belasting van het betrokken personeel. In Noorwegen was de tijdsbesparing een belangrijke reden om van readbacks over te stappen op het doen van opnames.
- Voor zaken waarin de aanvraag wordt ingewilligd, heeft het opnemen van gehoren als voordeel dat nauwelijks extra capaciteit van de IND wordt gevraagd;
- De personeelskosten voor het structureel opnemen van gehoren zijn lager dan het uitvoeren van readbacks omdat dit geen extra fte's kost (hoofdstuk 5)
- Opnames zullen geen impact hebben op de huisvestingscapaciteit zoals bij een readback.
- Het is mogelijk na te gaan wat er precies gezegd is tijdens een gehoor. Dit zorgt voor een extra kwaliteitsslag.

Nadelen

- Er zijn naast de kosten voor het aanschaffen van opnameapparatuur andere kosten verbonden aan de implementatie van het opnemen van gehoren (bijv. bouwen/onderhoud van systeem voor uitvoeren, opslag van opnames, technisch personeel, apparatuur om opnames terug te luisteren voor IND-medewerkers etc.). In deze impactanalyse zijn deze kosten niet meegenomen en daarom is niet duidelijk hoe hoog deze precies uit kunnen vallen.
- De IND heeft een zeer beperkte ervaring met het opnemen van gehoren.
- Het kan lastig zijn de kwaliteit van opnames te garanderen. Zo kan typen tijdens een gehoor ruis veroorzaken, evenals geluiden buiten de hoorkamer. Zogenaamde fluistertoetsenborden en het geluidsdicht maken van hoorkamers kunnen dit deels ondervangen.
- Zowel de Nederlandse politie als Noorwegen en Finland ondervinden soms technische problemen met het doen van opnames. Zo komt het voor dat opnameapparatuur niet goed opneemt, kan het uploaden van een opname in het systeem fout gaan en kunnen storingen ervoor zorgen dat opnames deels of helemaal verloren gaan. Dit kan problematisch zijn omdat er dan enkel op het gehoorverslag teruggevallen kan worden waar geen C&A op zijn gedaan.
- Bij zowel vaste als draagbare opname apparatuur kan het voorkomen dat medewerkers vergeten de opname te starten of tijdig te stoppen, of op correcte wijze op te slaan.
- Medewerkers kunnen een gevoel van onveiligheid ervaren als het gehoor wordt opgenomen. Hetzelfde geldt ook voor tolken. Sommige tolken zouden er mogelijk voor kunnen kiezen om niet meer voor de IND te tolken als de gehoren worden opgenomen. Echter, in Finland en Noorwegen en bij de Nederlandse politie worden hier geen problemen mee ervaren. In Noorwegen worden de namen van de medewerker en tolk niet genoemd op de opname. In plaats daarvan wordt een nummer gebruikt om anonimiteit te garanderen. Daarnaast wordt aangegeven dat het schriftelijke verslag van het gehoor eveneens herleidbaar is tot de tolk en medewerker.
- Ook bij de rechtbanken moet de mogelijkheid worden gecreëerd om de geluidsopnames te beluisteren. Het niet bieden van C&A in zaken waarin het

gehoor is opgenomen is op grond van artikel 17, derde van de Procedurerichtlijn immers alleen toegestaan als de opname als bewijs wordt toegestaan in beroepsprocedures.

- Wanneer advocaten in zienswijzen of beroepsschriften veelvuldig verwijzen naar geluidsopnamen, en deze door de beslismedewerker of de pleiter (of de rechter) teruggeluisterd moet worden, zal dat een verhoging van de normtijden voor beschikkingen en pleitnotities tot gevolg hebben. Dit nadeel is overigens niet van toepassing bij inwilligingen. Uit cijfers voor 2018 blijkt dat circa 50% van alle zaken die door de wijziging geraakt worden, worden ingewilligd (spoor 4 zaken van personen vanaf 15 jaar niet-zijnde amv's).
- Het ligt in de lijn der verwachting dat als de IND de gehoren op gaat nemen, de advocatuur in de zienswijze alsnog C&A zullen indienen. Artikel 17, derde lid van de Procedurerichtlijn biedt lidstaten de mogelijkheid om het bieden van C&A niet toe te staan als het gehoor al is opgenomen. Er zal moeten worden uitgewerkt in hoeverre van deze optie gebruik wordt gemaakt. Er moet ruimte zijn om evidente vergissingen of fouten te corrigeren, maar daarbij kan op grond van de tekst van de Procedurerichtlijn ook worden aangegeven dat het niet de bedoeling is dat er in de zienswijze nog allerlei aanvullingen van het relaas plaatsvinden, te meer daar de IND middels een voornemen al een beoordeling van het relaas heeft gegeven.

Van belang is dat bij het invoeren van het opnemen van gehoren de Ondernemingsraad (OR) betrokken wordt.

Daarnaast zal bij het invoeren van opnames een wijziging van het Vreemdelingenbesluit nodig zijn en zal dit enige tijd in beslag nemen.

Ook zal er afgesproken moeten worden wie toegang heeft tot de opnames en op welke wijze deze verstrekt worden. In Noorwegen en Finland kunnen de advocaat en asielzoeker op aanvraag de opname ontvangen, op bijvoorbeeld een usb-stick of cd. De Nederlandse politie maakt gebruik van versleutelde verstrekking van opnames of biedt de advocaat de mogelijkheid om de opname te beluisteren op locatie.

Overigens bestaat in de huidige situatie de mogelijkheid om op verzoek van de asielzoeker het gehoor op te nemen. Dit gebeurt echter in weinig gevallen. Op dit moment wordt het gebruik van geluidsopnames geëvalueerd. Het evaluatierapport is eind 2018 verschenen. Deze pilot heeft niet het gewenste resultaat opgeleverd. Doordat er vrijwel geen verzoeken zijn gedaan om een geluidsopname te maken, is het niet mogelijk gebleken praktische ervaring op te kunnen doen en/of de gewenste inzichten te verkrijgen.

4.1.3.5 Alternatieve optie: C&A in zienswijze

Een alternatief voor readback en het opnemen van gehoren zou kunnen zijn om de rechtsbijstandverlener de C&A te laten indienen samen met de zienswijze. Dit heeft als grootste voordeel dat de IND veel minder wordt belast. De nadelen worden echter groter ingeschat. Met het voornemen maakt de IND namelijk de redenen voor afwijzing aan de vreemdeling kenbaar en de inschatting is dat C&A die vervolgens in de zienswijze worden ingebracht op de argumenten in het voornemen worden afgestemd zodat de IND in meer zaken een nieuw voornemen zal moeten uitbrengen wat tot vertraging en VA-zending leidt. Daarnaast is dit geen oplossing voor zaken waarin de IND de aanvraag inwilligt. In die zaken is geen sprake van een zienswijze terwijl artikel 17, derde lid van de Procedurerichtlijn, voorschrijft dat de mogelijkheid voor de C&A moet worden geboden voordat een besluit op de aanvraag wordt genomen. In zaken waarin een inwilliging volgt – wat veelal pas duidelijk

wordt nadat het nader gehoor heeft plaatsgevonden – zal dus alsnog een readback moeten worden gehouden. Om deze redenen wordt deze derde optie als niet werkbaar beschouwd.

5 Overzicht van de financiële gevolgen

NB. De financiële cijfers zijn afgerond op 1.000.

5.1 Kosten aanpassing rechtsbijstand

Om zicht te krijgen op de mogelijke financiële impact op de IND is een eerste grove berekening van de kosten van de wijziging gemaakt. Een overzicht van de kosten is hieronder te vinden. De achterliggende stappen van de berekening zijn in bijlage I opgenomen.

Voor de impactanalyse is door het programmateam Herontwerp Asielproces uitgewerkt hoe het proces straks ingericht kan worden. Hierbij is een keuze gemaakt voor een aantal opties waarvan in deze analyse is uitgegaan. Naast deze opties zijn een aantal alternatieven denkbaar.

De kosten van de volgende wijzigingen zijn in kaart gebracht:

- Voorlichting en voorbereiding voorafgaand aan de AA aan het eind van het aanmeldgehoor bij spoor 4 zaken
 - 60 minuten extra tijdsinvestering voor de IND-medewerker
 - 60 minuten extra voor de tolk
 - Geldt voor spoor 4 zaken
- Voorlichting en voorbereiding op het nader gehoor door IND voor spoor 1 en 2 zaken
 - 30 minuten extra tijdsinvestering voor de IND-medewerker
 - 30 minuten extra voor de tolk
 - Geldt alleen voor spoor 1 en 2
- Correcties en aanvullingen op het nader gehoor vervangen door 'readback' door IND
 - 4 uur extra tijdsinvestering voor de IND-medewerker
 - 4 uur extra voor de tolk
 - Geldt alleen spoor 4 zaken
- Correcties en aanvullingen op het nader gehoor vervangen door opnames⁶
 - Geen extra tijdsinvestering
 - Geldt alleen voor spoor 4 zaken

Andere kosten zijn niet in kaart gebracht, aangezien de precieze invulling en uitwerking van de maatregel momenteel nog niet bekend is.

De tijden van de bovenstaande opties zijn een schatting, waardoor de daadwerkelijke normtijden kunnen afwijken. Naast deze opties zijn een aantal alternatieven denkbaar. Deze alternatieven worden in het rapport beschreven, maar de kosten van deze alternatieven zijn niet doorberekend. Wanneer bij de daadwerkelijke implementatie van de maatregel voor andere opties wordt gekozen zal de (financiële) impact anders zijn.

Bij de berekening zijn de volgende uitgangspunten gebruikt:

- Amv's zijn uitgezonderd van de wijziging.

⁶ Voor de opnames zijn geen extra hoor- en beslismedewerkers nodig. Wel kan het zijn dat extra technisch personeel nodig is. Inzet van technisch personeel is in deze analyse niet meegenomen. Wel zijn voor deze optie de kosten voor het opnameapparaat in kaart gebracht in paragraaf 5.2.

- Kinderen onder begeleiding van hun ouders onder de 15 worden niet gehoord en worden dus ook niet geraakt door de wijziging.
- De wijziging heeft bij spoor 1 (Dublin) en spoor 2 (Veilig land van herkomst en bescherming in een andere EU-lidstaat) alleen impact op de voorlichting en voorbereiding voorafgaand aan de AA, maar niet op C&A.⁷
- Spoor 4 wordt door alle beoogde wijzigingen geraakt, zowel wat betreft voorlichting/voorbereiding en C&A.

Uitgangspunten aantallen:

- Voor het aantal asielaanvragen is uitgegaan van de Meerjarige Productieprognose (MPP) voor 2019.
- Voor het aantal zaken dat in 2019 door de wijziging geraakt zal worden is uitgegaan van het huidige aantal zaken (2018).
- Voor de berekening is uitgegaan van alle spoor 4 zaken.

Uitgangspunten aantal fte en kosten:

- Het aantal Fte's is berekend op basis van de Handleiding Overheidstarieven 2019⁸ waarin 1 fte (36 uur) gelijk staat aan 1.419 direct productieve uren per jaar.⁹
- Er is uitgegaan van schaal 10 IND-medewerkers (hoor- en beslismedewerkers).¹⁰
- Het gebruikte uurtarief voor de schaal 10 medewerker (€67 exclusief BTW) is afkomstig uit de Handleiding Overheidstarieven 2019.¹¹
- Het gebruikte uurtarief voor tolken is berekend op basis van de uitgaven voor tolken door de IND in 2018. Hierbij is uitgegaan van een uurtarief van €58,42 inclusief BTW en reiskosten. De reiskosten zijn ongeveer 10% van de totale kosten voor tolken.

Hieronder worden de personele kosten van de wijzigingen weergegeven. Voor de opnames zijn geen extra hoor- en beslismedewerkers nodig¹², wel worden in paragraaf 5.2 een eerste schatting van de kosten voor de opnameapparatuur en eventuele besparingen weergegeven.

Additionele kosten per spoor voor IND-medewerkers voor 2019¹³

	30 minuten (spoor 1 en 2) / 60 minuten (spoor 4) voorlichting/ voorbereiding	4 uur readback
Spoor 1	€ 185.000 (2 fte)	N.v.t.
Spoor 2	€ 49.000 (1 fte)	N.v.t.
Spoor 4	€ 651.000 (7 fte)	€ 2.603.000 (27 fte)

7 In de sporen 1 en 2 worden de C&A samen met zienswijze ingediend. Hierdoor is de huidige werkwijze conform het regeerakkoord en is geen wijziging noodzakelijk.

8 <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/255766/handleiding-overheidstarieven-2019.pdf>

9 Hierin zijn vakantiedagen en ziektedagen verrekend.

10 Er kunnen vervolgvragen gesteld worden tijdens de readback, die alleen door een schaal 10 IND-medewerker gesteld mogen worden.

11 Het uurtarief betreft de productieve uren (houdt rekening met vakantiedagen en ziektedagen) en is inclusief overheadkosten (huisvesting, computers etc.).

12 Naast hoor- en beslismedewerkers zal eventueel wel extra technisch personeel nodig zijn. De inzet hiervan is niet meegenomen in deze analyse.

13 Exclusief BTW

Additionele kosten per spoor voor tolken voor 2019¹⁴

	30 minuten (spoor 1 en 2) / 60 minuten (spoor 4) voorlichting/ voorbereiding	4 uur readback
Spoor 1	€ 161.000	N.v.t.
Spoor 2	€ 43.000	N.v.t.
Spoor 4	€ 567.000	€ 2.270.000

Additionele kosten per spoor voor IND-medewerkers en tolken voor 2019

Onderstaande tabel is een optelling van de twee tabellen hierboven.

	30 minuten (spoor 1 en 2) / 60 minuten (spoor 4) voorlichting/ voorbereiding	4 uur readback
Spoor 1	€ 346.000	N.v.t.
Spoor 2	€ 92.000	N.v.t.
Spoor 4	€ 1.218.000	€ 4.873.000

Voor onderliggende details van de berekening zie bijlage I.

BELANGRIJK:

In het korte tijdbestek van deze impactanalyse is het alleen mogelijk gebleken om de kosten te berekenen voor de extra inzet van medewerkers op voorlichting/voorbereiding en C&A op het nader gehoor.

Alle andere kosten zijn niet in deze berekening meegenomen. Hierbij moet worden gedacht aan de volgende kostenposten:

- Aanpassen INDiGO en Metis
- Werving en opleiding nieuwe IND-medewerkers
- Opleiding huidige IND-medewerkers
- Aanpassen huisvesting (bijv. uitbreiding aantal werkplekken en/of hoorkamers)
- Ontwikkelen voorlichtingsmateriaal en interne instructies
- Aanpassen correspondentie (brieven, beschikkingen)
- Additionele proceskosten door grotere juridische risico's
- Het aantal planningsmedewerkers dat nodig is

De daadwerkelijke kosten zullen hierdoor hoger liggen.

5.2 **Kosten voor het opnemen van gehoren**

Begin januari 2017 heeft de IND een EAUT-scan m.b.t. de impact van de voorstellen tot herziening van het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel (GEAS) uitgevoerd. Hierbij is een eerste schatting gemaakt van de kosten voor het maken van geluidsopnames van gehoren. Toen zijn de totale kosten voor het aanschaffen van geschikte opnameapparatuur op €136.500 geschat (€780 per recorder x 175 hoorkamers). Hierbij moet echter opgemerkt worden dat de kosten van de opnameapparatuur afhankelijk zijn van het type apparatuur dat gebruikt wordt en dat deze kosten dus een indicatie betreffen. Bovendien zijn een aantal kosten niet meegenomen in deze impactanalyse, zoals de kosten van implementatie van het systeem, beheer/onderhoud van het systeem, kosten voor apparatuur voor IND-opnames om gehoren terug te luisteren, kosten voor het verstrekken van opnames en kosten voor de opslag van opnames. Daarnaast zullen er aanpassingen aan hoorkamers gedaan moeten worden om de kwaliteit van de opnames te garanderen, zoals het geluidsdicht maken in verband met de vaak gevoelige microfoons van de opnameapparatuur. Om ruis tijdens opnames te voorkomen zal een investering in zogenaamde 'fluistertoetsenborden' overwogen kunnen worden. Een digitale infrastructuur voor het opslaan en beschikbaar stellen van geluidsopnames bestaat al in INDiGO. Wel zijn enkele andere aanpassingen in INDiGO nodig, onder andere om termijnen te bewaken om de opnamen (na 10 jaar of na naturalisatie) te wissen.

6 Tijdspad van invoering

Met het tijdspad van de invoering van de maatregel moet in ieder geval rekening gehouden worden met:

- de afstemming met betrokken partijen;
- de werving en opleiding van nieuwe IND-medewerkers;
- informatiesessies voor huidige IND-medewerkers
- mogelijk uitbreiden van werkplekken en voorzieningen ;
- de aanpassingen in INDiGO;
- aanpassingen in Metis
- aanpassingen in procesbeschrijvingen, systeembeschrijvingen en werkinstructies;
- aanpassingen correspondentie;
- aanpassen kwalificatielijst;
- aanpassen wet- en regelgeving en
- de ontwikkeling van nieuw en aanpassen van bestaand voorlichtingsmateriaal.

Gezien de precieze invulling van de maatregel nog niet bekend is, is het in dit stadium nog niet mogelijk om van al deze punten aan te geven hoeveel tijd dit in beslag neemt. Geschat wordt dat de invoering van de maatregel in totaal ten minste 9 tot 12 maanden in beslag zal nemen.

Aanpassingen in INDiGO

De aanpassingen in INDiGO nemen de meeste tijd in beslag. Viermaal per jaar wordt een nieuwe release van INDiGO naar productie gebracht; rond 1 januari, 1 april, 1 juli en 1 oktober. De realisatie van een wijziging in INDiGO start een halfjaar voorafgaand aan de gewenste nieuwe release van INDiGO. Op dat moment moet de wijziging voldoende duidelijk en uitgewerkt zijn om de wijziging voor INDiGO te kunnen analyseren. Het eerste kwartaal wordt geanalyseerd welke aanpassingen voor INDiGO nodig zijn en het tweede kwartaal worden de wijzigingen doorgevoerd in INDiGO, de zogenaamde bouwtijd. Voor de implementatie dient bij verschillende afdelingen/directies binnen de IND fte vrijgemaakt te worden, waaronder A&B, Innovatie en Standaardisatie Beslissen (I&S) en BV.

Ontwikkeling van voorlichtingsmateriaal

De tijd die nodig is om voorlichtingsmateriaal (door) te ontwikkelen is afhankelijk van de hoeveelheid en de keuze voor welk voorlichtingsmateriaal. Aanpassing van bestaande brochures zal minimaal een kwartaal kosten.

Daarnaast moet rekening gehouden worden met de doorlooptijd die andere partijen nodig hebben om hun informatievoorziening aan te passen. Tijdige afstemming is noodzakelijk.

Bijlage I: Financiële berekening

Bij de berekening zijn de volgende uitgangspunten gebruikt:

- Amv's zijn uitgezonderd van de wijziging.
- Kinderen onder begeleiding van hun ouders onder de 15 worden niet gehoord en worden dus ook niet geraakt door de wijziging.
- De wijziging heeft bij spoor 1 (Dublin) en spoor 2 (Veilig land van herkomst en bescherming in een andere EU-lidstaat) alleen impact op de voorlichting en voorbereiding voorafgaand aan de AA, maar niet op C&A.¹⁵
- Spoor 4 wordt door alle beoogde wijzigingen geraakt, zowel wat betreft voorlichting/vorbereiding en C&A.

Uitgangspunten aantallen:

- Voor het aantal asielaanvragen is uitgegaan van de Meerjarige Productieprognose (MPP) voor 2019.
- Voor het aantal zaken dat in 2019 door de wijziging geraakt zal worden is uitgegaan van het huidige aantal zaken (2018).¹⁶
- Voor de berekening is uitgegaan van alle spoor 4 zaken.

Uitgangspunten aantal fte en kosten:

- Het aantal Fte's is berekend op basis van de Handleiding Overheidstarieven 2019¹⁷ waarin 1 fte (36 uur) gelijk staat aan 1.419 direct productieve uren per jaar.¹⁸
- Er is uitgegaan van schaal 10 IND-medewerkers (hoor- en beslismedewerkers).
- Het gebruikte uurtarief voor de schaal 10 medewerker (€67 exclusief BTW) is afkomstig uit de Handleiding Overheidstarieven 2019.¹⁹
- Het gebruikte uurtarief voor tolken is berekend op basis van de uitgaven voor tolken door de IND in 2018. Hierbij is uitgegaan van een uurtarief van €58,42 inclusief BTW en reiskosten. De reiskosten zijn ongeveer 10% van de totale kosten voor tolken.

Voor de berekening van de kosten is eerst op basis van de uitstroomcijfers van 2018 per spoor bekeken op hoeveel procent van de asielzaken de maatregel betrekking heeft (eerste asielaanvragen exclusief amv's en kinderen jonger dan 15 jaar). Vervolgens is over de cijfers van het Meerjaren Productie Prognose 2019 (MPP, editie februari) berekend hoeveel asielzaken in 2019 door de maatregel geraakt zullen worden, door de berekende percentages toe te passen op de MPP cijfers. Daarna zijn het aantal zaken vermenigvuldigd met het aantal uur dat de medewerker of tolk kwijt is aan de maatregel.²⁰ Hieronder worden de verschillende berekeningen van de financiële impact van de wijziging weergegeven.

¹⁵ In de sporen 1 en 2 worden de C&A samen met zienswijze ingediend. Hierdoor is de huidige werkwijze conform het regeerakkoord en is geen wijziging noodzakelijk.

¹⁶ In het korte tijdsbestek van deze impactanalyse was het niet mogelijk om het aantal gehoren in INDiGO te ontsluiten. Als uitgangspunt is het aantal asielaanvragen genomen.

¹⁷ <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/255766/handleiding-overheidstarieven-2019.pdf>

¹⁸ Hierin zijn vakantiedagen en ziekte dagen verrekend.

¹⁹ Het uurtarief betreft de productieve uren (houdt rekening met vakantiedagen en ziekte dagen) en is inclusief overheadkosten (huisvesting, computers etc.).

²⁰ Omdat de MPP bedoeld is voor ambtelijk gebruik en dus niet actief openbaar wordt gemaakt, wordt deze berekening niet getoond in dit rapport.

Wat zijn de totale additionele uren die gemaakt moeten worden door IND-medewerkers door de wijziging?

	30 minuten (spoor 1 en 2) / 60 minuten (spoor 4) voorlichting/	4 uur C&A nader gehoor
Spoor 1	2.756 uur	N.v.t.
Spoor 2	731 uur	N.v.t.
Spoor 4	9.713 uur	38.852 uur

Wat zijn de totale additionele uren die gemaakt moeten worden door tolken door de wijziging?

	30 minuten (spoor 1 en 2) / 60 minuten (spoor 4) voorlichting/	4 uur C&A nader gehoor
Spoor 1	2.756 uur	N.v.t.
Spoor 2	731 uur	N.v.t.
Spoor 4	9.713uur	38.852 uur

Hoeveel additionele Fte's aan IND-medewerkers zijn nodig?

	30 minuten (spoor 1 en 2) / 60 minuten (spoor 4) voorlichting/	4 uur C&A nader gehoor
Spoor 1	1,94	N.v.t.
Spoor 2	0,52	N.v.t.
Spoor 4	6,84	27,38

Hoeveel additionele personeelskosten ontstaan door de wijziging (uitgaand van een uurloon voor een schaal 10 medewerker van €67 exclusief BTW)?

	30 minuten (spoor 1 en 2) / 60 minuten (spoor 4) voorlichting/	4 uur readback
Spoor 1	€ 184.626	N.v.t.
Spoor 2	€ 49.000	N.v.t.
Spoor 4	€ 650.772	€ 2.603.089

Hoeveel additionele tolkenkosten ontstaan (op basis van een uurtarief van €58,42 inclusief BTW en reiskosten)?

	30 minuten (spoor 1 en 2) / 60 minuten (spoor 4) voorlichting/	4 uur readback
Spoor 1	€ 160.983	N.v.t.
Spoor 2	€ 42.725	N.v.t.
Spoor 4	€ 567.435	€ 2.269.738

Wat zijn de totale kosten van de wijziging (IND-medewerkers en tolken)?

	30 minuten (spoor 1 en 2) / 60 minuten (spoor 4) voorlichting/	4 uur readback
Spoor 1	€345.609	N.v.t.
Spoor 2	€ 91.726	N.v.t.
Spoor 4	€ 1.218.207	€ 4.872.827

Wat zijn de aanschaffkosten voor het opnameapparaat? ²¹

Circa €136.500 (€780 aanschaffingskosten per recorder x 175 hoorkamers)

Andere kosten zijn niet in kaart gebracht, aangezien de precieze invulling en uitwerking van de maatregel momenteel nog niet bekend is.

²¹ Voor de opnames zijn geen extra hoor- en beslismedewerkers nodig. Wel kan het zijn dat extra technisch personeel nodig is. Ook zijn er kosten verbonden aan de implementatie van het opnemen van gehoren (bijv. aanschaffen opnameapparatuur en bouwen/onderhoud van systeem voor uitvoeren en opslag van opnames). In deze analyse zijn enkel de kosten voor de opnameapparaten berekend.



IND:
dé toelatingsorganisatie
van Nederland