



Aan:
Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

**Immigratie- en
Naturalisatiedienst**
Directie Strategie en
Uitvoeringsadvies

Rijnstraat 8
2515 XP Den Haag
Postbus 16275
2500 BG Den Haag
www.ind.nl

Datum
19 december 2023

Ons kenmerk
5050642

Uw kenmerk
--

Bijlage(n)
--

1. Doel nota

Ter besluitvorming

2. Aanleiding, gevraagde actie(s) en advies

Bij kamerbrief van 26 augustus 2022 is aangekondigd dat de wettelijke beslistermijn van asielaanvragen met 9 maanden wordt verlengd (van 6 maanden naar 15 maanden). Deze maatregel geldt voor alle asielaanvragen waarvan de wettelijke beslistermijn nog niet was verstreken op de datum van inwerkingtreding van WBV 2022/22 (27/9/2022). Deze verlenging van de beslistermijn geldt voor zaken ingediend tot 1 januari 2023.

Bij kamerbrief van 3 februari 2023 is de beslistermijn voor zaken na 1 januari 2023 ook met 9 maanden verlengd tot 1 januari 2024. In die brief is eveneens aangekondigd dat op 1 juli 2023 opnieuw zou worden beoordeeld of verdere verlenging tot 1 januari 2024 noodzakelijk was. Bij kamerbrief van 13 juli over de stand van zaken bij de IND is opgenomen dat verlenging van de beslistermijn tot 1 januari 2024 nog steeds noodzakelijk is.

Advies: U wordt geadviseerd om de wettelijke beslistermijn vanaf 1 januari 2024 tot 1 januari 2025 te verlengen met 9 maanden.

Op 1 juli 2024 zal opnieuw worden beoordeeld of de maatregel nog in stand moet blijven hetgeen afhankelijk is van de instroom en voorraad asielzaken bij de IND.

3. Toelichting op het advies

Inmiddels is duidelijk dat de eerste asielinstroom in 2023 hoger zal zijn dan de capaciteit van de IND en is de prognose dat dit voor 2024 eveneens het geval is. In de TK-brief actuele situatie migratieketen van 10 november 2023 staat hierover:

- In 2023 zal naar verwachting het aantal eerste asielaanvragen met een kans van 75% uitkomen tussen een bandbreedte van 30.000 (minimum scenario) tot bijna 54.000 (maximum scenario). De totale asielinstroom komt daarmee tussen de ca. 45.000 en 68.000¹ uit. De verwachting voor de eerste asielinstroom is daarmee ca. 3.000 tot 7.000 personen lager dan de verwachting vanuit de vorige MPP.
- Voor 2024 en de jaren daarna is de prognose dat – bij ongewijzigd beleid – de asielinstroom hoog blijft. Zo wordt voor 2024 een totale asielinstroom verwacht van tussen de ca. 49.000 en 76.000.
- Er zijn diverse maatregelen genomen om versneld aanvragen te behandelen en om beter te kunnen sturen om zo de voorraad minder snel

¹ Totale asielinstroom bestaat uit eerste aanvragen, herhaalde aanvragen, hervestiging en asiel nareis.

te laten oplopen. De hoge instroom overtreft echter de beslis capaciteit van de IND en de resultaten die de IND met de ingezette maatregelen behaalt.

Betekenis instroom en voorraad IND bij verlenging

De twee voornaamste argumenten bij de twee eerdere verlengingen waren:

- de (verwachte) instroom is hoger dan het jaar daarvoor;
- de IND kan de instroom niet bijhouden en heeft te maken met oplopende werkvoorraden.

Datum
19 december 2023

Ons kenmerk
5050642

Uw kenmerk
--

Andere argumenten om de beslistermijn te verlengen waren:

- de mogelijkheden tot uitbreiding van de formatie van de IND zijn begrensd;
- bestaande achterstanden mogen wel degelijk worden meegenomen in de afweging of een verlenging van de wettelijke beslistermijn noodzakelijk is om te waarborgen dat een zorgvuldige beoordeling van asielaanvragen mogelijk blijft;
- een begrensde beslis capaciteit kan geen reden zijn om de zorgvuldigheid in de besluitvorming ondergeschikt te maken aan de snelheid.

Voor 2024 is de inschatting gemaakt dat de totale asielinstroom tussen de 49.000- en 76.000 ligt, hetgeen wederom hoger is dan het voorgaande jaar. De eerste asielinstroom voor 2024 zal naar verwachting uitkomen tussen de 31.500 (minimum) en 58.400 (maximum). De IND heeft vanaf 2022 te maken met een stapeling van achterstanden waardoor het niet mogelijk is om in te lopen op de ontstane voorraad.

Dit betekent dat de instroom nog steeds hoog is, maar de inschatting is dat deze niet aanzienlijk zal stijgen ten opzichte van het jaar daarvoor. Dit is relevant omdat hier bij de eerdere verlenging wel een beroep op werd gedaan. Daarnaast wordt door tegenstanders van de verlenging erop gewezen dat de instroom niet een piek vertoont maar geleidelijk is gestegen. De kern van hun betoog is dat de Procedurerichtlijn een verlenging van de wettelijke beslistermijn in asielzaken alleen mogelijk maakt als sprake is van een plotselinge, onverwacht hoge instroom die het onmogelijk maakt om in die procedures binnen de termijn van 6 maanden een zorgvuldige beslissing te nemen. Aan achterstanden en onvoldoende beslis capaciteit zou volgens hen geen betekenis toekomen omdat daaraan structurele problemen ten grondslag liggen die al jaren bekend zijn (zoals financiering van de IND en te late opschaling). Daarnaast krijgt de verlenging van de beslistermijn zo een structureel karakter terwijl die in zijn aard tijdelijk zou moeten zijn.

Een (onverwachte) veel hogere verwachte instroom in 2024 ten opzichte van 2023 kan bij deze derde verlenging niet als argument gebruikt worden.

Wel kan het standpunt ingenomen worden dat een graduele maar aanhoudend hoge instroom niet tot gevolg mag hebben dat snelheid boven zorgvuldigheid gaat. Uit de totstandkomingsgeschiedenis van de Procedurerichtlijn volgt dat bij de beslistermijn van zes maanden geen rekening is gehouden met fluctuaties in de instroom. Om die reden kan worden betoogd dat ook een nog steeds hoge instroom ten opzichte van de productie capaciteit relevant is voor het verlengen van de beslistermijn. Er dient immers op een groot aantal

verzoeken tegelijk beslist te worden waardoor de beslistermijn met zes maanden niet wordt gehaald.

Ook voor 2024 is de verwachting dat de instroom zo hoog is dat de IND die niet kan bijhouden met als gevolg dat de voorraad verder zal toenemen. Op 1 oktober 2023 bestond de voorraad uit 39.280 asielzaken. Voor 2024 is de verwachting dat er 44.560 aantal zaken in de voorraad zullen zitten hetgeen richting 2025 oploopt naar 63.020 zaken.

Uitgaande van een medium scenario van 48.500 eerste asielinstroom en een productiecapaciteit op spoor 1, 2 en 4 van 28.540 zal ook voor 2024 de IND niet in staat zijn om de verwachte instroom in 2024 bij te houden.

Dit betekent dat een wettelijke beslistermijn van 6 maanden niet reëel is voor asielaanvragen ingediend op of na 1 januari 2024. Indien de beslistermijn vanaf 1 januari 2024 niet meer verlengd wordt, kan dit in juli 2024 ook tot de situatie leiden dat de aanvragers met een asielaanvraag van na 1 januari 2024 voorrang krijgen op aanvragers met een eerdere asielaanvraag omdat hun wettelijke beslistermijn eerder verloopt. Vandaar dat ook een verlenging van deze termijn met 9 maanden wordt voorgesteld ook voor zaken na 1 januari 2024. Dit zal niet betekenen dat in alle zaken deze maximale termijn nodig is om tot een besluit te komen. Het streven blijft om asielaanvragers zo snel mogelijk een zorgvuldig besluit te geven op hun aanvraag.

Juridische afweging

Tegen de eerste verlenging op grond van WBV 2022/22 loopt op dit moment een procedure bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De Afdeling heeft op 8 november een verwijzingsuitspraak² gedaan en prejudiciële vragen gesteld aan het Hof van Justitie van de Europese Unie. De Afdeling heeft vragen gesteld over de vraag wanneer sprake is van 'een groot aantal' en of dit ook een graduele toename mag behelzen, of er een begrenzing in de tijd waarin toepassing mag worden gegeven aan de mogelijkheid de beslistermijn te verlengen is en of rekening moet worden gehouden met omstandigheden zoals achterstanden of een gebrek aan personele capaciteit bij de beslisautoriteit. In de verwijzingsuitspraak heeft de Afdeling in haar voorlopig oordeel (rechtsoverwegingen 22 t/m 25) ten aanzien van bepaalde begrippen in artikel 31, derde lid, derde volzin en onder b, van de Procedurerichtlijn³, een ruimere (voorlopige) uitleg gegeven.

De beantwoording van de prejudiciële vragen kan naar verwachting een tot anderhalf jaar duren.

Het is onbekend welk gevolg de verschillende zittingsplaatsen van de rechtbank Den Haag hieraan verbinden. In het algemeen worden beroepszaken

Datum
19 december 2023

Ons kenmerk
5050642

Uw kenmerk
--

² [Uitspraak 202300717/1/V1 - Raad van State](#).

³ Art 31, derde lid Pri:

(...)

De lidstaten kunnen de in dit lid bepaalde termijn van zes maanden met ten hoogste negen maanden verlengen wanneer:

(...)

b) een groot aantal onderdanen van derde landen of staatlozen tegelijk om internationale bescherming verzoekt, waardoor het in de praktijk zeer moeilijk is de procedure binnen de termijn van zes maanden af te ronden

aangehouden in afwachting van de beantwoording van relevante prejudiciële vragen. Echter, het (langdurig) aanhouden van beroepen tegen niet tijdig beslissen, is niet verplicht en verdraagt zich slecht met de doelstelling van dat rechtsmiddel, namelijk het geven van een prikkel aan het bestuursorgaan om zo spoedig mogelijk alsnog een besluit op de aanvraag te nemen. De Afdeling heeft in haar verwijzingsuitspraak geen handreiking voor de rechtbanken opgenomen.

Datum
19 december 2023

Ook de rechtsgeldigheid van WBV 2023/3 wordt op dit moment in beroepen niet tijdig betwist.

Ons kenmerk
5050642

Uw kenmerk
--

Indien de Afdeling beslist dat de eerste verlenging van de beslistermijn met 9 maanden niet rechtsgeldig is, zal dit ook betekenen dat de verlenging vanaf 1 januari 2023 niet rechtsgeldig is en eventueel ook de verlenging na 1 januari 2024. Maar uitsluitel hierover zal aldus nog naar verwachting geruime tijd op zich laten wachten.

De mogelijkheid bestaat echter dat wanneer de rechtbanken beroepen niet-tijdig in asielzaken aanhouden in afwachting van de beantwoording van de prejudiciële vragen, voor een langere termijn geen dwangsommen worden opgelegd. Als de Afdeling uitspraak doet in hoger beroep zal in veel aangehouden zaken al zijn beslist, zodat daarin geen dwangsommen meer kunnen worden opgelegd en verbeurd.

Mogelijkheden tot differentiatie in maatregel

Eventueel zou de duur van de verlenging van de beslistermijn kunnen worden ingeperkt tot 6 maanden (dus $6 + 6 = 12$ mnd. ipv $6 + 9$ mnd.) of zou de termijn waarvoor de verlenging geldt, kunnen worden ingekort (dus niet in één keer voor heel 2024 maar eerst voor 6 maanden of korter). Echter, gezien de huidige voorraad, huidige productie en verwachte instroom is een beslistermijn van een jaar of meer voor (een deel van) de asielaanvragen ingediend na 1 januari 2024 zeer realistisch. Vanuit dat perspectief is een verlenging van 9 maanden voor alle aanvragen ingediend in 2024 wenselijk. Ook vanuit het perspectief van de asielaanvrager die moet weten waar hij/zij/hen aan toe is. Wel kan in een kamerbrief worden aangegeven dat als de omstandigheden drastisch veranderen (veel lagere instroom, of veel hogere productie) de maatregel tussentijds kan worden aangepast. Om die reden wordt ook voorgesteld om op 1 juli 2024 te beoordelen of verdere verlenging nog noodzakelijk is.

Het uitblijven van een nieuwe verlenging van de beslistermijn, heeft overigens niet tot gevolg dat sneller op asielaanvragen kan worden beslist. Wel kan de aanvrager dan weer na zes maanden een ontvankelijk beroep niet-tijdig indienen. Echter, ook aan de opdracht van de rechtbank kan de IND voorlopig niet structureel gevolg geven. Een aanvrager is daarom, afgezien van een aanspraak op een dwangsom, niet gebaat bij het achterwege laten van een nieuwe verlenging van de beslistermijn.

4. Toelichting

4.1 Politieke en bestuurlijke context

De verlenging van de wettelijke beslistermijn bij asielaanvragen heeft in het verleden tot enige kritische vragen geleid van de PvdA en Bij1. Ook VWN is kritisch over het structureel verlengen van de beslistermijn. Verder lijkt er wel

besef te zijn dat deze verlenging van de wettelijke termijnen aansluiten bij de huidige realiteit. Risico blijft of deze maatregel ook bij de rechter stand houdt met name nu hier sprake is van een derde verlenging zonder dat nog duidelijkheid is over de rechtsgeldigheid van de eerste verlenging.

4.2. Communicatie

Wanneer besloten wordt om de verlenging van de wettelijke beslistermijn ook voor asielaanvragen ingediend vanaf 1 januari 2024 door te zetten, zal dit middels een brief aan de Kamer moeten worden gecommuniceerd en zullen alle stakeholders moeten worden geïnformeerd. Ook moet de Vreemdelingencirculaire middels een WBV worden aangepast.

Datum
19 december 2023

Ons kenmerk
5050642

Uw kenmerk
--

4.3. Afstemming

Deze nota is intern IND afgestemd met A&B en JZ en extern met DMB.

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

5.1 Toelichting

De persoonsgegevens van de ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer