



## Werkinstructie SUA

Openbaar

|                    |  |
|--------------------|--|
| Aan                | Directeuren IND<br>cc DDMB                   |
| Van                | Hoofddirecteur IND                           |
| Nummer & Titel     | WI 2023/7 Opvolgende asielaanvragen          |
| Kenmerk (digijust) |  |
| Hoofdtak           | Asiel  |
| Publicatiedatum    | 10-07-2023                                   |
| Geldig vanaf       | 01-07-2023                                   |
| Geldig tot en met  | 01-07-2024                                   |
| Bijlage(n)         | 1- Stroomschema beoordeling ontvankelijkheid |

### **Disclaimer**

*De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) gebruikt werkinstructies om een breder onderwerp toe te lichten voor medewerkers van de IND ter ondersteuning van hun werkzaamheden en met als doel om het beleid op een correcte en eenduidige wijze uit te voeren. Deze instructies zijn nadrukkelijk géén beleidsregels, maar procedurele instructies en zijn dan ook niet bedoeld als vervanging van de bepalingen in de Vreemdelingen-circulaire 2000 of de Handleiding Rijkswet op het Nederlanderschap. Er kunnen overigens goede redenen bestaan om in een individueel geval maatwerk te leveren en van een instructie af te wijken.*

### **1. Inleiding**

In deze werkinstructie wordt de procedure en de werkwijze met betrekking tot opvolgende asielaanvragen<sup>1</sup> toegelicht. Daarnaast wordt in deze werkinstructie nader uitgelegd in welke gevallen kan worden afgezien van horen en hoe de (EDT-)procedure verloopt. Deze werkinstructie dient ter vervanging van Werkinstructie 2019/9 'Procedure herhaalde aanvragen'.

Het proces van het indienen van een opvolgende asielaanvraag is erop gericht om de vreemdeling in een zo vroeg mogelijk stadium te wijzen op onvolledigheden in zijn aanvraag en om onvolledige aanvragen die niet tijdig worden aangevuld, buiten behandeling te stellen. Dit bevordert een efficiënte behandeling van opvolgende aanvragen en voorkomt verstopping van de EDT-procedure door incomplete aanvragen.

Deze werkinstructie gaat achtereenvolgens in op de volgende onderwerpen:

1. Het aanvraagformulier, model M35-O;
2. Het indienen van een opvolgende aanvraag en buiten behandeling stellen;
3. De beoordeling of de aanvraag compleet is;
  - 4.1 Dublin;
  - 4.2 Geen Dublin;
4. De beoordeling of de aanvraag ontvankelijk is;
  - 5.1 Nieuwe elementen en bevindingen;
  - 5.2 De nieuwe elementen en bevindingen moeten relevant kunnen zijn;
  - 5.3 Beoordeling tijdens het voorafgaand onderzoek;
    - 5.3.1 Niet horen;
    - 5.3.2 Wel horen;
5. Een opvolgende aanvraag na intrekking of niet verlengen van een verblijfsvergunning asiel.

---

<sup>1</sup> In wet- en regelgeving en in het dagelijks spraakgebruik worden verschillende termen gebruikt om de asielaanvraag ná de eerste asielaanvraag aan te duiden: 'herhaalde aanvraag', 'opvolgende aanvraag' of 'tweede of volgende aanvraag'. Om redactionele redenen is in deze werkinstructie voor de term 'opvolgende aanvraag' gekozen.

## 2. Het aanvraagformulier, model M35-O

Een opvolgende asielaanvraag kan uitsluitend worden ingediend middels het daarvoor bestemde aanvraagformulier, model M35-O<sup>23</sup>. Model M35-O biedt de vreemdeling de mogelijkheid om de asielaanvraag toe te lichten en te onderbouwen en daarmee de informatie te verschaffen die nodig is voor de beoordeling van de aanvraag.

Model M35-O dient door de vreemdeling of diens wettelijk vertegenwoordiger (ouder of voogd) te zijn ondertekend<sup>4</sup>. Indien model M35-O niet is ondertekend dient de vreemdeling bij het daarvoor bestemde loket op het Aanmeldcentrum in Ter Apel hierop gewezen te worden zodat de vreemdeling (alsnog) de aanvraag kan ondertekenen. In het uitzonderlijke geval dat de vreemdeling wel in persoon een asielaanvraag indient en deze afdoende onderbouwt, maar het model M35-O niet wenst te ondertekenen is sprake van een rechtsgeldige maar onvolledige aanvraag. Niettemin kan om redenen van opportuniteit op de aanvraag worden beslist, deze hoeft dan niet op grond van artikel 4:5 Awb buiten behandeling te worden gesteld<sup>5</sup>.

Indien een vreemdeling zich bij in Ter Apel meldt voor het indienen van een opvolgende aanvraag en hij heeft geen ingevuld model M35-O bij zich, dient de vreemdeling ter plekke in de gelegenheid te worden gesteld om een model M35-O in te vullen. Indien de vreemdeling hiervan geen of slechts gedeeltelijk gebruik maakt, is sprake van een aanvraag waarin relevante informatie mist (handelwijze: zie hieronder bij 'Beoordeling of de aanvraag compleet is').

Wanneer sprake is van één van de omstandigheden van artikel 3.50 Vv hoeft de opvolgende asielaanvraag niet middels model M35-O te worden ingediend en wordt model M35-H gebruikt. De aanvraag wordt dan behandeld in spoor 1, 2 of 4.

## 3. Het indienen van een opvolgende asielaanvraag en buiten behandeling stellen

De vreemdeling of diens wettelijk vertegenwoordiger dient zich met model M35-O te melden in AC Ter Apel, op werkdagen tussen 8:00 uur en 16:00 uur, voor het indienen van de opvolgende asielaanvraag<sup>6</sup>. Een opvolgende aanvraag die niet in persoon door de vreemdeling of diens wettelijk vertegenwoordiger is ingediend, wordt aangemerkt als onvolledige aanvraag waarbij de vreemdeling in verzuim is omdat hij niet voldoet aan het wettelijk voorschrift voor het indienen van de aanvraag<sup>7</sup>. De vreemdeling wordt middels een voornemen tot buiten behandelingstelling een termijn van één week geboden om de aanvraag (alsnog) in persoon in te dienen en het verzuim te herstellen. Ingeval de vreemdeling de aanvraag niet binnen de gegeven herstelverzuimtermijn in persoon op het aanmeldcentrum in Ter Apel indient, kan de aanvraag buiten behandeling worden gesteld op grond van artikel 4:5, eerste lid, onder a van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb)<sup>8</sup>. De vreemdeling kan tegen dit besluit beroep instellen bij de rechtbank<sup>9</sup>.

Indiening in persoon maakt het mogelijk de identiteit van de vreemdeling bij indiening van de aanvraag te verifiëren en vast te stellen dat de vreemdeling in Nederland is. Bovendien kunnen vingerafdrukken worden afgenomen voor opname in Eurodac.

---

<sup>2</sup> Paragraaf C1/2.9 en C2/8 van de Vreemdelingencirculaire;

<sup>3</sup> <https://ind.nl/Formulieren/7054.pdf>;

<sup>4</sup> Zie bijv. AbRS 19 mei 2006, nr. 200601178/1/V3. Aangezien het model M35-H niet meer wordt gebruikt bij opvolgende asielaanvragen, vormt de ondertekende model M35-O de rechtsgeldige aanvraag.

<sup>5</sup> Vgl. AbRS 11 januari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:56, r.o. 4.2.

<sup>6</sup> Artikel 3.108, eerste lid, Vb en paragraaf C1/2.9 van de Vreemdelingencirculaire.

<sup>7</sup> Zie in dit verband artikel 6, tweede en derde lid, Procedurerichtlijn. Nu deze grond tot buiten behandelingstelling niet is opgenomen in artikel 30c Vw, kan artikel 4:5 van de Awb als wettelijke grondslag gelden.

<sup>8</sup> Ingevolge artikel 4:5, vierde lid, Awb moet buiten behandelingstelling plaatsvinden binnen vier weken nadat de termijn voor het herstellen van het verzuim ongebruikt is verstreken.

<sup>9</sup> Zie artikel 79, eerste lid onder a, Vw juncto Bijlage 1 bij de Awb (Regeling rechtstreeks beroep), onder 'Vreemdelingenwet', onder f.

Indien een vreemdeling een wettelijk vertegenwoordiger heeft, dan mag de wettelijk vertegenwoordiger de aanvraag namens de vreemdeling indienen. Dit dient wel in persoon te gebeuren door de wettelijk vertegenwoordiger op AC Ter Apel. Wettelijk vertegenwoordigers zijn ouder(s) of een voogd. Advocaten of (rechts)hulpverleners zijn vanuit hoofde van hun functie geen wettelijk vertegenwoordiger. Indien een wettelijk vertegenwoordiger de aanvraag op de juiste wijze (in persoon) heeft ingediend namens een vreemdeling kan de aanvraag niet buiten behandeling worden gesteld op grond van artikel 4:5 Awb vanwege het feit dat de vreemdeling zelf de aanvraag niet in persoon heeft ingediend.

Indiening van opvolgende aanvragen enkel op werkdagen gedurende kantooruren stelt AC Ter Apel in staat de beschikbare bezetting in het weekend en op feestdagen uitsluitend in te zetten op de behandeling van de instroom van eerste asielaanvragen. Anders dan bij opvolgende aanvragers, gaat het daarbij om vreemdelingen die veelal kort geleden zijn ingereisd, niet bekend zijn in Nederland en acuut opvang en voorzieningen behoeven. Alleen in geval van nijpende omstandigheden zal de vreemdeling die zich buiten de vastgestelde tijden meldt voor indiening van een opvolgende aanvraag de mogelijkheid van het indienen van de aanvraag (en daarmee opvang) worden geboden. De opvolgende aanvraag wordt dan op het eerstvolgende moment binnen de vastgestelde tijden beoordeeld op compleetheid. Onder 'nijpende omstandigheden' wordt in ieder geval verstaan:

- Vreemdelingen die kampen met ernstige medische/psychische omstandigheden;
- Vreemdelingen die hoogzwanger zijn of net zijn bevallen (zes weken voor en zes weken na de uitgerekende datum);
- Vreemdelingen die acuut geen onderdak meer hebben, terwijl er een vorstcouance geldt.

Het moment van indienen van model M35-O geldt tevens als de start van de asielprocedure en dus gaat op dat moment ook de beslistermijn lopen<sup>10</sup>. Tevens is de datum van indiening leidend bij het eventueel verlenen van een verblijfsvergunning asiel en voor de beslistermijn.

#### **4. De beoordeling of de aanvraag compleet is**

Na ontvangst van een aanvraag die voldoet aan de wettelijke vereisten voor indiening, volgt zo spoedig mogelijk een beoordeling of de aanvraag compleet is en of er geen relevante informatie mist om de aanvraag inhoudelijk in behandeling te kunnen nemen. Daarbij is relevant of een eerdere aanvraag niet in behandeling is genomen op grond van de Dublinverordening.

##### *4.1 Dublin*

Na het innemen van een aanvraag wordt eerst beoordeeld of de vorige aanvraag niet in behandeling is genomen op grond van de Dublinverordening en (nog) geen sprake is geweest van een overdracht. Indien blijkt dat het claimakkoord nog geldig is, dan wordt de aanvraag – ook indien de aanvraag niet compleet is – niet buiten behandeling gesteld. De aanvraag dient in dat geval (met spoed) te worden afgehandeld in de EDT. Vaak zal daarbij op grond van artikel 3.118b, derde lid, Vb van horen kunnen worden afgezien. Echter, dit is net als bij iedere opvolgende aanvraag afhankelijk van wat de vreemdeling aanvoert.

Indien het claimakkoord niet meer geldig is en een andere lidstaat (nog steeds) verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvraag, moet opnieuw een claim worden gelegd. De vreemdeling behoort dan geen opvolgende aanvraag middels model M35-O in te dienen, maar zal in Ter Apel een M35-H moeten ondertekenen. Mocht ten onrechte toch een M35-O worden overgelegd, dan wordt dit formulier ingenomen, aangemerkt als rechtsgeldige aanvraag en voor zover relevant wordt de met dit formulier aangeleverde informatie bij de beoordeling betrokken. De aanvraag wordt behandeld als ware sprake van een eerste aanvraag. Daarbij wordt de procedure als omschreven in artikel 3.109c Vb gevolgd.

---

<sup>10</sup> ECLI:NL:RVS:2018:2098, ECLI:NL:RVS:2018:2157 en ECLI:NL:RVS:2018:2158. Zie ook AbRS 7 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2681.

Indien blijkt dat het claimakkoord niet meer geldig is en Nederland verantwoordelijk is geworden voor de behandeling van de asielaanvraag, behoort de vreemdeling ook geen opvolgende aanvraag in te dienen middels model M35-O. Mocht dit toch gebeuren, dan wordt dit formulier ingenomen, aangemerkt als rechtsgeldige aanvraag en voor zover relevant wordt de met dit formulier aangeleverde informatie betrokken bij de beoordeling. Echter, de aanvraag moet dan worden behandeld als ware sprake van een eerste asielaanvraag. De vreemdeling dient te worden ingepland op het passende spoor.

#### 4.2 Geen Dublin

In die gevallen waarbij het vorige besluit geen besluit tot het niet in behandeling nemen van de aanvraag was, dient te worden beoordeeld of de opvolgende asielaanvraag compleet is.

In paragraaf C2/8 Vc staat de werkwijze beschreven bij niet complete, opvolgende aanvragen. Daaruit volgt dat als de aanvraag niet compleet is, er zo snel mogelijk een voornemen tot buiten behandeling stelling op grond van artikel 30c, eerste lid onder a, Vw wordt uitgereikt aan de vreemdeling<sup>11</sup>, dan wel – indien er een advocaat is – aan de advocaat wordt verzonden. De vreemdeling krijgt met het voornemen de gelegenheid om de aanvraag binnen een termijn van in beginsel één week aan te vullen met de ontbrekende informatie. In paragraaf C2/8 Vc staan ook de situaties beschreven waarin een kortere termijn, van bijvoorbeeld een aantal uur, kan worden geboden om de opvolgende aanvraag te completeren. In het voornemen dient te worden aangegeven welke termijn de vreemdeling krijgt om de aanvraag compleet te maken. In het voornemen dient ook concreet aangegeven te worden welke informatie ontbreekt. Een algemene verwijzing naar het aanvraagformulier is daarbij niet voldoende. Er dient in het voornemen concreet aangegeven te worden welke documenten en bewijsmiddelen ontbreken en/of welke vragen niet of onvoldoende zijn beantwoord.

Indien de aanvraag met de zienswijze wordt aangevuld met de ontbrekende informatie, dan wordt de aanvraag alsnog in behandeling genomen en wordt de procedure gevolgd als beschreven in artikel 3.118b Vb. Wordt geen zienswijze ingediend of wordt de aanvraag met de zienswijze niet of niet volledig aangevuld, dan wordt de aanvraag middels een beschikking buiten behandeling gesteld op grond van artikel 30c, eerste lid onder a, Vw.<sup>12</sup>

De opvolgende aanvraag is compleet als aan de aanwijzingen en verzoeken om informatie zoals die op model M35-O staan, is voldaan. Het is daarbij aan de vreemdeling om ervoor zorg te dragen dat hij dit formulier – eventueel met hulp van bijvoorbeeld een advocaat, VluchtelingenWerk of andere derden – volledig invult. In model M35-O wordt de vreemdeling erop gewezen dat indien hij de hulp van een advocaat wenst, hij daartoe zelf een advocaat dient te zoeken.

Bij de beoordeling of een aanvraag compleet is, is allereerst van belang wat de vreemdeling als redenen voor de indiening van de opvolgende aanvraag heeft aangegeven op de M35-O. Op model M35-O staat aangegeven welke informatie de vreemdeling moet aanleveren en welke vragen hij moet beantwoorden ten aanzien van zijn aanvraag. Is die informatie niet aangeleverd, dan ontbreekt er relevante informatie om de aanvraag in behandeling te kunnen nemen. In dat geval is de aanvraag in principe niet compleet en volgt een voornemen tot buiten behandeling stelling op grond van artikel 30c, eerste lid, onder a, Vw.

Bij de vraag wanneer sprake is van indiening van een volledige aanvraag die (inhoudelijk) in behandeling kan worden genomen, is van belang dat sprake moet zijn van een persoonlijke en concrete toelichting waaruit blijkt waarom de vreemdeling een nieuwe asielaanvraag heeft ingediend. Indien alleen sprake is van een algemene verwijzing naar beleid, wet- of regelgeving, uitspraken, documenten, enzovoorts zonder dat de vreemdeling daarbij een

---

<sup>11</sup> Van belang hierbij is dat de vreemdeling tekent voor ontvangst van het voornemen.

<sup>12</sup> Uit de uitspraken van de Afdeling van 21 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:574 en 12 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:828, volgt dat hier beschreven werkwijze in lijn is met wet- en regelgeving.

individuele en concrete toelichting geeft waarom een en ander op hem persoonlijk van toepassing is en tot een ander oordeel zou moeten leiden, is de aanvraag niet compleet. Er ontbreekt dan relevante informatie om de aanvraag in behandeling te kunnen nemen. Zo kan de vreemdeling bijvoorbeeld niet volstaan met de enkele mededeling dat sprake is van geloofsgroei. Hij zal nader moeten toelichten waaruit blijkt dat daarvan sprake is.

Indien de vreemdeling zich beroept op een wijziging in de algehele (veiligheids)situatie in het land van herkomst, zal hij dit met stukken moeten onderbouwen. Indien die stukken omvangrijk zijn, mag verwacht worden dat de vreemdeling aangeeft welke passages met name relevant zijn. Ook dient hij toe te lichten waarom de wijziging in de veiligheidssituatie voor de beoordeling van zijn aanvraag relevant is. Ingeval van een beroep op artikel 15(c) van de Kwalificatierichtlijn, houdt dit tenminste in dat hij aangeeft of deze situatie speelt in het gebied waaruit hij afkomstig is.

In geval de reden die de vreemdeling opgeeft voor de opvolgende asielaanvraag in algemene bewoordingen zijn gesteld en nadere onderbouwing of toelichting vergen (middels informatie uit openbare bronnen/documenten/enz.), mag ook verwacht worden dat de vreemdeling deze onderbouwing en toelichting bij zijn aanvraag voegt. Doet de vreemdeling dat niet, dan is de aanvraag niet compleet. Indien de vreemdeling aangeeft dat er nog documenten ter onderbouwing van zijn aanvraag volgen, is de aanvraag evenmin compleet. De vreemdeling kan immers zelf het moment kiezen waarop hij zijn opvolgende aanvraag indient, zodat verwacht mag worden dat de aanvraag compleet is op het moment dat hij deze indient<sup>13</sup>. Er wordt om die reden ook geen uitstel verleend ten aanzien van het completeren van de aanvraag omdat de vreemdeling nog aan het wachten is op nadere informatie<sup>14</sup>. Immers, de vreemdeling kiest voor het moment van het indienen van de aanvraag.

Uit model M35-O dient in ieder geval duidelijk te blijken waar de vreemdeling zich op beroept en de IND moet in staat zijn om op basis van model M35-O in combinatie met de aangeleverde documenten/bewijsmiddelen een beoordeling te verrichten. Indien bij de aanvraag informatie ontbreekt die niet relevant is voor de beoordeling van deze aanvraag, dan wordt de aanvraag – ondanks het ontbreken van die informatie – niet buiten behandeling gesteld. Te denken valt aan een vraag op model M35-O die niet is beantwoord, maar waarvan het antwoord in dit specifieke geval gelet op het aan de aanvraag ten grondslag gelegde geen relevantie heeft voor de beoordeling.

Bij de vraag of een aanvraag compleet is of niet, wordt niet getoetst of de overgelegde documenten en/of verklaringen nieuwe elementen en bevindingen zijn die relevant kunnen zijn voor de beoordeling van de asielaanvraag. Het gaat slechts om de vraag of de aanvraag voldoende individueel en concreet is onderbouwd en toegelicht om deze in behandeling te nemen. Met andere woorden, bij de vraag of een aanvraag compleet is, wordt niet beoordeeld of een aanvraag inhoudelijk tot een ander oordeel kan leiden dan de vorige keer.

Indien de vreemdeling documenten overlegt ter onderbouwing van zijn opvolgende aanvraag, dan volgt uit M35-O dat hij deze van een vertaling dient te voorzien. Bij ontbreken van de vertaling is de aanvraag niet compleet en wordt er geen onderzoek naar de echtheid van de documenten gestart. Indien vorenstaande situatie zich voordoet, worden de documenten wel door de IND-medewerker gekopieerd en toegevoegd aan het dossier. De documenten worden na het kopiëren teruggegeven aan de vreemdeling. Er volgt een voornemen tot buiten behandeling stelling op grond van artikel 30c, eerste lid onder a, Vw, met een termijn om de asielaanvraag alsnog te completeren. Indien de vreemdeling binnen die termijn de vertalingen alsnog verkrijgt, dient hij de documenten voorzien van vertaling in persoon aan te leveren in Ter Apel of per aangetekende post aan Bureau Documenten te Zwolle en hiervan melding te maken in de zienswijze. Voornoemde werkwijze geldt ook als de aanvraag om andere redenen niet compleet is en er documenten dienen te worden betrokken bij de beoordeling van de aanvraag.

---

<sup>13</sup> AbRS 19 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2473, r.o. 2.2.

<sup>14</sup> AbRS 26 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:919, r.o. 5.

De opvolgende asielaanvraag kan niet zonder meer buiten behandeling worden gesteld op grond van artikel 30c, eerste lid onder a, Vw als de vreemdeling meerdere documenten overlegt en slechts een deel van de documenten niet is vertaald<sup>15</sup>. Dat kan alleen als de wel vertaalde documenten onvoldoende zijn voor een beoordeling van de aanvraag of als de onvertaalde stukken van zodanig belang zijn dat een goede beoordeling zonder vertaling niet mogelijk is. Als ervoor wordt gekozen een dergelijke aanvraag buiten behandeling te stellen, zal moeten worden gemotiveerd en toegelicht welke van deze situaties zich voordoet. De onvertaalde documenten, mits van ondergeschikte betekenis, worden buiten beschouwing gelaten. Dit zal zich bijvoorbeeld voordoen als naast een vertaalde dagvaarding, ook onvertaalde krantenknipsels worden overgelegd die niet zien op de vreemdeling maar enkel ter illustratie dienen.

## **5. De beoordeling of de aanvraag ontvankelijk is**

Indien de aanvraag is beoordeeld als compleet, dient te worden beoordeeld of de aanvraag ontvankelijk is<sup>16</sup>. Artikel 40 van de Procedurerichtlijn bepaalt dat indien een vreemdeling een opvolgende aanvraag indient, hier nieuwe elementen en bevindingen die de kans op internationale bescherming aanzienlijk groter maken aan ten grondslag moeten worden gelegd. Het criterium om te beoordelen of de nieuwe feiten en omstandigheden de kans op internationale bescherming aanzienlijk groter maken, is niet opgenomen in nationale wet- en regelgeving. In de nationale wet- en regelgeving is opgenomen dat de nieuwe feiten en omstandigheden relevant moeten kunnen zijn voor de beoordeling van de asielaanvraag. Dit is een minder streng ontvankelijkheidscriterium. Om te beoordelen of dit zo is, wordt de aanvraag onderworpen aan een voorafgaand onderzoek, bestaande uit twee fasen.

### *5.1 Fase 1: nieuwe elementen en bevindingen*

Voor de vraag wat 'elementen en bevindingen' zijn moet aansluiting worden gezocht bij artikel 4 van de Kwalificatierichtlijn. Uit dat artikel volgt dat onder nieuwe elementen en bevindingen moeten worden verstaan: 'De verklaringen van de verzoeker en alle documentatie in het bezit van de verzoeker over zijn leeftijd, achtergrond, ook die van relevante familieleden, identiteit, nationaliteit(en), land(en) en plaats(en) van eerder verblijf, eerdere verzoeken, reisroutes, reisdocumenten en de redenen waarom hij een verzoek om internationale bescherming indient'.

De vraag of elementen en bevindingen 'nieuw' zijn, zal al snel bevestigend moeten worden beantwoord<sup>17</sup>. Hiervoor is bepalend of de elementen of bevindingen in de eerdere asielprocedure zijn aangevoerd en beoordeeld. Is dat niet het geval, dan zijn de elementen en bevindingen daarmee nieuw. Daarbij doet niet ter zake of de elementen of bevindingen eerder hadden kunnen worden aangevoerd.

Slechts als datgene wat aan een opvolgende aanvraag ten grondslag wordt gelegd min of meer identiek is aan wat in de eerdere asielprocedure is overgelegd of aangevoerd en beoordeeld, kan worden gesteld dat het element of bevinding niet nieuw is en dat de aanvraag reeds daarom niet-ontvankelijk is.

### *5.2 Fase 2: de nieuwe elementen en bevindingen moeten relevant kunnen zijn*

De beoordeling of een nieuw element of bevinding relevant is, is een individuele beoordeling. Een nieuw element of bevinding is in ieder geval niet relevant als op voorhand is uitgesloten dat het kan afdoen aan (de overwegingen van) het eerdere besluit.

Bij de beoordeling of een nieuw element of bevinding relevant kan zijn, kan onder andere worden betrokken:

- De redenen waarom de eerdere asielaanvra(a)g(en) is/zijn afgewezen;

---

<sup>15</sup> AbRS 17 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2549.

<sup>16</sup> Zie ook het stroomschema in bijlage 1 'Stroomschema beoordeling ontvankelijkheid van de opvolgende aanvraag'.

<sup>17</sup> ECLI:EU:C:2021:478, [CURIA - Documents \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/curia/doclist/curia/doclist.do?method=detailDoc&docid=86492&doclang=nl).

- De situatie (van een bepaalde groep) in het land van herkomst van de vreemdeling en het landenbeleid;
- De relevantie van een document of van de (aanvullende schriftelijke en/of mondelinge) verklaringen van de vreemdeling voor de beoordeling van het asielrelaas;
- Het moment waarop de vreemdeling de nieuwe informatie aandraagt en of er aanwijzingen zijn dat de opvolgende asielprocedure slechts is aangespannen om rechtmatig verblijf of andere voordelen te verkrijgen;
- De aard en inhoud van een document en de afgevende instantie/persoon;
- De wijze waarop de vreemdeling een document heeft verkregen;
- Of er (goede) redenen zijn te twijfelen aan authenticiteit van een document;
- Of er (goede) redenen zijn om te twijfelen aan de inhoudelijke juistheid van de in een document vermelde gegevens;
- Of sprake is van een authentiek bevonden document<sup>18</sup>.

Documenten waarvan de authenticiteit niet kan worden vastgesteld, of die geen objectief verifieerbare bron hebben, moeten ook worden betrokken bij de beoordeling of deze relevant kunnen zijn. De beoordeling van de bewijzen die bij een opvolgende aanvraag worden overgelegd, mag namelijk niet verschillen van die beoordeling bij een eerste aanvraag.

Als aan de opvolgende aanvraag een document ten grondslag is gelegd, dient te worden beoordeeld wat de bewijswaarde van het document is en of het relevant kan zijn. Dat zal onder andere niet het geval zijn, als het document geen informatie behelst die relevant is voor de inhoudelijke beoordeling van de aanvraag of als het document geen steun biedt voor het asielrelaas of er misschien zelfs mee in strijd is. Ook de omstandigheid dat de authenticiteit van een stuk niet is aangetoond, kan bij de beoordeling van de bewijswaarde van overgelegde documenten worden meegewogen.

Bij de toets of de nieuwe elementen en bevindingen relevant kunnen zijn, dienen de redenen voor de afwijzing van de vorige aanvra(a)g(en) te worden bekeken en dienen deze redenen in onderlinge samenhang met de nieuwe elementen en bevindingen te worden beoordeeld, om zo te concluderen of deze nieuwe elementen en bevindingen relevant kunnen zijn voor de beoordeling van de opvolgende asielaanvraag.

### *5.3 Beoordeling tijdens het voorafgaand onderzoek*

Het voorafgaand onderzoek start op de hasa-kamer. Tijdens het voorafgaand onderzoek wordt beoordeeld of de opvolgende asielaanvraag ontvankelijk moet worden verklaard en of er een gehoor moet worden gepland.

In de besluitvorming kan gelet op het vorenstaande in ieder geval – eventueel zonder dat er een gehoor plaatsvindt – tot niet-ontvankelijkheid op grond van artikel 30a, eerste lid, onder d, Vw worden geconcludeerd indien:

- Al hetgeen aan de opvolgende aanvraag ten grondslag is gelegd, al in de eerdere procedure is aangevoerd en beoordeeld. Daarmee is geen sprake van nieuwe elementen en bevindingen, of;
- Er is sprake van nieuwe elementen en bevindingen, maar deze niet relevant kunnen zijn voor de beoordeling van de opvolgende asielaanvraag.

Als niet tot niet-ontvankelijkheid kan worden geconcludeerd, zal de aanvraag inhoudelijk worden beoordeeld. In geval van een afwijzing, zal dan tot kennelijke ongegrondheid kunnen worden geconcludeerd (artikel 30b, eerste lid onder g Vw).

Of een gedateerd of ongedateerd document eerder overgelegd had kunnen worden, maakt geen onderdeel uit van de ontvankelijkheidstoets.

---

<sup>18</sup> Een document is authentiek als het origineel en onvervalst is en is afgegeven door een daartoe bevoegde instantie (paragraaf C1/4.6 Vc).

### *Verwijtbaarheidstoets*

Artikel 40, vierde lid van de Procedurerichtlijn (de verwijtbaarheidstoets) is niet expliciet opgenomen in de Nederlandse wet- en regelgeving en daarmee kunnen nieuwe elementen en bevindingen niet buiten beschouwing worden gelaten omdat deze al ten tijde van de eerdere asielpcedure bij de vreemdeling bekend waren en de vreemdeling deze door eigen toedoen niet toen al heeft aangevoerd terwijl dat wel had gekund<sup>19</sup>. De omstandigheid dat een nieuw element of bevinding eerder had kunnen worden aangevoerd kan wel worden betrokken bij de vraag of het aangevoerde relevant kan zijn voor de beoordeling, bijvoorbeeld als de nieuwe elementen en bevindingen vooral bestaan uit verklaringen die niet met bewijs worden gestaafd. Het late moment waarop de elementen en bevindingen naar voren worden gebracht, doet in zo'n geval afbreuk aan de bewijskracht van het gestelde. Ook als wordt besloten de aanvraag inhoudelijk te behandelen, kan het late moment van inbrengen van de nieuwe elementen en bevindingen afhankelijk van de omstandigheden van het geval worden betrokken in de geloofwaardigheidsbeoordeling.

#### *5.3.1 Niet horen*

Het criterium om af te zien van een gehoor wordt in artikel 3.118b, derde lid, Vb algemeen geformuleerd: '(...)indien Onze Minister de kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen die nodig is voor het kunnen nemen van de beschikking, kan vergaren zonder nader gehoor'. Afzien van horen kan alleen in zaken waarin de aanvraag niet-ontvankelijk kan worden verklaard op grond van artikel 30a, eerste lid, sub d, Vw. Om het criterium uit het Vb wat meer handen en voeten te geven zijn in paragraaf C1/2.9 Vc een aantal situaties beschreven waarin het voor de hand ligt om niet te horen. De in de Vc beschreven situaties zijn niet limitatief, dus ook buiten deze situaties kan van horen worden afgezien als op grond van de stukken reeds blijkt dat de aanvraag geen kans van slagen heeft en wordt ingeschat dat een gehoor voor die beoordeling geen toegevoegde waarde heeft. Hier dient wel terughoudend gebruik van te worden gemaakt.

Er kan niet van een gehoor worden afgezien als het nodig is om de vreemdeling nadere vragen te stellen over de door hem ingebrachte elementen en bevindingen of als een mondelinge toelichting van de vreemdeling toegevoegde waarde zou hebben.

Als wordt besloten de vreemdeling niet te horen, dient in het voornemen altijd uitdrukkelijk te worden gemotiveerd waarom wordt afgezien van een gehoor en waarom een gehoor niet noodzakelijk was voor een zorgvuldige voorbereiding. Indien er twijfel is of de zaak zonder horen zorgvuldig kan worden beslist, is het verstandig om de vreemdeling te horen. Anderzijds betekent het gegeven dat een situatie op de lijst in de Vc staat niet dat van horen móet worden afgezien. Het kan voorkomen dat in een situatie waarin naar zijn aard in veel gevallen kan worden afgezien van een gehoor, in het individuele geval een gehoor noodzakelijk is voor zorgvuldige besluitvorming.

In de Procedurerichtlijn staat een aantal gevallen genoemd waarin weliswaar sprake is van een opvolgende aanvraag, maar waarin altijd gehoord moet worden.<sup>20</sup> Het gaat dan om de situatie dat de vreemdeling voor het eerst zelfstandig en op eigen naam een asielaanvraag indient.<sup>21</sup> Het betreft hier gevallen waarin eerder de ouders namens de betreffende (minderjarige) vreemdeling de aanvraag hebben ingediend.

---

<sup>19</sup> AbRS 26 januari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:208.

<sup>20</sup> Zie artikel 42, tweede lid, aanhef en onder b, gelezen in samenhang met artikel 40, zesde lid en artikel 7, tweede lid en vijfde lid, onder c, van de Procedurerichtlijn.

<sup>21</sup> Voor de vraag of sprake is van een 'opvolgende' asielaanvraag is niet bepalend of de vreemdeling bij zijn eerdere aanvraag zelfstandig een eigen relaas naar voren heeft kunnen brengen (zie AbRS 24 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2815). Indien kinderen voor wie eerder door de ouders een aanvraag is ingediend later zelfstandig een asielaanvraag doen, dan is sprake van een opvolgende asielaanvraag die in de EDT-procedure wordt behandeld (maar waarin dus niet met toepassing van het derde lid van artikel 3.118b Vb van horen kan worden afgezien). Ook in het geval er namens een kind nimmer een asielaanvraag is ingediend, kan onder omstandigheden de eerste asielaanvraag van het kind in de EDT-procedure worden behandeld. Daartoe is dan wel van belang dat het kind geen zelfstandige asielmotieven heeft dan wel dezelfde asielmotieven heeft als de hoofdpersoon (veelal de ouder) en dat



Hoewel de tekst van artikel 3.118b, derde lid, Vb niet uitsluit dat ook in zaken waarin kan worden ingewilligd of afgewezen als kennelijk ongegrond, van horen kan worden afgezien, volgt uit artikel 40, derde lid Vw juncto artikel 14 van de Procedurerichtlijn en de nota van toelichting bij de wijziging van het Vb<sup>22</sup> dat het afzien van een gehoor enkel mogelijk is bij een aanvraag die wordt afgewezen als niet-ontvankelijk op grond van artikel 30a, eerste lid, sub d, Vw (geen nieuwe elementen of bevindingen dan wel geen nieuwe elementen of bevindingen die relevant kunnen zijn voor de beoordeling van de aanvraag). Dat betekent dat in geval van inhoudelijke beoordeling van de opvolgende asielaanvraag (inwilliging of afwijzing als kennelijk gegrond) altijd een gehoor zal moeten worden ingepland.

In geval van een andere afdoening dan niet-ontvankelijk, is het uiteraard mogelijk dat wordt geoordeeld dat horen van de vreemdeling gelet op hetgeen is aangevoerd in het M35-O niet zinvol is. Echter, in dat geval kan hoogstens zonder horen worden beslist met voorafgaande instemming van de vreemdeling of diens gemachtigde. De vreemdeling en diens gemachtigde zijn niet verplicht hieraan medewerking te verlenen. Geven zij deze instemming dan moet dit kenbaar in het dossier worden opgenomen middels een telefoonnotitie die ter bevestiging aan de gemachtigde wordt toegezonden.

In geval er niet wordt gehoord, dient een EDT procedure<sup>23</sup> ingepland te worden. De vreemdeling wordt vooraf in kennis gesteld wanneer zijn EDT procedure start.

In het geval niet gehoord hoeft te worden, geldt de volgende procedure:

Dag 1: voornemen

Dag 2: zienswijze

Dag 3: beschikking

In paragraaf C1/2.9 Vc onder het kopje '*Bekendmaking van het voornemen en de beschikking in de ééndagstoets asiel*' staat beschreven op welke wijze het voornemen en de beschikking in de EDT-procedure bekend worden gemaakt. Indien er geen gemachtigde bekend is en het niet mogelijk is de beschikking aan de vreemdeling uit te reiken is paragraaf C1/2.13 Vc van toepassing. De melding van terinzagelegging dient in ieder geval voor de duur van de beroepstermijn te blijven hangen.

Het kan voorkomen dat er aanvankelijk terecht is afgezien van een gehoor, maar dat er bijvoorbeeld naar aanleiding van de zienswijze nieuwe elementen of bevindingen bekend zijn geworden of dat de zienswijze aanleiding geeft tot een andere beoordeling van reeds bekende elementen of bevindingen als gevolg waarvan de vreemdeling alsnog gehoord moet worden. In die gevallen bepaalt artikel 3.118b, vierde lid, Vb dat de EDT-procedure opnieuw start (conform artikel 3.118b, tweede lid, onderdelen a tot en met e, Vb) en een gehoor moet worden gepland.

Het kan ook voorkomen dat in een zaak is afgezien van horen, maar bijvoorbeeld vanwege proces-technische redenen uit de EDT-termijnen gaat. Op grond van artikel 3.118b, vijfde lid, Vb wordt een aanvraag dan behandeld in de zogeheten verlengde EDT. Het gegeven dat toepassing wordt gegeven aan het vijfde lid betekent niet dat de zaak daarom te ingewikkeld is geworden en dat er gehoord zou moeten worden. Zolang wordt voldaan aan het criterium van het derde lid van artikel 3.118b Vb kan ook in de verlengde EDT worden beslist zonder een gehoor. Ook hier geldt dat als een zaak is doorverwezen naar de verlengde EDT en er nadien redenen zijn om alsnog te gaan horen, de EDT-procedure opnieuw start.

---

de aanvraag inhoudelijk wordt behandeld inclusief het houden van een gehoor (vgl. AbRS 24 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1019).

<sup>22</sup> Besluit tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000, in verband met de aanpassing van de procedure bij de behandeling van herhaalde asielaanvragen.

<sup>23</sup> 'EDT' staat voor 'ééndagstoets' asiel en betreft de in artikel 3.118b Vb beschreven procedure.

Tegen de (proces)beslissing om niet te horen, staat geen zelfstandig rechtsmiddel open. Indien de vreemdeling meent dat dat onrecht is afgezien van horen, kan hij dat in de zienswijze en in beroep naar voren brengen.

Indien in een eerdere asielaanvraag afwijzend is beslist omdat de vreemdeling afkomstig is uit een veilig land van herkomst of hij reeds internationale bescherming geniet in een andere EU-lidstaat, wordt een opvolgende procedure gestart met het invullen van model M35-O. Deze aanvragen worden op de gebruikelijke wijze, versneld, binnen de EDT-procedure behandeld. Daarbij kan op grond van artikel 3.118b, derde lid, Vb van horen worden afgezien.

Indien uit het gehoor blijkt dat het land van herkomst van de vreemdeling niet langer als veilig voor hem kan worden aangemerkt, of indien de status van internationale bescherming van de vreemdeling in de andere EU-lidstaat niet langer aan hem kan worden tegengeworpen, wordt de vreemdeling in de AA of VA gehoord over de asielmotieven die zien op het land van herkomst. Let wel, het enkele feit dat de geldigheid van de verblijfsvergunning van de vreemdeling in de andere lidstaat is verlopen, is onvoldoende om tot de conclusie te komen dat er geen status van internationale bescherming meer bestaat in die lidstaat. De internationale beschermingsstatus moet door de vergunningverlenende lidstaat expliciet zijn ingetrokken, om over te gaan tot een gehoor over de motieven van het verlaten van het land van herkomst.

Indien in de eerste asielaanvraag afwijzend is beslist omdat een veilig derde land is tegengeworpen, wordt een opvolgende procedure wel gestart met het invullen van model M35-O. Ook indien de vreemdeling aanvoert en kan aantonen dat hij geen toegang kan krijgen tot het veilige derde land wordt er een EDT-procedure gestart. Indien in de EDT wordt vastgesteld dat terugkeer naar het derde land voor de vreemdeling niet mogelijk blijkt, wordt de vreemdeling in de AA of VA gehoord over de asielmotieven die zien op het land van herkomst. Indien de vreemdeling niet kan worden gevolgd ten aanzien van zijn stellingen over de onmogelijkheid om toegang te krijgen tot het veilig derde land, kan in de EDT worden beslist.

### *5.3.2 Wel horen*

Indien op de hasa-kamer duidelijk is dat de opvolgende asielaanvraag compleet is maar niet of de opvolgende asielaanvraag ontvankelijk kan worden verklaard, wordt er in ieder geval een gehoor gepland. Dit gehoor maakt dan onderdeel uit van het voorafgaand onderzoek. De opvolgende asielaanvraag kan na het gehoor niet-ontvankelijk worden verklaard als blijkt dat er geen nieuwe elementen en bevindingen zijn óf dat de nieuwe elementen en bevindingen niet relevant kunnen zijn voor de beoordeling van de aanvraag.

Let wel, het is niet de bedoeling om de vreemdeling die een opvolgende asielaanvraag indient tweemaal te horen. Indien er wordt besloten tijdens het voorafgaand onderzoek een gehoor te doen, dan worden hierin zowel de ontvankelijkheid als de inhoudelijke aspecten bevestigd.

Indien de aanvraag compleet is, er nieuwe elementen en bevindingen naar voren zijn gebracht én al zonder een gehoor duidelijk is dat die nieuwe elementen en bevindingen relevant kunnen zijn voor de beoordeling, is de opvolgende aanvraag ontvankelijk. De opvolgende aanvraag wordt in dat geval inhoudelijk behandeld en er dient in alle gevallen een gehoor te worden gepland. Hiervan kan enkel in overleg met de vreemdeling of diens gemachtigde worden afgeweken en als de afspraak wordt vastgelegd in het externe dossier van de vreemdeling middels een (telefoon)notitie.

In het geval de vreemdeling moet worden gehoord, maar hij heeft geen advocaat, dan neemt de IND contact op met de Raad voor de Rechtsbijstand met het verzoek een advocaat toe te voegen. De IND stelt de vreemdeling en diens advocaat vooraf in kennis wanneer de EDT-procedure start en waar en wanneer de vreemdeling zich op een IND-locatie dient te melden voor zijn gehoor.

In het geval de vreemdeling gehoord wordt, geldt de volgende procedure:

Dag 1: gehoor en voornemen of inwilligende beschikking

Dag 2: zienswijze

Dag 3: (afwijzende of inwilligende) beschikking

Er kan - indien de informatie die de vreemdeling middels het M35-O formulier verstrekt daartoe aanleiding geeft – ook direct een 6-daagse procedure worden ingepland. In dat geval verloopt de procedure als volgt:

Dag 1: gehoor

Dag 2: correcties en aanvullingen

Dag 3: voornemen of inwilligende beschikking

Dag 4: zienswijze

Dag 5: (afwijzende of inwilligende) beschikking

Dag 6: uitreiken beschikking

In die gevallen waarin een aanvullend gehoor noodzakelijk wordt geacht, biedt artikel 3.118b, zevende lid, Vb de mogelijkheid om de procedure te verlengen tot maximaal 20 dagen.

#### **6. Een opvolgende aanvraag na intrekking of niet verlengen van een verblijfsvergunning asiel**

Het komt voor dat de unit Herbeoordelingen of de unit Verlengingen constateert dat de verblijfsvergunning van een vreemdeling moet worden ingetrokken dan wel niet kan worden verlengd, maar dat tegelijkertijd uit de ex-nunc toets ook duidelijk is dat er (mogelijk) een andere verleningsgrond op grond van artikel 29, eerste lid Vw is. In die gevallen wordt geen terugkeerbesluit opgelegd teneinde de vreemdeling in de gelegenheid te stellen een nieuwe asielaanvraag in te dienen<sup>24</sup>.

Of de aanvraag na intrekking van een eerdere status of na niet verlengen van de status wordt ingediend middels formulier M35-O of formulier M35-H (eerste asielaanvraag) is afhankelijk van het feit of er een eerdere asielprocedure is doorlopen. Indien er aan de eerdere statusverlening geen asielaanvraag ten grondslag heeft gelegen (bv. bij ambtshalve verlening na verlening van een mvv nareis), dan wordt de asielaanvraag na intrekking of niet verlengen van de status ingediend middels formulier M35-H als zijnde een eerste, zelfstandige asielaanvraag.

Indien er aan de eerdere statusverlening een asielaanvraag ten grondslag heeft gelegen, dan wordt de opvolgende asielaanvraag conform artikel 3.118b, negende lid, Vb ingediend middels formulier M35-O.

Voor beide aanvragen wordt de vreemdeling verwezen naar aanmeldcentrum Ter Apel voor indiening van de aanvraag.

---

<sup>24</sup> Zie hiervoor de werkinstructie 'Herboordelen asiel'.

Bijlage 1

*Stroomschema beoordeling ontvankelijkheid van de opvolgende aanvraag*

