

# **Doorlooptijden asielprocedures Vreemdelingenwet 2000**

**E.C. Wilkinson**

**M. Blom**

**H.L. Jongebreur-Telgen**

**B. Karssen**

*Significant*



## Contactgegevens Significant

Significant B.V.  
Thorbeckelaan 91  
3771 ED Barneveld

0342 40 52 40 (tel.)  
0342 40 52 46 (fax)  
[info@significant.nl](mailto:info@significant.nl)  
[www.significant.nl](http://www.significant.nl)

## Voorwoord

Voor u ligt de rapportage van het onderzoek naar de asielprocedures en de doorlooptijden onder de nieuwe Vreemdelingenwet (de Vw 2000). De Vw 2000 is op 1 april 2001 in werking getreden. Dit onderzoek maakt onderdeel uit van de evaluatie van de Vw 2000; het vormt samen met de projecten 'Procesevaluatie' en 'Kwaliteit van de asielbeslissingen' de deevaluatie 'Asielprocedure'.

Het onderzoek naar de asielprocedures en doorlooptijden is in de periode augustus 2004 tot en met maart 2005 door Significant B.V. uitgevoerd in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie. Daarbij werd Significant ondersteund door een begeleidingscommissie (voor de samenstelling daarvan wordt u verwezen naar bijlage 1). De onderzoekers zijn de leden van de begeleidingscommissie zeer erkentelijk voor hun deskundige bijdrage.

Naast de begeleidingscommissie hebben verschillende personen van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), het Landelijke Stafbureau van de Vreemdelingenkamers (LSVK), de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) en andere betrokken organisaties in de asielketen een belangrijke bijdrage geleverd aan het onderzoek via interviews of door het aanleveren van gegevens. Langs deze weg willen de onderzoekers deze personen bedanken voor hun inbreng.

Namens het onderzoeksteam,  
Clare Wilkinson (projectleider)



# Inhoud

<b>Samenvatting</b>	<b>261</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>279</b>
1.1 Achtergrond en aanleiding	279
1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen	279
1.2.1 Doelstelling	279
1.2.2 Onderzoeksvragen	280
1.3 Asielprocedures op hoofdlijnen	281
1.4 Reikwijdte	285
1.4.1 Vergelijking met oude wet	285
1.4.2 Start en einde asielprocedure	286
1.5 Onderzoeksmethodiek	287
1.5.1 Gebruikte gegevens	287
1.5.2 Koppeling bestanden	287
1.5.3 Onderzoekspopulatie	288
1.5.4 Analyse	288
1.5.5 Verklaring van trends	289
1.5.6 Betrouwbaarheid en volledigheid van de uitkomsten	290
1.6 Leeswijzer	291
<b>2 Capaciteit en werkvoorraden van de ketenpartners</b>	<b>293</b>
2.1 De asielketen	294
2.2 Instroom in de keten	294
2.3 Immigratie- en Naturalisatiedienst	295
2.3.1 Werkvoorraden	296
2.3.2 Capaciteit	297
2.4 Vreemdelingenkamers	299
2.4.1 Werkvoorraden	299
2.4.2 Capaciteit	300
2.5 Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State	301
2.5.1 Werkvoorraden	301
2.5.2 Capaciteit	302
2.6 Conclusies	303
2.6.1 Kengetallen van de procesindicatoren	303
2.6.2 Ontwikkelingen gedurende de onderzoeksperiode	303
<b>3 Doorlooptijden en karakteristieken totale asieltraject</b>	<b>307</b>
3.1 Instroom van asielzoekers en processtappen	308
3.1.1 De processtappen	308
3.1.2 De karakteristieken van de instroom	309
3.2 Routes door de asielprocedure	310
3.3 Resultaat van de asielprocedure	311
3.4 Doorlooptijden totale asielprocedure	314
3.4.1 Doorlooptijden per route	314
3.4.2 Doorlooptijden per cohort	316

3.4.3	Doorlooptijden per resultaat van de asielprocedure	316
3.5	Conclusies	318
3.5.1	Kengetallen van de procesindicatoren voor het hele asieltraject	318
3.5.2	Ontwikkelingen gedurende de onderzoeksperiode	319
<b>4</b>	<b>Doorlooptijden en karakteristieken AC-procedure</b>	<b>321</b>
4.1	Instroom van asielzoekers	321
4.1.1	Tijdelijke Noodvoorziening	321
4.1.2	AC-procedure	322
4.2	Routes door de AC-procedure	322
4.2.1	Beroep en hoger beroep	322
4.2.2	Vervolgaanvragen	324
4.3	Resultaat van de individuele processtappen	325
4.3.1	Resultaat AC beslis	326
4.3.2	Resultaat beroep AC	327
4.3.3	Resultaat hoger beroep AC	328
4.4	Doorlooptijden individuele processtappen	329
4.4.1	Doorlooptijden Tijdelijke Noodvoorziening	329
4.4.2	Doorlooptijden AC beslis	330
4.4.3	Behandeltijden	332
4.4.4	Doorlooptijden beroep AC	333
4.4.5	Doorlooptijden hoger beroep AC	334
4.5	Conclusies	337
4.5.1	Kengetallen van de procesindicatoren	337
4.5.2	Ontwikkelingen in de AC-procedure gedurende de onderzoeksperiode	338
<b>5</b>	<b>Doorlooptijden en karakteristieken normale asielprocedure</b>	<b>341</b>
5.1	Instroom	341
5.2	Nader onderzoeken en besluitmoratoria	342
5.2.1	Nader onderzoeken	343
5.2.2	Besluitmoratoria	343
5.3	Routes door de normale asielprocedure	344
5.3.1	Beroep en hoger beroep	344
5.3.2	Terugwijzingen	345
5.4	Resultaat van de individuele processtappen	345
5.4.1	Resultaat van asiel beslis	345
5.4.2	Resultaat van asiel beroep	347
5.4.3	Resultaat asiel hoger beroep	347
5.5	Doorlooptijden individuele processtappen	348
5.5.1	Asiel beslis	348
5.5.2	Beroepszaken asiel	356
5.5.3	Hogerberoepszaken asiel	358

5.6	Conclusies	360
5.6.1	Kengetallen van de procesindicatoren	360
5.6.2	Ontwikkelingen in de normale asielprocedure gedurende de onderzoeksperiode	360
<b>6</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>363</b>
6.1	Conclusies	363
6.1.1	Antwoorden op de onderzoeksvragen	363
6.1.2	Het functioneren van de Vw 2000	366
6.1.3	Het effect van de individuele beleidsinstrumenten	369
6.2	Aanbevelingen	370
6.2.1	Maatregelen om de logistieke wachttijden te verminderen	371
6.2.2	Verbetering van de informatievoorziening	371
6.2.3	Gebruik monitorinformatie ten behoeve van de ketenregie	373
6.2.4	Snelle implementatie registratieverbetering ten behoeve van volgende evaluatie	373
	<b>Summary</b>	<b>375</b>
<b>Bijlage 1</b>	<b>Samenstelling begeleidingscommissie en onderzoeksteam</b>	<b>393</b>
<b>Bijlage 2</b>	<b>Overzicht gehanteerde terminologie</b>	<b>395</b>
<b>Bijlage 3</b>	<b>Overzicht geraadpleegde bronnen</b>	<b>401</b>
<b>Bijlage 4</b>	<b>Onderzoeksverantwoording</b>	<b>403</b>
<b>Bijlage 5</b>	<b>Tijdbalk</b>	<b>415</b>
	<b>Afkortingenlijst</b>	<b>419</b>





# Samenvatting

## Inleiding

### *Achtergrond en aanleiding*

De Vreemdelingenwet 2000 (de Vw 2000), die met ingang van 1 april 2001 van kracht is geworden, heeft onder andere als doelstelling om de doorlooptijden van de procedures voor het aanvragen en verkrijgen van een verblijfsvergunning te verkorten. Hierdoor heeft de asielzoeker sneller duidelijkheid over zijn toekomst in Nederland.

De Tweede Kamer heeft destijds verzocht om een evaluatie, drie jaar na de inwerkingtreding van de Vw 2000, waarbij onder meer wordt onderzocht of de doelen van versnelling van de (asiel)procedure en het voorkomen van doorprocederen voor wat betreft de asielprocedure worden gehaald, en in hoeverre de nieuwe elementen van de Vw 2000 daaraan bijdragen. Het onderzoek waarover in de hiernavolgende hoofdstukken wordt gerapporteerd, 'Doorlooptijden asielprocedures Vreemdelingenwet 2000', maakt onderdeel uit van het deelonderzoek 'Asielprocedure' van de evaluatie van de Vw 2000.

### *Doelstelling*

De doelstelling van dit onderzoek is om na te gaan:

- 1 in welke mate verschillende routes in de asielprocedure voorkomen;
- 2 hoe lang een individuele asielprocedure duurt onder de Vw 2000;
- 3 of de wettelijke termijnen worden gehaald;
- 4 welke factoren invloed hebben op de doorlooptijd van een individuele asielprocedure.

### *De asielprocedure*

Het onderzoek richt zich op het gehele asieltraject vanaf het indienen van de asielaanvraag tot het moment dat de asielzoeker uitgeprocedeerd is of een verblijfsvergunning heeft gekregen. Daarin wordt onderscheid gemaakt tussen de AC-procedure (AC = aanmeldcentrum), waar binnen enkele dagen wordt beslist, en de normale asielprocedure, met een standaard wettelijke beslistermijn van zes maanden.

In principe stromen asielzoekers eerst in de AC-procedure in, na een verblijf in de Tijdelijke Noodvoorziening (TNV). De AC-procedure is bedoeld om snel die aanvragen te selecteren die zeker niet voor inwilliging in aanmerking komen. De processtap 'AC beslis' duurt 48 procesuren (procesuren zijn de uren tussen 8.00 en 22.00 uur op alle dagen) en resulteert in een negatieve beschikking of in doorsturen naar de normale asielprocedure. Opgemerkt dient te worden dat hiermee een beschrijving wordt gegeven van de AC-procedure gedurende de onderzoeksperiode. Sinds 6 december 2004 is ook een positieve beschikking mogelijk in de

AC-procedure, zijn de procedures alleen de uren tussen 8.00 en 18.00 uur, en is alleen het AC op Schiphol in het weekend geopend (Wijziging Vreemdelingen-circulaire 2000, december 2004).

In de normale asielprocedure is de wettelijke termijn waarbinnen de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) een beslissing moet nemen (in de processtap 'asiel beslis') zes maanden. Deze termijn kan worden verlengd met maximaal zes maanden indien nader onderzoek door derden is vereist en met maximaal een jaar indien de asielzoeker valt onder een besluitmoratorium. Bij een positieve beschikking krijgt de asielzoeker een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, die na het verstrijken van de termijn op verzoek omgezet kan worden in een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd.

Asielzoekers kunnen in beroep en in hoger beroep gaan tegen een negatieve beschikking in de AC-procedure (de processtappen 'AC beroep' en 'AC hoger beroep') en in de normale asielprocedure (de processtappen 'asiel beroep' en 'asiel hoger beroep').

### ***Onderzoeks-aanpak***

Voor het onderzoek is gebruikgemaakt van gegevensbestanden die aangeleverd zijn door de IND, het Landelijk Stafbureau van de Vreemdelingenkamers (LSVK) en de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS). Basis voor het onderzoek vormden bestanden van individuele asielverzoeken. De bestanden bevatten per processtap de begin- en einddatum en het resultaat. Verder bevatten de bestanden kenmerken van de asielzoeker, zoals nationaliteit, en per asielzoeker een uniek identificatienummer (het 'bvv-nummer'). Met behulp van het identificatienummer zijn bestanden voor verschillende processtappen aan elkaar gekoppeld en is de asielzoeker gevolgd door het hele asieltraject.

Het onderzoek richt zich op de doorlooptijden en procedures onder de nieuwe wet in de periode vanaf de invoering van de wet op 1 april 2001 tot en met 30 juni 2004 (de 'onderzoekperiode'). Als onderzoekspopulatie zijn alle asielzoekers genomen die in de periode 1 april 2001 tot en met 30 juni 2004 een asielaanvraag hebben ingediend. Er is geen directe vergelijking gemaakt met de doorlooptijden en aantallen onder de oude Vreemdelingenwet (de Vw 1994).

### ***Validiteit van de resultaten***

De in dit rapport vermelde aantallen kunnen afwijken van cijfers in andere rapportages. Deels ligt dit aan definitieverschillen. Zo worden in dit rapport asielzoekers die vóór 1 april 2001 een aanvraag hebben ingediend maar onder de Vw 2000 vallen niet meegenomen, omdat zij toen nog geen eerste beschikking hadden gekregen. Ook is in dit rapport

bij het rapporteren van het aantal asielzoekers rekening gehouden met asielzoekers die meerdere keren een asielaanvraag hebben ingediend; zij worden niet dubbel geteld. In andere rapportages wordt veelal het aantal asielaanvragen gerapporteerd en niet het aantal afzonderlijke asielzoekers. Naast deze definitieverschillen konden niet alle gegevens voor dit onderzoek worden gebruikt door administratieve fouten en ontbrekende identificatienummers. Door deze onvolledigheden in de gegevens is er waarschijnlijk sprake van een beperkte mate van afwijking in de aantallen. De berekende doorlooptijden geven een betrouwbare schatting van de werkelijke doorlooptijden door de grote aantallen waarop de berekeningen zijn gebaseerd, en door het gebruik van de mediaan, een meeteenheid die in tegenstelling tot het rekenkundige gemiddelde niet gevoelig is voor extreme waarden. Ter toelichting, de mediaan van de doorlooptijd is de doorlooptijd waarbij de helft van de asielzoekers een kortere doorlooptijd heeft en de helft een langere doorlooptijd.

## **Resultaten**

Eerst wordt ingegaan op de ontwikkelingen in de capaciteit en werkvoorraden bij de ketenpartners gedurende de onderzoeksperiode. Deze ontwikkelingen zijn van belang omdat zij van invloed zijn geweest op de doorlooptijden. Vervolgens wordt een beschrijving gegeven van de aantallen en de doorlooptijden in de asielprocedure als geheel en in de afzonderlijke processtappen in de AC-procedure en de normale asielprocedure.

### *Capaciteit en werkvoorraden bij de ketenpartners*

In dit onderdeel wordt een beschrijving gegeven van de capaciteit en werkvoorraden van zowel asielzaken onder de Vw 2000 als andere vreemdelingenzaken bij de ketenpartners: de IND, de Vreemdelingenkamers en de ABRvS.

#### *Capaciteit en werkvoorraden bij de IND*

De instroom van asielzaken (zowel AC beslis als asiel beslis) is in de periode 2001-2004 gedaald als gevolg van de sterke daling van de instroom van nieuwe asielzoekers in Nederland. Doordat de productie (het aantal afgedane zaken) in eerste instantie niet evenveel is gedaald, zijn de voorraden in de periode tot december 2002 sterk gedaald. Daarna is de productie afgenomen, waardoor de voorraden weer licht zijn gaan stijgen. In juni 2004 bedroeg de voorraad circa 13.000 zaken tegenover circa 24.000 zaken in maart 2001.

Naast de asielzaken onder de Vw 2000 moesten de medewerkers van de IND gedurende de onderzoeksperiode ook bezwaarzaken behandelen

die onder de oude Vreemdelingenwet (de Vw 1994) vielen. Vooral in de eerste twee jaar van de onderzoeksperiode heeft de IND prioriteit gegeven aan het wegwerken van de bezwaarzaken. Hierdoor is de voorraad van bezwaarzaken sterk gedaald, van 51.000 zaken eind maart 2001 tot 4.000 bezwaarzaken eind juni 2004.

Het aantal fte's voor asielzaken bleef in 2001 en 2002 ongeveer gelijk. Dit in combinatie met de dalende instroom heeft de sterke afname in de voorraden tot eind 2002 mogelijk gemaakt. Vanaf 2003 nam het aantal fte's af. In 2004 waren er 586 fte's beschikbaar voor asielzaken, 59% minder dan het aantal van 1.440 in 2001.

#### *Capaciteit en werkvoorraden bij de Vreemdelingenkamers*

Bij de invoering van de Vw 2000 zijn afspraken gemaakt over de verdeling van de productiecapaciteit bij de Vreemdelingenkamers (zie het deelrapport 'Procesevaluatie'). De AC-zaken en bewaringszaken zouden voorrang krijgen. De resterende productiecapaciteit zou worden verdeeld over de producten 'overig asiel nieuw' (overige asielzaken die onder de Vw 2000 vallen), 'overig asiel oud' (asielzaken die onder de Vw 1994 vallen) en 'regulier' (zaken van reguliere vreemdelingen die bijvoorbeeld in het kader van gezinsvorming naar Nederland komen). Gevolg hiervan was dat ontwikkelingen in het aantal AC-zaken en bewaringszaken veel effect hebben gehad op de beschikbare capaciteit en dus de werkvoorraden van de overige producten.

Met name het aantal bewaringszaken was hoger dan werd voorzien. Begin 2001 is de tiendagetoets ingevoerd, die tot een sterke toename in het aantal bewaringszaken heeft geleid. Mede als gevolg hiervan bleef de productie van asielberoepszaken achter bij de instroom. De voorraad van asielberoepszaken liep op van (logischerwijs) geen zaken onder de Vw 2000 bij ingang van de nieuwe wet tot een piek van 23.000 zaken eind 2002.

Tijdens de onderzoeksperiode vond uitbreiding plaats van de capaciteit bij de Vreemdelingenkamers; er waren 31% meer fte's voor vreemdelingenzaken in 2004 (853 fte's) dan in 2001 (651 fte's). Ook het aantal zittingsplaatsen is toegenomen. Sinds april 2003 hebben alle negentien rechtbanken een Vreemdelingenkamer.

#### *Capaciteit en werkvoorraden bij de ABRvS*

De nieuwe Vreemdelingenwet introduceerde de mogelijkheid om bij vreemdelingenzaken in hoger beroep te gaan. De ABRvS kreeg hiermee een nieuwe taak en had, in tegenstelling tot de overige ketenpartners, niet te maken met nog lopende vreemdelingenzaken die onder de Vw 1994 vallen.

De instroom bij de ABRvS van alle vreemdelingenzaken in 2001 en 2002 was laag en bleef achter bij de ketenprognoses. In 2003 was de instroom van vreemdelingenzaken juist veel hoger dan de verwachtingen. Deze

stijging was vooral toe te schrijven aan een verviervoudiging van het aantal asielzaken (exclusief de AC-zaken).

Deels in reactie op de stijgende instroom heeft de ABRvS haar capaciteit voor vreemdelingenzaken uitgebreid. In 2004 had de ABRvS in totaal 78 fte's, 42% meer dan in 2001, toen de ABRvS 44 fte's in dienst had.

### *Procedures en doorlooptijden*

In dit onderdeel worden eerst de procesindicatoren van het totale asieltraject op hoofdlijnen beschreven. Vervolgens wordt in detail ingegaan op de processtappen in de AC-procedure en in de normale asielprocedure. Ten slotte is een tabel opgenomen met een overzicht van de doorlooptijden in elk onderdeel van het asieltraject.

De doorlooptijden worden uitgedrukt in kalenderdagen tenzij anders vermeld. De doorlooptijd is opgebouwd uit de tijd dat het verzoek daadwerkelijk in behandeling is en uit wachttijden, die deels wettelijk bepaald zijn en deels logistieke wachttijden zijn. Opgemerkt dient te worden dat bij de berekening van de doorlooptijden altijd de datum van de beschikking of uitspraak als eindmoment is genomen; de wettelijk bepaalde termijn na een beschikking of uitspraak voor het indienen van een (hoger) beroep is niet meegeteld.

### *Karakteristieken en doorlooptijden van het totale asieltraject*

Van 1 april 2001 tot en met 30 juni 2004 hebben in totaal 53.622 asielzoekers asiel aangevraagd in Nederland.

Het overgrote deel van de asielzoekers (in totaal 46.134 en gemiddeld 86% van alle asielzoekers) stroomt eerst in de AC-beslisstap in. Driekwart van de asielzoekers (40.297 asielzoekers) stroomt (direct of na de AC-beslisprocesstap) naar asiel beslis in. Van de 53.622 asielzoekers zijn 26.321 (49%) in beroep gegaan en 2.530 (5%) in hoger beroep gegaan. Deze percentages zullen nog toenemen omdat een deel van de asielzoekers op 30 juni 2004 nog geen eerste beschikking heeft gekregen.

De onderzoeksperiode wordt gekenmerkt door een forse daling in de instroom; in de negen maanden van 2001 vanaf de invoering van de Vw 2000 was de instroom 20.936 tegenover 11.958 asielzoekers in geheel 2003.

De samenstelling van de landen van herkomst van de instroom fluctueert tijdens de onderzoeksperiode afhankelijk van de ontwikkelingen in de landen van herkomst. In 2001 en 2002 waren er relatief veel asielzoekers uit Angola en Afghanistan, in 2003 steeg het aantal asielzoekers uit Irak.

Op 30 juni 2004 bevond 28% van de 53.622 asielzoekers zich nog in de asielprocedure. Ook van de eerste viermaandscohorten is circa 20% nog in het proces (een viermaandscohort is een groep asielzoekers die een asielaanvraag in dezelfde viermaandsperiode heeft ingediend). Van de asielzoekers die niet meer in het proces zitten, heeft 12% een verblijfsvergunning gekregen en is 60% afgewezen. De overige asielzoekers hebben

hun verzoek of (hoger) beroep ingetrokken (10%), nemen om overige redenen (zoals vertrek met onbekende bestemming) niet meer deel aan het proces (11%), of hebben een resultaat dat niet is geregistreerd (7%). Een analyse van de totale doorlooptijd vanaf het indienen van een aanvraag tot de datum waarop de asielzoeker is uitgeprocedeerd of een verblijfsvergunning heeft gekregen, laat een grote spreiding zien in de doorlooptijden. Een kwart van de asielzoekers heeft een procedure met een doorlooptijd van 23 dagen of korter; ook een kwart heeft een procedure met een doorlooptijd van 389 dagen (bijna 13 maanden) of langer. Deze spreiding wordt voor een belangrijk deel veroorzaakt door grote verschillen in de doorlooptijden van de verschillende routes (combinaties van processtappen). Routes waarin alleen de AC-procedure wordt doorlopen, kennen relatief korte doorlooptijden van enkele dagen tot maximaal een halfjaar. Aan de andere kant leiden de gevallen in de normale asielprocedure, waarin zowel asiel beslis wordt doorlopen als asiel beroep, tot lange doorlooptijden. Zo heeft 25% van de asielzoekers die de normale asielprocedure via het AC instromen en vervolgens in beroep gaan, een doorlooptijd van meer dan 800 dagen (ruim twee jaar).

#### *Karakteristieken en doorlooptijden in de AC-procedure*

Circa 15% van de aanvragen in het AC zijn vervolgaanvragen. Een vervolgaanvraag is een aanvraag door een asielzoeker die reeds eerder (veelal vóór de invoering van de nieuwe wet) asiel heeft aangevraagd in Nederland. Slechts 2% van de asielzoekers heeft meer dan één keer een aanvraag ingediend tijdens de onderzoeksperiode. Van alle asielzoekers die het AC instromen, krijgt 32% een negatieve beschikking en stroomt 66% door naar de normale asielprocedure. De overige 2% betreft intrekkingen of Dublin-beschikkingen (de asielzoeker is via een ander EU-land naar Nederland gekomen en hoort in dat land zijn asielaanvraag in te dienen). Het percentage van de asielaanvragen waarbij een negatieve beschikking wordt afgegeven, is niet stabiel in de tijd. Dit percentage was voor de cohorten in 2001 relatief laag (circa 20%), en er is met name in 2002 een sterke stijging waar te nemen. De piek ligt bij de laatste cohort van 2002 (57%), gevolgd door een afname naar 30-40%. De stijging is waarschijnlijk deels te verklaren door de dalende instroom en het wegwerken van de bezwaarzaken, waardoor er meer capaciteit beschikbaar was voor het afhandelen van de AC-zaken. De aanscherping van het landenbeleid speelde ongetwijfeld ook een rol, maar kan – gezien de samenstelling van de instroom naar land van herkomst – de stijging niet volledig verklaren. De daling in 2003 is vermoedelijk toe te schrijven aan de tijdelijk hoge instroom van Irakezen die niet in het AC konden worden afgedaan. Voor het feit dat het afdoeningspercentage blijvend lager is gebleven, is geen eenduidige verklaring. Ruim de helft van de groep asielzoekers met een negatieve beschikking in de AC-procedure gaat in beroep. Er lijkt in de onderzoeksperiode

een toename te zijn in de mate waarin asielzoekers in beroep gaan. Het percentage asielzoekers dat in het AC is afgedaan en in beroep ging, was 63% in 2004 tegenover 41% in 2001. In totaal wordt 17% van de beroepszaken gegrond verklaard en 68% ongegrond. Van de overige 15% is het resultaat een intrekking of een 'overige'-uitspraak.

Minder dan 2% van alle asielzoekers die de AC-procedure hebben doorlopen, heeft hoger beroep aangetekend bij de ABRvS (dit betreft een schatting op basis van gegevens van de ABRvS). Dit is ruim 10% van de asielzoekers die eerst een beroepszaak hebben doorlopen. In 18% van de zaken wordt de zaak gegrond verklaard, 64% van de zaken wordt ongegrond verklaard. In de overige zaken (18%) vindt een intrekking plaats of heeft de uitspraak geen betrekking op het gelijk van de asielzoeker. Van alle hogerberoepszaken in de AC-procedure is 19% aangetekend door de Minister. Deze zaken worden vaker gegrond verklaard (70%) dan zaken die aangetekend worden door de asielzoeker (5%).

De doorlooptijd in de AC-procedure is opgebouwd uit de doorlooptijden in de AC beslis, AC beroep en AC hoger beroep. Hieronder wordt ook de doorlooptijd vooraf in de TNV besproken.

De TNV fungeert als een soort buffer voor instroom in de AC-procedure. De gemiddelde verblijfstijd van asielzoekers in de TNV is 16 dagen. Deze verblijfstijd is in de loop der tijd duidelijk gestegen van minder dan twee weken (in 2001 en 2002) naar drie tot vier weken (in 2003 en 2004).

De mediaan van de doorlooptijd voor AC beslis is 39 geregistreerde procesuren. Wettelijk gezien mag AC beslis niet langer duren dan 48 procesuren. Gedurende de onderzoeksperiode was in 16% van de gevallen de doorlooptijd langer dan 48 *geregistreerde* procesuren. Waarschijnlijk betrof het gevallen waar de klok werd stilgezet, bijvoorbeeld omdat de asielzoeker ziek was, en was het werkelijk aantal procesuren minder dan 48 uren. Het stilzetten van de klok wordt namelijk niet geregistreerd in het computersysteem van de IND. Er is een duidelijke trendbreuk in het percentage verzoeken van meer dan 48 geregistreerde procesuren. Vanaf de tweede cohort van 2002 is het percentage overschrijdingen aanzienlijk lager. Mogelijk wordt dit veroorzaakt door uitspraken van de ABRvS die de situaties beperken waarbij de klok mag worden stilgezet.

Voor de AC-procedure hanteert de IND norm-behandeltijden, gemeten in werkuren (opgemerkt dient te worden dat werkuren niet gelijk zijn aan procesuren; als twee medewerkers tegelijkertijd één uur aan een dossier werken, is dat twee werkuren maar slechts één procesuur). De norm-behandeltijd van een asielverzoek in AC beslis door de IND varieert van 7 werkuren (voor een aanvraag die na het eerste gehoor wordt doorgestuurd naar de normale asielprocedure) tot 21 werkuren (voor een aanvraag die in AC beslis wordt afgedaan). Daarnaast is een deel van de tijd in AC beslis gereserveerd voor de asielzoeker en zijn rechtsbijstandverlener, onder andere om een zienswijze te formuleren in reactie op een eventueel voornemen van de IND.

De mediaan van de doorlooptijden voor de AC-beroepszaken bij de Vreemdelingenkamers bedraagt 19 dagen. Voor de behandeling van beroepszaken zijn geen wettelijke termijnen en dus geen overschrijdingen.

De mediaan van de doorlooptijden van hogerberoepszaken bij de ABRvS is 38 dagen. De wettelijke termijn waarbinnen de ABRvS een uitspraak moet doen of een zaak anderszins moet afhandelen, is 23 weken.

Deze termijn wordt vrijwel nooit overschreden. De streeftermijn voor AC-zaken is echter vijf weken. Deze termijn wordt in slechts 45% van de zaken gehaald. De doorlooptijden voor hoger beroep zijn niet constant gebleven: de doorlooptijd in 2003 was langer dan in de jaren 2002 en 2004, vermoedelijk door de sterke stijging van de instroom en de resulterende ondercapaciteit in dat jaar.

#### *Karakteristieken en doorlooptijden in de normale asielprocedure*

De instroom van de 40.297 asielzoekers in de normale asielprocedure bestaat uit instroom door doorverwijzing vanuit AC beslis, directe instroom in de normale asielprocedure en terugverwijzingen naar de normale asielprocedure uit beroep of hoger beroep. De doorverwijzingen vanuit de AC-procedure naar de normale asielprocedure hebben het grootste aandeel in de instroom.

De wettelijke termijn van zes maanden voor asiel beslis kan worden verlengd met zes maanden in het geval van nader onderzoek door derden, of met een jaar in het geval van een besluitmoratorium. In totaal is voor 18% van de asielzoekers in de normale asielprocedure nader onderzoek gedaan. Volgens de registratie valt 9% van de asielzoekers onder een van de vier besluitmoratoria die tijdens de onderzoeksperiode hebben gegolden. Door tekortkomingen in de wijze van registratie van besluitmoratoria – er wordt veelal pas op het moment van de beslissing geregistreerd of een asielzoeker onder een besluitmoratorium is gevallen – is het werkelijke aantal waarschijnlijk aanzienlijk hoger. Zo is er slechts één asielzoeker die geregistreerd staat als vallend onder het besluitmoratorium van Centraal Irak, terwijl enkele duizenden asielzoekers uit Irak naar Nederland zijn gekomen in die periode.

Het resultaat van de afdoening in de normale asielprocedure is in 69% van de asielverzoeken een afwijzing. In 15% van de asielverzoeken werd een verblijfsvergunning toegekend. In 4% van de gevallen trekt de asielzoeker de aanvraag in, en in 12% van de gevallen is de procedure om overige redenen (zoals vertrek met onbekende bestemming of overlijden van de asielzoeker) afgedaan.

Van de 40.297 asielzoekers in de normale asielprocedure is 45% in beroep gegaan. Van de afgeronde beroepszaken is 11% gegrond verklaard en 66% ongegrond verklaard. Van de overige 23% is het resultaat een intrekking of een 'overige'-uitspraak.



In totaal is 4% van de asielzoekers in de normale asielprocedure in hoger beroep gegaan. In 10% van de afgeronde zaken is de zaak gegrond verklaard en in 74% is de zaak ongegrond verklaard. In de overige zaken (16%) vindt een intrekking plaats of heeft de uitspraak geen betrekking op het gelijk van de asielzoeker. In totaal is 8% van de hogerberoepszaken aangetekend door de Minister. Net als in de AC-procedure worden de zaken die aangetekend zijn door de Minister, vaker gegrond verklaard (62% van de zaken) dan de zaken die aangetekend worden door de asielzoeker (5%).

De mediaan van de doorlooptijd in asiel beslis is 162 dagen (5,5 maanden). Op basis van deze waarde kunnen echter geen conclusies worden getrokken. Deze doorlooptijd geeft een vertekend beeld, omdat ook asielverzoeken met nader onderzoek en besluitmoratoria zijn meegeteld. Als alleen de asielverzoeken worden meegenomen zonder nader onderzoek of een besluitmoratorium, dan is de mediaan van de doorlooptijd 137 dagen (4,5 maanden). Een controle heeft uitgewezen dat dit resultaat niet vertekend wordt door onderregistratie van besluitmoratoria. Bij nader onderzoek is de mediaan doorlooptijd 262 dagen (bijna negen maanden) en in het geval van een besluitmoratorium is de doorlooptijd 419 dagen (14 maanden).

Van de asielverzoeken zonder nader onderzoek of een besluitmoratorium is het percentage overschrijdingen, waarbij de doorlooptijd langer is dan de wettelijk toegestane zes maanden, 34%. Het percentage overschrijdingen is niet stabiel, maar daalt tot 2003 en neemt vervolgens weer toe. Deze ontwikkeling loopt parallel met de trends in het percentage afdoeningen in het AC en heeft vermoedelijk dezelfde oorzaken. De daling in 2001 en 2002 kan liggen aan de daling in de instroom. Doordat de capaciteit bij de IND op peil bleef, nam de beschikbare capaciteit voor het afhandelen van zaken toe. De oorzaak van de stijging in de overschrijdingen vanaf 2003 is niet duidelijk. De stijging is niet het gevolg van onderregistratie van de toen geldende besluitmoratoria voor Liberia en delen van Irak. Ook wanneer asielzoekers met de Liberiaanse of Irakese nationaliteit niet worden meegenomen in de berekeningen, is er nog sprake van een stijging. Mogelijk heeft de tijdelijke stijging in de instroom begin 2003 een rol gespeeld.

Ook in het geval van nader onderzoeken vinden veel overschrijdingen van de wettelijke termijn plaats. De formele verlenging wordt niet geregistreerd, maar indien uitgegaan wordt van de maximale verlenging in alle gevallen van een halfjaar, is het percentage overschrijdingen van de verlengde beslistermijn 31%. Over het aantal overschrijdingen van de wettelijke termijn bij asielverzoeken met een besluitmoratorium kan nog geen conclusie worden getrokken, onder andere omdat drie van de vier besluitmoratoria pas in 2004 zijn afgelopen en de meeste asielverzoeken die onder een besluitmoratorium vielen, dus op 30 juni 2004 nog niet zijn afgedaan.

De norm-behandeltijd van een asielverzoek in asiel beslis door IND-medewerkers bedraagt 18 werkuren. Voor een asielzoeker die na het eerste gehoor in de AC-procedure meteen is doorgestuurd naar de normale asielprocedure, is de totale norm-behandeltijd 25 werkuren. Het verschil tussen behandeltijd en doorlooptijd is aanzienlijk. Naast de behandeltijd bestaat de doorlooptijd deels uit wettelijk bepaalde wachttijden (bijvoorbeeld voor de zienswijze) en deels uit logistieke wachttijden. De logistieke wachttijden zijn mede verklaarbaar uit de grote voorraad nog af te ronden zaken.

De mediaan van de doorlooptijd voor afgeronde beroepszaken in de normale asielprocedure is 415 dagen (14 maanden). Voor de behandeling van beroepszaken gelden geen wettelijke termijnen.

Voor de helft van de asielzoekers in de normale asielprocedure met een afgeronde hogerberoepszaak is de doorlooptijd van de processtap 'hoger beroep' 51 dagen of minder. In 2003 is een sterke stijging in de mediaan van de doorlooptijd van 28 dagen naar 52 dagen. Deze stijging kan worden verklaard uit de ontwikkelingen in de capaciteit en werkvoorraden. De ABRvS kent een wettelijke termijn voor alle zaken van 23 weken. Overschrijding van deze wettelijke termijn bij asiel hoger beroep gebeurt vrijwel nooit.

In tabel S1 is een overzicht te zien van de doorlooptijden van het gehele asieltraject en van de afzonderlijke processtappen in de AC-procedure en in de normale asielprocedure.

### **Slotbeschouwing**

De nieuwe Vreemdelingenwet had onder andere als doel de doorlooptijden voor de asielprocedure te verkorten. Hiertoe zijn voor verschillende onderdelen van de asielprocedure wettelijke termijnen vastgesteld. Over een eventuele verkorting van de doorlooptijden ten opzichte van de situatie vóór invoering van de Vw 2000 kan op basis van dit onderzoek geen conclusie worden getrokken. Immers, er heeft geen vergelijking plaatsgevonden met de doorlooptijden vóór 1 april 2001. Wel kan worden geconcludeerd dat de doelstellingen van de Vw 2000 slechts ten dele zijn behaald, omdat de wettelijke termijnen regelmatig worden overschreden. Zo wordt in ongeveer een derde van de verzoeken in de normale asielprocedure met een wettelijke termijn van zes maanden, de termijn overschreden.

Er is een groot verschil in de totale doorlooptijd van asielzoekers die alleen de AC-procedure doorlopen, en asielzoekers die de normale asielprocedure doorlopen. Asielzoekers die de AC-procedure doorlopen, krijgen, ook als zij in beroep en hoger beroep gaan, prioriteit in de afhandeling en zijn bijna altijd binnen een halfjaar uitgeprocedeerd. Voor deze groep asielzoekers wordt inderdaad relatief snel duidelijkheid verschaft. Voor de asielzoekers die de normale asielprocedure doorlopen, zijn de

**Tabel S1: Overzicht van de doorlooptijden in de asielprocedures onder de Vw 2000**

Processtap	Doorlooptijd	Wettelijke termijn (% overschrijdingen)
Totale asieltraject	Veel spreiding in totale doorlooptijd: – kwart asielzoekers heeft doorlooptijd van 23 dagen of korter – kwart asielzoekers heeft doorlooptijd van 389 dagen of langer	Niet van toepassing
TNV	Gemiddelde doorlooptijd: 16 dagen	Niet van toepassing
AC beslis	Mediaan doorlooptijd: 39 geregistreerde procedures	48 procedures (% overschrijding kan niet worden berekend)
AC beroep	Mediaan doorlooptijd: 19 dagen	Niet van toepassing
AC hoger beroep	Mediaan doorlooptijd: 38 dagen	161 dagen (1%) Streeftermijn: 35 dagen (55%)
Asiel beslis	Mediaan doorlooptijd (dagen): – zonder nader onderzoek noch besluitmoratorium: 137 – met nader onderzoek: 262 – met besluitmoratorium: 419	Wettelijke termijnen: – standaard: 183 dagen (34%) – met nader onderzoek: 365 dagen (31%) – met besluitmoratorium: 548 dagen (onvoldoende gegevens voor bepaling % overschrijding)
Asiel beroep	Mediaan doorlooptijd: 415 dagen	Niet van toepassing
Asiel hoger beroep	Mediaan doorlooptijd: 51 dagen	161 dagen (0%)

doorlooptijden vaak veel langer, zeker als de asielzoeker in beroep gaat. In de normale asielprocedure zijn de doorlooptijden veel langer dan de behandelzeiten. In asiel beslis is de norm-behandelzeit door de IND twee tot drie dagen, terwijl de mediaan van de doorlooptijd zonder nader onderzoek of besluitmoratorium 137 dagen is. Met andere woorden, de doorlooptijden bestaan vooral uit wachttijden. Voor een deel betreft het wettelijk bepaalde wachttijden, voor een deel logistieke wachttijden als gevolg van de procesinrichting, de hoge voorraden en het feit dat de medewerkers van de IND ook andere taken hebben (de bezwaarzaken). Het is zeer waarschijnlijk dat de lange doorlooptijden voor beroepszaken – waar geen informatie over behandelzeiten beschikbaar was – een vergelijkbare achtergrond heeft.

Wanneer de doorlooptijd vooral uit wachttijd bestaat, hebben maatregelen om de behandelzeit verder te verminderen nauwelijks effect op de doorlooptijd. Maatregelen om de logistieke wachttijden aan te pakken, hebben wel effect. Door de capaciteit af te stemmen op de instroom en door tijdelijk extra capaciteit in te zetten voor het wegwerken van te hoge voorraden, kan de doorlooptijd blijvend worden verlaagd. Ook maatregelen

len gericht op de inrichting van de processen kunnen effect hebben door de logistieke wachttijden nadat een dossier in behandeling is genomen, te reduceren.

Gedurende de onderzoeksperiode is de afstemming van de capaciteit op de instroom van asielzaken en op de werkvoorraden een duidelijk knelpunt geweest voor de doorlooptijden. Daarin zijn twee oorzaken te onderkennen.

Ten eerste is onvoldoende zicht geweest op het functioneren van de keten als geheel, zowel vooraf als gedurende de uitvoering, en is niet tijdig geanticipeerd op ontwikkelingen bij andere ketenpartners. Zo heeft de ABRvS onvoldoende rekening gehouden met de gevolgen voor haar eigen instroom van de hogere productie van asielzaken door de rechtbanken in 2002 en 2003. Het belang van tijdig anticiperen op ontwikkelingen is overigens bijzonder groot als een uitbreiding van de capaciteit nodig is; immers, het werven en inwerken van nieuw personeel kost ook (veel) tijd. Het beperkte zicht op het functioneren van de keten tijdens de onderzoeksperiode ligt deels aan de gebreken in de registratiesystemen. Hoewel het Project Coördinatie Vreemdelingenketen (later Stafdirectie Coördinatie Vreemdelingenketen, SCV) al in de onderzoeksperiode belangrijke stappen heeft gezet naar ketenbrede registratie, bleek in het onderhavige onderzoek dat er nog steeds wezenlijke tekortkomingen zijn in de registratie. De computersystemen zijn niet ingericht om de stromen tussen ketenpartners standaard te kunnen rapporteren. Bovendien worden gegevens die cruciaal zijn voor de controle op het behalen van de wettelijke termijnen, niet of niet tijdig geregistreerd.

Ten tweede functioneert de keten voor asielzaken onder de Vw 2000 niet in isolatie van andere onderdelen van de vreemdelingenketen. De overname van taken van de Vreemdelingendienst door de IND, ontwikkelingen in de instroom van reguliere zaken, bewaringszaken en zaken die onder de Vw 1994 vielen en de prioriteit die daaraan werd toegekend, hebben allemaal invloed gehad op de beschikbare capaciteit. Ook extra taken waarmee geen rekening is gehouden in de bepaling van de benodigde capaciteit, zoals de verwerking van aanvragen onder de Eenmalige Regeling door de IND, hebben een nadelig effect op de beschikbare capaciteit voor asielzaken onder de Vw 2000.

Tijdens de onderzoeksperiode vonden verschillende ontwikkelingen plaats in de doorlooptijden, maar er is geen sprake van een algemene geleidelijke verkorting van de doorlooptijden. Op sommige gebieden is verkorting opgetreden – zo zijn er minder asielverzoeken in AC beslis met meer dan 48 geregistreerde procesuren. Op andere gebieden zijn de doorlooptijden langer geworden – de verblijftijd in de TNV is bijvoorbeeld toegenomen – of is eerst sprake van een verkorting, die later is omgekeerd, zoals bij de doorlooptijden voor asiel beslis.

De hiervoor besproken conclusies betreffen algemene aspecten van de nieuwe wet die ook voor de komende jaren relevant zijn. De uitkomsten

zijn echter het resultaat van de specifieke omstandigheden waarin de Vw 2000 in de eerste drie jaar heeft gefunctioneerd. Belangrijk daarbij is het effect van de bezwaarzaken en beroepszaken onder de oude wet die in de eerste twee jaren een grote stempel gedrukt hebben op het functioneren van de Vw 2000. Hoewel er nog steeds zaken lopen die onder de Vw 1994 vallen, zullen zij in de komende jaren in kwantitatief opzicht geen rol van betekenis spelen. Verder vond in de eerste drie jaar van de Vw 2000 een forse daling plaats in het aantal nieuwe asielzoekers. In de ex-antetoets die vóór invoering van de Vw 2000 is uitgevoerd, werd nog uitgegaan van een instroom van 50.000 asielzoekers per jaar. Aan de hand van de uitkomsten in dit rapport kunnen geen conclusies worden getrokken over de doorlooptijden wanneer de instroom inderdaad op het niveau was gekomen van 50.000 asielzoekers, maar de veronderstelling is gerechtvaardigd dat de doorlooptijden langer zouden zijn geweest dan de gerealiseerde doorlooptijden.

#### *Het effect van de individuele beleidsinstrumenten*

Bij de Vw 2000 horen diverse beleidsinstrumenten waarvan verwacht werd dat zij een bepaald effect zouden hebben op de doorlooptijden. In de praktijk blijft het verwachte effect vaak uit of wordt het effect tenietgedaan door andere ontwikkelingen.

Het afschaffen van de bezwaarschriftprocedure en de introductie van de voornemenprocedure zouden leiden tot minder werklust bij de IND. Zonder gedetailleerde informatie over behandelzeiten is het werkelijke effect hiervan niet te toetsen.

Onder de Vw 2000 bestaat de mogelijkheid om de wettelijke termijn voor de asiel-beslisprocedure te verlengen als nader onderzoek nodig is of in het geval van een besluitmoratorium. Dit zou leiden tot langere doorlooptijden, maar minder overschrijdingen van de wettelijke termijn en minder beroepen tegen niet tijdig beslissen. Gedurende de onderzoeksperiode is regelmatig gebruikgemaakt van deze mogelijkheden om de wettelijke termijn te verlengen, en de doorlooptijden zijn in deze gevallen zoals verwacht gemiddeld langer. Maar zeker bij nader onderzoek vinden ook na verlenging van de termijn veel termijnoverschrijdingen plaats. Er zijn geen gegevens over beroepen tegen niet tijdig beslissen.

De invoering van de meeromvattende beschikking en een standaardvertrektermijn zou leiden tot minder beroepszaken en dus meer beschikbare capaciteit bij de Vreemdelingenkamers voor asielzaken. De onderzoeksperiode kent echter juist een beperking in de beschikbare capaciteit voor asielzaken (met uitzondering van AC-zaken) als gevolg van de onverwacht grote aantallen bewaringszaken.

De introductie van het volgtijdelijke statusstelsel zou de mogelijkheden voor doorprocederen verminderen met als gevolg een verlaging van de doorlooptijden en werklust bij de IND en Vreemdelingenkamers. Onder de oude wet ging een grote meerderheid van de asielzoekers in beroep na

een positieve beslissing (bron: cohortanalyses 1998-2002, INDIAC/IND). Onder de Vw 2000 wordt niet meer in beroep gegaan na een positieve beschikking. Echter, het verwachte gunstige effect op de doorlooptijden is minder evident. Ten eerste wordt de capaciteit bij de ketenpartners aangepast op de instroom en niet op de voorraden. Ten tweede hebben zowel de IND als de Vreemdelingenkamers te maken met meer zaken in andere categorieën (bezwaarzaken, bewaringszaken en reguliere zaken) tijdens de onderzoeksperiode dan verwacht.

Met de Vw 2000 is standaard schorsende werking ingevoerd bij asiel beroep in de normale asielprocedure. In de praktijk worden verzoeken om voorlopige voorzieningen nog steeds in ongeveer 18% van de asielberoepszaken ingediend, vermoedelijk omdat het gaat om situaties betreft waar geen schorsende werking geldt. Tegelijkertijd wordt in de grote meerderheid van de hogerberoepszaken geen verzoek om een voorlopige voorziening ingediend, terwijl daar juist geen schorsende werking geldt. Over de effecten van de introductie van ex-nunctoetsing kan op basis van dit onderzoek geen uitspraak worden gedaan, omdat hierover geen gegevens beschikbaar waren.

De invoering van hoger beroep leidt in principe tot een langere totale doorlooptijd. In de praktijk is het directe effect op de onderzoekspopulatie beperkt door het beperkte aantal asielzoekers dat in hoger beroep gaat. Maar de ABRvS heeft met haar uitspraken ook een indirect effect gehad op het functioneren van de asielketen onder de Vw 2000. Dat effect is vooral te zien in de AC-procedure, waar uitspraken van de ABRvS tot een toename in het percentage afdoeningen in het AC en een verkorting van de doorlooptijden tijdens de onderzoeksperiode hebben geleid.

De invoering van de rechterlijke toets vreemdelingenbewaring (de zogenoemde tiendagtoets) heeft een duidelijk effect gehad op de doorlooptijden in beroepszaken. Zoals verwacht resulteerde invoering van de tiendagtoets in een hogere werklust bij de rechtbanken met als gevolg minder beschikbare capaciteit voor asielzaken en langere doorlooptijden. Het effect op de beschikbare capaciteit werd versterkt doordat het aantal bewaringszaken in de eerste jaren veel hoger lag dan de Vreemdelingenkamers hadden voorzien.

### *Aanbevelingen*

In dit rapport worden geen aanbevelingen gedaan van beleidsmatige aard of over de bedrijfsvoering van de individuele ketenpartners. Wel is een aantal aanbevelingen geformuleerd met als doel het zicht op het functioneren van de wet te verbeteren en de afstemming van de capaciteit op de instroom en werkvoorraden te faciliteren. Bij de evaluatie van Vw 1994 in 1995 heeft de Rekenkamer aanbevelingen gedaan voor aansluiting van de managementsystemen van de ketenpartners en

voor een goede afstemming tussen de ketenpartners, zodat 'capaciteitsproblemen tijdig worden onderkend en ondervangen' (Asielbeleid, TK 1995-1996, 24 440, nr. 2). Op deze onderwerpen zijn inspanningen verricht, onder andere met de introductie van het unieke bvv-nummer voor elke asielzoeker en met het gebruik van het basisrekenmodel van de SCV voor prognoses in de asielketen. Echter, uit de onderhavige evaluatie is gebleken dat er nog steeds tekortkomingen zijn in de informatievoorziening, die de sturing in de keten belemmeren. De aanbevelingen in deze rapportage bouwen voort op de reeds genomen initiatieven en dienen de capaciteitsafstemming te verbeteren. Bovendien waarborgt een snelle implementatie van de aanbevelingen de effectiviteit en efficiëntie van de volgende evaluatie van de doorlooptijden, die ingevolge de motie Dittrich (TK 1999-2000, 26 732, nr. 76) in 2009 dient plaats te vinden.

#### *Maatregelen om de logistieke wachttijden te verminderen*

Omdat de lange doorlooptijden voor de normale asielprocedure en de beroepszaken voor een belangrijk deel bepaald worden door de voorraden, wordt aanbevolen om maatregelen te treffen die de voorraden aanpakken. Dit kan door tijdelijk extra capaciteit in te zetten of – bij een daling in de instroom – de capaciteit niet mee te laten dalen. Tevens wordt aanbevolen om onderzoek te doen naar de mogelijkheden voor aanpassingen in de procesinrichting waarbij de processen efficiënter verlopen. Met deze maatregelen kan een blijvende verkorting van de logistieke wachttijden en dus de doorlooptijden worden bereikt.

#### *Verbetering van de informatievoorziening*

Aanbevolen wordt om de informatievoorziening in de asielketen te verbeteren door:

- 1 de registratie van gegevens met betrekking tot de doorlooptijden te verbeteren;
- 2 de registratie met betrekking tot de beschikbare capaciteit van de ketenpartners te verbeteren;
- 3 de koppeling van gegevens over een asielzoeker uit verschillende bronnen te standaardiseren.

Op dit moment worden standaard de begindatum en einddatum van alle processtappen geregistreerd. Echter, een aantal gegevens dat betrekking heeft op de doorlooptijden, wordt niet, pas achteraf of maar gedeeltelijk geregistreerd, waardoor er slechts beperkt zicht is op de feitelijke doorlooptijden en het behalen van de wettelijke termijnen. Het gaat vooral om de registratie van het stilzetten van de klok in de AC-procedure, nader onderzoeken, besluitmoratoria, beroepszaken en hogerberoepszaken. Aanbevolen wordt om de protocollen voor elektronische registratie aan te passen, zodat een juiste, volledige en tijdige registratie van de benodigde gegevens plaatsvindt. Hierdoor wordt het mogelijk om de doorlooptijden

en het behalen van de wettelijke termijnen te monitoren en knelpunten tijdig te signaleren.

Voor dit onderzoek waren slechts globale gegevens beschikbaar over de beschikbare capaciteit en inzet van capaciteit bij de ketenpartners. Aanbevolen wordt om detailinformatie over de feitelijk ingezette capaciteit standaard te registreren en rapporteren. Ook wordt aanbevolen om meer inzicht in de behandeltijden te krijgen. Hierdoor kan beter worden bepaald welke aanpassing in de capaciteit nodig is gegeven de (verwachte) instroom en werkvoorraden.

Door het gebruik van een uniek bvv-nummer voor elke asielzoeker kan de asielzoeker worden gevolgd gedurende het hele asieltraject. Echter, door de dubbele registraties in de computersystemen en de wijze waarop de gegevens in de verschillende bestanden worden opgeslagen, is het koppelen van de gegevens een ingewikkelde en tijdrovende exercitie, waarvoor naast de dagelijkse werkzaamheden van de ketenpartners weinig ruimte is. Aanbevolen wordt om de computersystemen zodanig aan te passen dat een koppeling van bestanden onderdeel van de routineactiviteiten kan zijn. Dit houdt in dat de gebruikte definities in verschillende bestanden verder worden gestandaardiseerd en dat software wordt ontwikkeld voor geautomatiseerde koppelingen. Gekoppelde analyses zouden deel kunnen uitmaken van de standaardrapportages, zoals de rapportage Vreemdelingenketen en het Paarse Boek. Dit zou de kwaliteit van de informatie in deze rapportages ten goede komen.

#### *Gebruik monitorgegevens voor ketensturing*

Aanbevolen wordt om de monitorgegevens over het functioneren van de asielketen te verzamelen en in te zetten ten behoeve van de ketenregie. Door in prognosemodellen gebruik te maken van gedetailleerde gegevens van de omvang en samenstelling van de instroom in Nederland, de werkvoorraden, de gelopen procedures, de doorlooptijden en de resultaten van de processtappen, kunnen de veranderingen in de stromen en de gevolgen voor de capaciteitsbehoefte beter worden voorspeld. In feite is hiermee al een begin gemaakt met het basisrekenmodel van de SCV. De aanbevolen aanpassingen in de registratie en het computersysteem zullen de kwaliteit van de voorspellingen verbeteren. Met de aanbevolen verbeteringen in de registratie van de capaciteit wordt duidelijker waar de knelpunten in de capaciteit liggen en welke aanpassingen nodig zijn. Zo kan de capaciteit in de asielketen beter worden afgestemd op de aantallen asielzoekers, waardoor de kans op lange doorlooptijden en overschrijding van de wettelijke termijnen kleiner wordt.



*Snelle implementatie registratieverbeteringen ten behoeve van volgende evaluatie*

Op 8 juni 2000 hebben leden van de Tweede Kamer de regering verzocht 'te bevorderen dat de Vreemdelingenwet 2000 drie jaar na inwerking-treding zal worden geëvalueerd (...) en vervolgens elke vijf jaar' (Motie Dittrich, TK 1999-2000, 26 732, nr. 76). Als de Vw 2000 over vijf jaar (in 2009) weer moet worden geëvalueerd, is het zaak om de verbeteringen in de registratie spoedig op te pakken.

Alleen dan zal het mogelijk zijn om een gedegen beeld te krijgen van de ontwikkelingen in de doorlooptijden en capaciteit over de hele periode 2004-2009. Bovendien kunnen de verbeteringen in de informatievoorzieningen en de invoering van mogelijkheden om koppelingen standaard te maken de efficiëntie van de volgende evaluatie aanzienlijk verhogen.



# 1 Inleiding

## 1.1 Achtergrond en aanleiding

De Vreemdelingenwet 2000 (de Vw 2000), die op 1 april 2001 in werking is getreden, heeft onder andere als doelstelling om de doorlooptijden van de procedures voor het aanvragen en verkrijgen van een verblijfsvergunning te verkorten.

Een – binnen de kaders van wettelijke termijnen en met behoud van rechtmatigheid – zo kort mogelijke doorlooptijd van de asielprocedure is gewenst vanuit verschillende perspectieven (Memorie van Toelichting, TK 1998-1999, 26 732, nr. 3):

- 1 De asielzoeker kent een korte periode van onzekerheid over zijn verblijf en toekomst in Nederland.
- 2 De asielzoeker blijft minder lang in de opvang.
- 3 In het geval een verblijfsvergunning wordt verleend, kan de asielzoeker een vroege start maken met deelname aan de Nederlandse maatschappij.
- 4 In het geval de aanvraag niet wordt ingewilligd, bestaat voor de asielzoeker sneller duidelijkheid over het feit dat hij niet in Nederland mag blijven.

Met de Vw 2000 is een aantal nieuwe instrumenten geïntroduceerd dat een bijdrage moet leveren aan het realiseren van de bovenstaande beleidsdoelstelling. Daarbij dient te worden opgemerkt dat er ook instrumenten zijn geïntroduceerd die – bedoeld of onbedoeld, verwacht of onverwacht – een verlengend effect op de asielprocedure kunnen hebben. De beleidsinstrumenten zijn eerder in het deelrapport 'Invoering en functioneren van de Vreemdelingenwet 2000: een procesevaluatie'<sup>1</sup> beschreven.

De Tweede Kamer heeft destijds verzocht om een evaluatie drie jaar na de inwerkingtreding van de Vw 2000, waarbij onder meer wordt onderzocht of de doelen van versnelling van de asielprocedure en het voorkomen van doorprocederen voor wat betreft de asielprocedure worden gehaald, en in hoeverre de nieuwe elementen van de Vw 2000 daaraan bijdragen.

Het onderzoek waarover in de hiernavolgende hoofdstukken wordt gerapporteerd, 'Doorlooptijden en procedures Vreemdelingenwet 2000', maakt onderdeel uit van het deelonderzoek 'Asielprocedure' van de evaluatie van de Vw 2000.

## 1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

### 1.2.1 Doelstelling

In het licht van de hierboven beschreven achtergrond en aanleiding is de doelstelling van dit onderzoek om na te gaan:

<sup>1</sup> In het vervolg zal aan dit onderzoek worden gerefereerd als 'de procesevaluatie'.

- 1 in welke mate verschillende asielprocedures voorkomen;
- 2 hoe lang een individuele asielprocedure duurt onder de Vw 2000;
- 3 of de wettelijke termijnen worden gehaald;
- 4 welke factoren invloed hebben op de doorlooptijd van een individuele asielprocedure.

### 1.2.2 Onderzoeksvragen

Om de doelstelling van dit onderzoek te realiseren, zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd.

Onderzoeksvragen met betrekking tot de *gevoerde procedures*:

- 1 Welke aantallen asielzoekers doorlopen de verschillende fasen van de asielprocedure?
- 2 Voor welk deel van de asielzoekers wordt een beroep ingediend en voor welk deel een hoger beroep?
- 3 In hoeverre worden procedures gevoerd die overbodig zouden moeten zijn? In het bijzonder: hoeveel procedures zijn sinds 1 april 2001 gevoerd bij de Vreemdelingenkamers en de ABRvS in verband met asielbeslissingen die zijn genomen op of na 1 april 2001, in de volgende categorieën:
  - a een verzoek om een voorlopige voorziening wanneer schorsende werking reeds is verleend;
  - b bezwaar tegen overschrijding van de wettelijke beslistermijn door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND);
  - c procedure voor een andere inwilligende beschikking (met een sterkere status en een beter voorzieningenpakket)?
- 4 In welke mate is in de uitspraken van de Vreemdelingenkamers op asielberoep sinds 1 april 2001 een ex-nunctoetsing toegepast?
- 5 Hoeveel tweede of volgende asielaanvragen zijn ingediend bij de IND?

Onderzoeksvragen met betrekking tot de *doorlooptijden*:

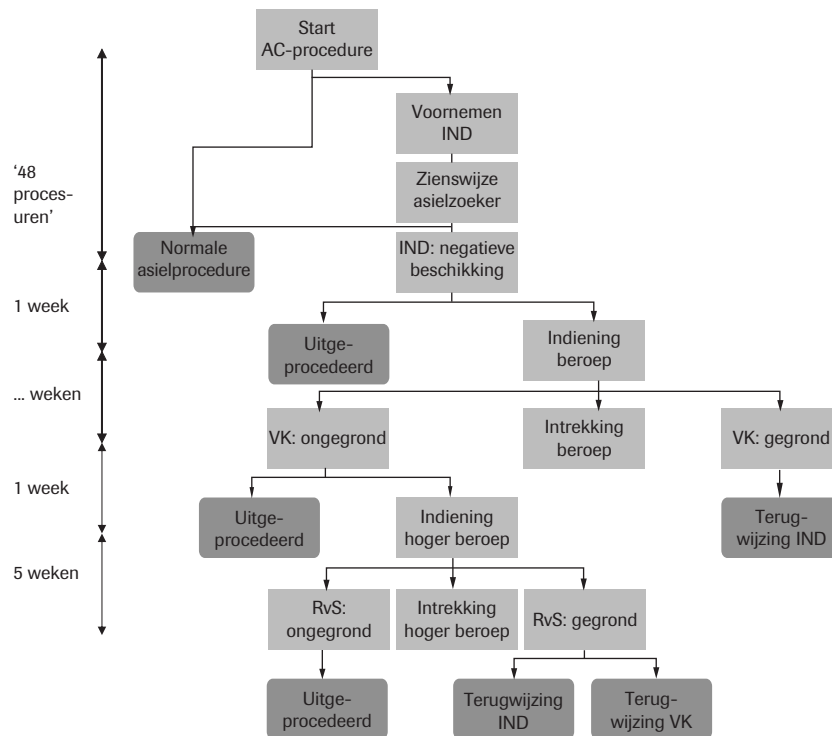
- 6 Wat is de totale doorlooptijd vanaf de datum van de aanvraag tot de datum waarop de asielzoeker is uitgeprocedeerd of een vergunning krijgt?
- 7 Wat is de gemiddelde doorlooptijd in de verschillende fasen van de asielprocedure en wat is de spreiding hierin?
- 8 In hoeverre worden de wettelijke en andere afgesproken termijnen door de verschillende organisaties gehaald of overschreden?
- 9 Welke ontwikkelingen zijn er in de doorlooptijden vanaf de invoering van de Vw 2000?
- 10 Hoe lang zijn de gemiddelde *behandeltijden* van asioldossiers bij de verschillende behandelende organisaties?
- 11 Wat is het gemiddelde beslag van asioldossiers op de capaciteit van de behandelende organisaties en hoe groot zijn de werkvoorraden?
- 12 Voor hoeveel asielzoekers wordt nader onderzoek door derden uitgevoerd en hoeveel asielzoekers vallen onder een besluitmoratorium?

13 Welke (exogene) factoren hebben invloed op de doorlooptijden in de asielprocedure?

### 1.3 Asielprocedures op hoofdlijnen

Het onderzoek heeft betrekking op de AC-procedure<sup>2</sup> (de versnelde procedure) en de normale asielprocedure onder de Vw 2000. De hiernavolgende processchema's geven, op hoofdlijnen, de mogelijke routes weer die achtereenvolgens kunnen worden doorlopen in beide procedures.

**Figuur 1: Processchema van de AC-procedure op hoofdlijnen**



De figuren laten de stappen zien, voorzover deze relevant zijn voor het onderhavige onderzoek, naar de doorlooptijden in de asielprocedure. De onderzoekers zijn zich ervan bewust dat deze processchema's niet alle (juridische) nuances bevatten die beide procedures rijk zijn. Zij laten echter wel de hoofdstromen zien, die van belang zijn voor de doelstelling van dit onderzoek.

2 AC = aanmeldcentrum. Zie ook bijlage 2 voor een toelichting op de gehanteerde termen.

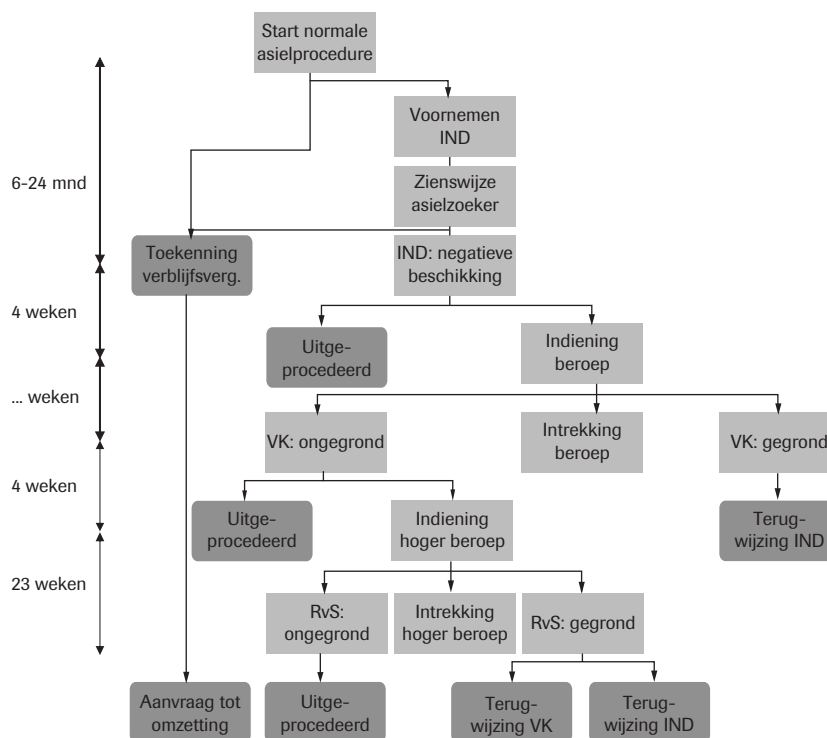
In principe stromen asielzoekers eerst in de AC-procedure in. Uitzonderingen hierop vormen onder andere nieuwgeborenen en asielzoekers die in bewaring zijn gesteld. De AC-procedure is bedoeld om snel die aanvragen te selecteren die zeker niet voor inwilliging in aanmerking komen. Als een vreemdeling zich meldt in een aanmeldcentrum (AC), wordt een afspraak gemaakt voor het officieel indienen van een asielverzoek. Tot het tijdstip waarop het asielverzoek wordt ingediend en de AC-procedure officieel start, wordt men ondergebracht in een Tijdelijke Noodvoorziening (TNV).<sup>3</sup> Zodra de AC-beslisstap officieel start, moet deze binnen 48 procedures afgerond zijn. In de periode waarop het onderzoek betrekking heeft, zijn procedures de uren op alle dagen tussen 8.00 en 22.00 uur.<sup>4</sup> De mogelijkheid bestaat om in bepaalde situaties, zoals ziekte van de asielzoeker, de klok tijdelijk stil te zetten, waardoor het aantal geregistreerde uren tussen 8.00 en 22.00 uur voor de AC-beslisstap groter kan zijn dan 48 uur.

Uitkomst van de AC-beslisstap was tijdens de onderzoeksperiode toelating tot de normale asielprocedure dan wel een negatieve beschikking van de IND (inmiddels is een positieve beschikking ook in de AC-procedure mogelijk). Indien de IND besluit een negatieve beschikking af te geven, maakt de IND dit eerst kenbaar in een *voornemen*. De asielzoeker heeft dan nog de mogelijkheid hierop te reageren (de zienswijze) voordat de IND een definitieve beslissing neemt. De asielzoeker heeft in de AC-procedure de mogelijkheid in beroep te gaan bij de Vreemdelingenkamer van de rechtbank, en eventueel daarna in hoger beroep bij de ABRvS. Er is geen schorsende werking. Om de uitspraak in de (hoger)beroepszaak in Nederland te mogen afwachten, moet de asielzoeker een voorlopige voorziening (vovo) aanvragen.

Indien de asielzoeker wordt toegelaten tot de normale asielprocedure, wordt deze doorgestuurd naar een opvanglocatie en vindt verdere behandeling van de asielaanvraag plaats in een behandelkantoor van de IND. De wettelijke termijn waarbinnen de IND in de normale procedure een beslissing moet nemen, is zes maanden. Deze termijn kan worden verlengd met maximaal zes maanden indien nader onderzoek door derden is vereist (bijvoorbeeld door het Ministerie van Buitenlandse Zaken in het land van herkomst), en maximaal een jaar indien de asielzoeker onder een besluitmoratorium valt. De maximale termijn kan dus tot 24 maanden worden verlengd.

3 Uitzondering hierop is het aanmeldcentrum op Schiphol: asielzoekers die zich hier melden, komen direct terecht in de AC-procedure.

4 In december 2004 zijn de uren die als procedures meetellen, teruggebracht naar de uren tussen 8.00 en 18.00 uur. Het AC Ter Apel is vanaf december 2004 in het weekend gesloten, Schiphol blijft zeven dagen per week open (Wijziging Vreemdelingencirculaire 2000, december 2004).

**Figuur 2: Processchema normale asielprocedure op hoofdlijnen**

In de normale asielprocedure (asiel beslis) is de uitkomst (alsnog) een negatieve beschikking of een verblijfsvergunning die drie jaar geldig is<sup>5</sup> en recht geeft op een standaardvoorzieningenniveau. Na verloop van die termijn kan een aanvraag tot omzetting in een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd worden ingediend.

Ook in deze procedure geldt de voornemensystematiek voorafgaand aan een negatieve beschikking van de IND, en kan de asielzoeker in beroep en (eventueel) daarna in hoger beroep gaan tegen een negatieve beschikking. Voor het indienen van (hoger) beroep gelden andere (langere) termijnen dan in de AC-procedure. Verder hoeft geen voorlopige voorziening te worden aangevraagd bij indiening van een beroep. In de normale asielprocedure heeft een beroep standaard schorsende werking, wat inhoudt dat de asielzoeker de uitspraak van de rechter altijd in Nederland mag afwachten. In hoger beroep geldt dit niet, en moet een vovo worden aangevraagd.

5 Met ingang van 1 september 2004 heeft de tijdelijke verblijfsvergunning een maximale geldigheidsduur van vijf jaar.

Op hoofdlijnen komen de volgende stappen in beide procedures voor:

- 1 Start van de procedure.
- 2 Beslissing van de IND (na voornemen IND en zienswijze asielzoeker):
  - a negatieve beschikking; of
  - b door naar normale asielprocedure (bij AC-procedure) dan wel positieve beschikking (bij normale asielprocedure).
- 3 Afhankelijk van de beslissing van de IND kunnen de volgende situaties ontstaan:
  - a de asielzoeker wordt toegelaten tot de normale asielprocedure (bij AC-procedure) of krijgt een verblijfsvergunning (bij normale asielprocedure);
  - b de asielzoeker tekent beroep aan bij de rechtbank (Vreemdelingenkamer) tegen de beslissing van de IND;
  - c de asielzoeker is uitgeprocedeerd.
- 4 Behandeling en uitspraak door de rechtbank in beroepszaak.
- 5 Afhankelijk van de uitspraak in de beroepszaak kunnen de volgende situaties ontstaan:
  - a de asielzoeker wordt toegelaten tot de normale asielprocedure (bij AC-procedure) of wordt opnieuw beoordeeld door de IND (bij normale asielprocedure);
  - b de asielzoeker of de Minister tekent hoger beroep aan tegen de uitspraak van de rechtbank;
  - c de asielzoeker is uitgeprocedeerd.
- 6 Behandeling en uitspraak door de ABRvS in hogerberoepszaak.
- 7 Afhankelijk van de uitspraak in de hogerberoepszaak kunnen de volgende situaties ontstaan:
  - a de asielzoeker wordt toegelaten tot de normale asielprocedure (bij AC-procedure) of wordt opnieuw beoordeeld door de IND (bij normale asielprocedure);
  - b de zaak wordt terugverwezen naar de rechtbank;
  - c de asielzoeker is uitgeprocedeerd.

In de processchema's zijn tevens de maximaal toegestane doorlooptijden per onderdeel van de procedure langs een tijdas weergegeven. Deze maxima zijn ten dele vastgelegd in de Vw 2000. De overige maximale doorlooptijden zijn het resultaat van afspraken tussen de ketenpartners onderling, dan wel van afspraken die zijn gemaakt tijdens de parlementaire behandeling van de wet. De termijnen voor de AC-procedure en de normale asielprocedure, alsook de termijnen voor het indienen van een beroep of een hoger beroep zijn bijvoorbeeld wettelijke termijnen. Voor de behandeling van beroepszaken door de Vreemdelingenkamers zijn geen maximale doorlooptijden vastgesteld.

De consequenties van het niet halen van de maximale doorlooptijden hangen af van de processtap. Zo is de duur van 48 procesuren in de AC-procedure een fatale termijn: de asielzoeker wordt doorgestuurd



naar de normale asielprocedure.<sup>6</sup> Een ander voorbeeld: indien de IND in de normale asielprocedure niet binnen de individuele beslistermijn met een beslissing komt, kan de asielzoeker hier bij de rechtbank bezwaar tegen maken en kan uiteindelijk een dwangsom worden opgelegd aan de IND.

## 1.4 Reikwijdte

### 1.4.1 *Vergelijking met oude wet*

Het onderzoek richt zich op de doorlooptijden en procedures onder de nieuwe wet in de periode vanaf de invoering van de wet op 1 april 2001 tot en met 30 juni 2004. Met 'doorlooptijden' wordt bedoeld de tijd vanaf het starten van een asielprocedure of processtap tot de beëindiging van de procedure of processtap (de beschikking bij de IND of de uitspraak door de Vreemdelingenkamer of de ABRvS). Het onderzoek richt zich niet primair op de behandelzeiten, de tijden dat het asieldossier daadwerkelijk in behandeling is door medewerkers in de vreemdelingenketen of de asielzoeker zelf. Wel zijn – waar mogelijk – gegevens over de behandelzeiten verzameld, om meer inzicht te krijgen in de factoren die van invloed zijn op de doorlooptijden.

Er wordt geen directe vergelijking gemaakt met de doorlooptijden en aantallen onder de oude wet. Een dergelijke vergelijking is niet goed mogelijk omdat de situatie waarin de nieuwe wet functioneert, niet vergelijkbaar is met de situatie waarin de oude wet functioneerde. Ten eerste hebben in de onderzoeksperiode allerlei exogene ontwikkelingen plaatsgevonden, waaronder de fors dalende instroom van asielzoekers. Ten tweede wordt een vergelijking met de oude wet bemoeilijkt doordat een groot aantal asielaanvragen onder de oude wet nog in behandeling was nadat de nieuwe wet al was ingegaan. Deze asielaanvragen legden een beslag op de beschikbare capaciteit bij de ketenpartners.

Ten slotte is het niet mogelijk om de verschillende effecten van de wetwijziging te onderscheiden. De Vw 2000 bevat immers een groot aantal beleidsinstrumenten die soms tot een verlenging van de doorlooptijd kunnen leiden en soms tot een verkorting (zie tabel 1 voor een samenvatting van de verwachte effecten). Wel is onderzocht of de uitkomsten onder de Vw 2000 consistent zijn met de verwachte effecten bij invoering van deze wet.

<sup>6</sup> Bij bepaalde vormen van overmacht kan de klok worden stilgezet, waardoor de geregistreerde uren tussen 8.00 en 22.00 uur meer zijn dan de termijn van 48 procedures.

**Tabel 1: Verwacht effect van beleidsinstrumenten van de Vw 2000 op de doorlooptijden**

Instrument	Verondersteld effect op procesindicatoren
Meeromvattende beschikking en standaardvertrektermijn	Verkorting doorlooptijd en verlaging werklast (met name bij de rechtbank, maar ook bij de IND) door inperking van de bezwaar- en beroepsmogelijkheden tegen beëindiging van de opvangvoorzieningen en uitzetting
Volgtijdelijk statusstelsel met één voorzieningspakket	Verkorting doorlooptijd en verlaging werklast (met name bij de rechtbank, maar ook bij de IND) door inperking van de bezwaar- en beroepsmogelijkheden tegen een verleende status
Afschaffen bezwaarschrift-procedure en instellen voornemenprocedure	Verlaging werklast bij de IND, met name omdat er minder gehoren plaatsvinden en er minder procedurevoorschriften zijn. Beperkte verkorting van de doorlooptijd
Standaard schorsende werking bij beroep op de rechter	Verlaging werklast bij de rechtbank en de IND, doordat niet in alle gevallen een verzoek om een vovo hoeft te worden behandeld
Mogelijkheid verlenging individuele beslistermijn en/of besluitmoratorium	Verlenging doorlooptijd bij de IND door tijdelijke 'bevrozing' van de procedure (bij een besluitmoratorium) of verlenging beslistermijn (bij nader onderzoek). Bij een besluitmoratorium neemt de werklast bij de IND niet toe. Daartegenover staat een verlaging van de werklast bij de rechtbank, doordat minder vaak beroep wordt aangetekend tegen niet tijdig beslissen
Ex-nunc toetsing door de rechter	Verkorting totale doorlooptijd en verlaging werklast bij de IND, doordat nieuwe feiten en omstandigheden direct meegewogen kunnen worden zonder dat een nieuwe aanvraag hoeft te worden ingediend. Mogelijk treedt verzwaring van de werklast van de rechtbanken op
Invoering hoger beroep bij de ABRvS	Hogere werklast bij de ABRvS. Langere totale doorlooptijd, doordat onder de oude wet geen hoger beroep bestond
Rechterlijke toets vreemdelingenbewaring* (tiendagentoets)	Hogere werklast bij (met name) de rechtbank als gevolg van een verplichte rechterlijke toetsing bij vreemdelingenbewaring. Minder capaciteit beschikbaar voor asielberoepen met als gevolg langere doorlooptijden

\* De zogenoemde tiendagentoets is per 1 september 2004 afgeschaft.

#### 1.4.2 *Start en einde asielprocedure*

De doorlooptijden hebben betrekking op de periode vanaf het moment dat de AC-procedure of de normale asielprocedure start tot het moment dat de asielzoeker is uitgeprocedeerd of een verblijfsvergunning heeft gekregen. De doorlooptijd tussen het uitgeprocedeerd zijn en het eventuele daadwerkelijke vertrek valt buiten de scope van het onderzoek. De doorlooptijd in de tijdelijke noodvoorziening voorafgaand aan de indiening van de asielvraag wordt

niet meegenomen als onderdeel van de totale doorlooptijd, maar wordt wel beschreven.

## **1.5 Onderzoeksmethodiek**

Voor het onderzoek is gebruikgemaakt van gegevensbestanden die aangeleverd zijn door de IND, het Landelijk Stafbureau van de Vreemdelingenkamers (LSVK) en de ABRvS. De onderzoeksresultaten zijn gebaseerd op een statistische analyse van deze bestanden. Daarnaast zijn interviews gevoerd met betrokken partijen over de achtergronden van de Vw 2000. De interviews hebben het onderzoeksteam geholpen bij de interpretatie van de cijfermatige onderzoeksresultaten. Deze paragraaf geeft een overzicht van de onderzoeksmethodiek. Voor details wordt verwezen naar bijlagen 3 en 4.

### ***1.5.1 Gebruikte gegevens***

Basis voor het onderzoek vormden bestanden van individuele asielverzoeken. De bestanden bevatten per processtap de begin- en einddatum en het resultaat. Verder bevatten de bestanden kenmerken van de asielzoeker, zoals nationaliteit, en per asielzoeker een uniek identificatienummer (het bvv-nummer).

Naast de gegevens over individuele asielverzoeken zijn kwantitatieve gegevens verzameld over de capaciteit en werkvoorraden bij de ketenpartners. Deze gegevens zijn deels door de ketenpartners zelf aangeleverd en deels afkomstig van de viermaandelijke rapportages over de vreemdelingenketen. Verder zijn gegevens op geaggregeerd niveau door de IND aangeleverd voor de tijdelijke noodvoorziening.

### ***1.5.2 Koppeling bestanden***

Met behulp van het bvv-nummer konden de gegevens uit verschillende bestanden worden gekoppeld en kon de asielzoeker worden gevolgd door de gehele procedure. Echter, het ontwerp van de bestanden is er niet op gericht om koppelingen te kunnen maken en een aantal lastige problemen moest worden aangepakt. Zo vindt van de AC-beslisstap, van beroep en van hoger beroep dubbele registratie plaats. De parallele registraties van dezelfde processtap verschillen niet alleen in de detailinformatie die wordt opgeslagen, maar ook in de tijdigheid en juistheid van de gegevens. Voor die processtappen moest worden achterhaald welke gegevens in welke bestanden konden worden gebruikt. Een tweede probleem was het feit dat sommige belangrijke kenmerken niet direct worden geregistreerd maar moesten worden afgeleid. Zo wordt niet geregistreerd of een asielzoeker de normale asielprocedure instroomt, maar moest dit afgeleid worden uit informatie over de AC-beslisprocedure.

Een volledige koppeling via het bvv-nummer van de IND-bestanden met de bestanden van het LSVK en de ABRvS was niet mogelijk door verschillen in registraties. Een deel van de informatie over beroep en hoger beroep, waaronder de aantallen, staat in de IND-bestanden. Maar bepaalde informatie, waaronder accurate cijfers over de doorlooptijden, staat alleen in de bestanden van het LSVK en de ABRvS. Deze informatie was dus alleen beschikbaar voor een subset van de volledige onderzoekspopulatie.

### *1.5.3 Onderzoekspopulatie*

Er zijn gegevens verzameld over asielzoekers die onder de nieuwe wet vallen, en die in de periode vanaf 1 april 2001 (de datum van invoering van de nieuwe wet) tot en met 30 juni 2004 een asielaanvraag hebben ingediend. Asielzoekers die onder de oude wet vallen, zijn niet in het onderzoek meegenomen, ook niet waar het processtappen en ontwikkelingen (denk aan de Eenmalige Regeling) betreft die na 1 april 2001 hebben plaatsgevonden.

Wel zijn geaggregeerde gegevens verzameld over de instroom en productie per ketenpartner van zaken die nog onder de oude wet vallen, omdat hiermee inzicht wordt gegeven in de beschikbare capaciteit voor de nieuwe wet.

Asielzoekers die vóór 1 april 2001 een aanvraag hebben ingediend maar die op die datum nog wachtten op de eerste beslissing, vielen vanaf die datum wel onder de nieuwe wet. Echter, deze categorie asielzoekers is niet meegenomen in de onderzoekspopulatie, omdat voor deze asielzoekers geen zuiver beeld gegeven kan worden van de doorlooptijden onder de nieuwe wet. Immers, een deel van de doorlooptijden heeft onder de oude wet plaatsgevonden. Opgemerkt dient te worden dat als gevolg van het niet meenemen van deze categorie asielzoekers, de aantallen in dit rapport zullen afwijken van de aantallen die in andere rapportages (waaronder de rapportages Vreemdelingenketen) worden vermeld.

### *1.5.4 Analyse*

In de analyses zijn de aantallen asielzoekers, de aantallen asielverzoeken en de doorlooptijd per processtap berekend. Ook de totale doorlooptijd is berekend, vanaf de eerste aanvraag tot het moment dat de asielzoeker uitgeprocedeerd is of een vergunning heeft gekregen, of tot en met 30 juni 2004 als de asielzoeker nog in het proces zit.

Verder is iedere asielzoeker in een routecategorie ingedeeld. De route geeft aan welke combinatie van processtappen de asielzoeker heeft gevolgd, bijvoorbeeld AC beslis en AC beroep. Er is gekeken naar de doorlooptijden van de verschillende routes en naar het aantal asielzoekers dat een route doorloopt.

Voor de analyse is ook een categorie-indeling gemaakt van het resultaat, dat wil zeggen de status per 30 juni 2004. De volgende resultaten worden onderscheiden:

- 1 De asielzoeker is nog in het proces.
- 2 Een verblijfsvergunning is toegekend.
- 3 De asielaanvraag is afgewezen.
- 4 Er is een intrekking (van intrekkingen bij beroep of hoger beroep is niet bekend of de asielzoeker of de IND heeft ingetrokken).
- 5 De asielzoeker is om andere redenen niet meer in het proces (vertrokken met onbekende bestemming, overleden en dergelijke).

Per processtap wordt ook een stapresultaat onderscheiden, met een voor die stap relevante categorie-indeling.

Voor het onderzoek naar trends en ontwikkelingen is een indeling gehanteerd van de asielzoekers in jaar en in cohort, dat wil zeggen het kalenderjaar en de periode van vier maanden waarin de (eerste) asielaanvraag is ingediend. Voor ontwikkelingen per processtap is ook gekeken naar het stapjaar en de stapcohort, dat wil zeggen het jaar en de viermaandsperiode waarin het verzoek of (hoger) beroep is ingediend. In sommige gevallen is het niet of nauwelijks mogelijk om trends in doorlooptijden te onderzoeken door de lange doorlooptijden. Dat geldt onder andere voor de totale doorlooptijd, de doorlooptijd voor de normale asielprocedure en de doorlooptijd voor asiel beroep. Doordat veel asielzoekers in de latere cohorten per 30 juni 2004 nog steeds in het proces zitten, is de uiteindelijke doorlooptijd voor die asielzoekers nog onbekend. Er is daardoor geen uitspraak mogelijk over de ontwikkelingen voor die cohorten.

### *1.5.5 Verklaring van trends*

Waar trends in aantallen of doorlooptijden zijn gesignaleerd, is gezocht naar een verklaring hiervoor. Als hulpmiddel hiervoor is een tijdbalk opgesteld (zie bijlage 5). De tijdbalk bevat een overzicht per maand van ontwikkelingen in de bedrijfsvoering van de ketenpartners, nieuwe jurisprudentie en wetgeving, politieke ontwikkelingen, beleidsontwikkelingen en alle besluitmoratoria en categoriale beschermingen. De tijdbalk is opgesteld op basis van een documentenstudie, de informatie in het deelonderzoek 'Procesevaluatie' en de informatie uit de interviews in dit onderzoek. Naast de tijdbalk zijn de ontwikkelingen in de instroom (inclusief de samenstelling van de nationaliteit van de asielzoekers) en de capaciteit en werkvoorraden bij de ketenpartners, de IND, de Vreemdelingenkamers en de ABRvS (zie hoofdstuk 2), gebruikt in de verklaring van trends.

Wanneer een ontwikkeling in de doorlooptijd of de aantallen is geconstateerd, is vervolgens gekeken welke gebeurtenissen in de tijdbalk in de

betreffende maanden plaatsvonden. Ook is gekeken naar de ontwikkelingen in capaciteit, werkvoorraden en instroom in dezelfde periode. Ten slotte is gecontroleerd of in andere bronnen melding wordt gemaakt van een bepaald effect. Op deze wijze is steeds tot een selectie gekomen van mogelijke verklaringen.

### *1.5.6 Betrouwbaarheid en volledigheid van de uitkomsten*

Op enkele specifieke aandachtspunten na geven de uitkomsten van dit onderzoek een betrouwbaar beeld van het functioneren van de Vw 2000 in de onderzoeksperiode. De specifieke aandachtspunten betreffen asielverzoeken met nader onderzoeken of besluitmoratoria en bepaalde informatie over beroep en hoger beroep.

Voor de analyses is gebruikgemaakt van populatiegegevens en niet van een steekproef. De bestanden bevatten soms administratieve fouten en dubbelstellingen maar zijn voor gebruik geschoond. Ongeveer 1% van de asielverzoeken bleek niet bruikbaar, doordat het unieke identificatienummer van de asielzoeker niet bekend was. Op de analyses zijn uitvoerige controles uitgevoerd. De uitkomsten zijn getoetst bij onze contactpersonen bij de IND, het LSVK en de ABRvS en op interne consistentie. Tevens is een vergelijking gemaakt tussen de uitkomsten en de gegevens in andere bronnen.

Geconcludeerd mag worden dat de aantallen in dit rapport door administratieve onvolkomenheden weliswaar geen exacte weergave zijn van de werkelijkheid, maar dat de relatieve aantallen en ontwikkelingen in de tijd in de aantallen wel representatief en betrouwbaar zijn. De absolute aantallen in dit rapport zullen in het algemeen een beperkte onderschatting geven van de werkelijke aantallen.

De berekende doorlooptijden geven een nauwkeurige en betrouwbare schatting van de werkelijke doorlooptijden door de grote aantallen waarop de berekeningen zijn gebaseerd, en door het gebruik van de mediaan,<sup>7</sup> een statistische meeteenheid die veel minder gevoelig is voor uitbijters dan het gemiddelde.

Een kanttekening betreft de aantallen en de doorlooptijden van asielverzoeken met nader onderzoek of een besluitmoratorium. Deze twee situaties hebben gevolgen voor de wettelijke termijnen, maar worden op dit moment onvolledig geregistreerd. Bij nader onderzoeken wordt niet geregistreerd of sprake is van een formele verlenging; ook is de duur van het onderzoek, dat bepalend is voor de verlenging, niet goed geregistreerd. In het geval van besluitmoratoria wordt veelal pas na afloop van het besluitmoratorium, of helemaal niet, geregistreerd of een asielzoeker onder het moratorium valt.

7 De mediaan geeft de doorlooptijd waarvoor geldt dat de helft van de asielzoekers een kortere doorlooptijd heeft en de helft een langere doorlooptijd.

Voor beroep en hoger beroep is een deel van de informatie, namelijk de informatie over individuele zaken uit de bestanden van het LSVK en de ABRvS, alleen beschikbaar voor een deelverzameling van de asielzoekers. Er is in feite sprake van een steekproef. De steekproefomvang is voldoende groot. Ook is de steekproef qua kenmerken van de asielzoekers voldoende representatief om de uitkomsten op basis van de steekproef als betrouwbaar te beschouwen. In het rapport wordt steeds gemeld als een uitkomst gebaseerd is op de bestanden van het LSVK of de ABRvS. Er worden in dat geval geen aantallen vermeld.

Voor dit onderzoek is een lijst opgesteld van gewenste gegevens. Niet alle gegevens konden (op het gewenste detailniveau) worden geleverd. Zo werd geen informatie geleverd over de leeftijd van de asielzoekers of over behandeltijden bij de Vreemdelingenkamers of de ABRvS en werd alleen beperkte informatie geleverd over de capaciteit. Deze beperkingen hebben vooral invloed op de mogelijkheid diepteanalyses te maken en verklaringen voor effecten te vinden. De volledigheid van de berekeningen van de doorlooptijden en aantallen wordt hierdoor niet nadelig beïnvloed. Daarnaast kon een aantal gegevens over de beroepszaken, dat nodig was voor de beantwoording van bepaalde onderzoeksvragen, niet aangeleverd worden. Het betreft gegevens over toepassing van een ex-nunctoetsing en over de soort beslissing waartegen een beroep is ingesteld. Hierdoor kon geen analyse worden gemaakt van het aantal beroepen tegen niet tijdig beslissen of beroepen om een andere inwilligende beschikking met een sterkere status.

## 1.6 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd. Allereerst worden in hoofdstuk 2 de ontwikkelingen beschreven in capaciteit en werkvoorraden bij de IND, de Vreemdelingenkamers en de ABRvS. Deze ontwikkelingen zijn bepalend voor de werklust en hebben daarmee een belangrijke invloed op de doorlooptijden in de asielketen.

De drie daaropvolgende hoofdstukken gaan in op de doorlooptijden en andere karakteristieken van de asielprocedure voor de onderzoekspopulatie. Deze hoofdstukken geven, naast de doorlooptijden, inzicht in de instroom in de verschillende processtappen, de routes die de asielzoekers door de keten volgen, en het resultaat van de processtappen. Hoofdstuk 3 geeft bevindingen op hoofdlijnen voor de totale asielprocedure. Hoofdstuk 4 gaat in detail in op de AC-procedure en de beroepen en hoger beroepen die in het kader van de AC-procedure zijn ingediend. Zoveel als mogelijk worden verklaringen gegeven voor opvallende bevindingen of trends. Hoofdstuk 5 doet hetzelfde, maar dan voor de normale asielprocedure, waarbij aanvullend wordt ingegaan op nader onderzoeken en besluitmoratoria en het effect van het voorkomen hiervan op de doorlooptijden.

Er is voor gekozen om aan het einde van ieder hoofdstuk beknopt de belangrijkste bevindingen uit het desbetreffende hoofdstuk samen te vatten. In hoofdstuk 6 zijn vervolgens over alle hoofdstukken heen conclusies geformuleerd en worden systematisch de onderzoeksvragen beantwoord die eerder in dit hoofdstuk zijn verwoord. Tevens wordt ingegaan op de veronderstelde effecten van de beleidsinstrumenten van de Vw 2000.

De bijlagen bij dit rapport ten slotte geven achtergrondinformatie bij dit onderzoek. De geïnteresseerde lezer vindt hierin onder andere informatie over de gehanteerde terminologie, de geraadpleegde bronnen en de wijze waarop dit onderzoek is uitgevoerd.



## 2 Capaciteit en werkvoorraden van de ketenpartners

Dit hoofdstuk gaat in op de ontwikkelingen in capaciteit en werkvoorraden in de periode 2001 tot en met 2004 bij de drie ketenpartners: de IND, de Vreemdelingenkamers en de ABRvS. Deze ontwikkelingen zijn een belangrijke invloedsfactor op de doorlooptijden in het asieltraject. Omdat de medewerkers van de ketenpartners naast ‘nieuwe’ asielzaken (die onder de Vw 2000 vallen) ook andere categorieën zaken afhandelen, zijn de werkvoorraden van deze andere producten meegenomen in dit hoofdstuk. Een overzicht van de verschillende overige producten staat in tabel 2.

**Tabel 2: Producten naast nieuwe asielzaken die in dit hoofdstuk zijn meegenomen**

	IND	LSVK	ABRvS
Bezwaarzaken/asielzaken oude wet	Meegenomen	Meegenomen	Niet van toepassing
Bewaringszaken	Niet meegenomen	Meegenomen	Meegenomen
Reguliere zaken (met betrekking tot een aanvraag om een reguliere verblijfsvergunning)	Niet meegenomen (worden door andere medewerkers afgehandeld)	Meegenomen	Meegenomen

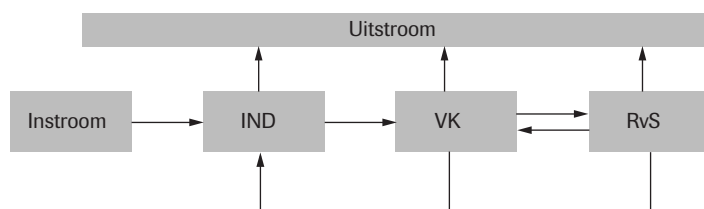
De aantallen voor asielzaken onder de nieuwe wet in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op de aanbod- en productiegegevens van de individuele ketenpartners. Opgemerkt dient te worden dat door definitieverschillen de aantallen voor ‘nieuwe’ asielzaken in dit hoofdstuk kunnen verschillen van de aantallen in de volgende hoofdstukken, die gebaseerd zijn op een analyse van de onderzoekspopulatie. Het uitgangspunt in dit hoofdstuk zijn immers de voorraden en stromen voor de ketenpartner, in de volgende hoofdstukken is het uitgangspunt de asielzoeker. De belangrijkste definitieverschillen zijn de volgende:

- 1 In de onderzoekspopulatie die in de volgende hoofdstukken wordt behandeld, zijn alleen asielzoekers meegenomen die op of na 1 april 2001 een aanvraag hebben ingediend. In dit hoofdstuk zijn ook asielzoekers meegenomen die vóór 1 april 2001 een aanvraag hebben ingediend, maar die op die datum nog geen eerste beslissing hebben gekregen en dus onder de nieuwe wet vallen.
- 2 Bij beroep en hoger beroep wordt in dit hoofdstuk het aantal zaken gemeld, maar in de volgende hoofdstukken het aantal asielzoekers. Eén zaak kan betrekking hebben op meerdere asielzoekers, omgekeerd kan één asielzoeker meerdere zaken hebben lopen (bijvoorbeeld hoofdzaak en voorlopige voorziening).

## 2.1 De asielketen

Om de ontwikkelingen in instroom en productie bij de individuele ketenpartners goed te begrijpen, is het allereerst belangrijk een beeld te hebben van de samenhang tussen de ketenpartners in de asielketen. Figuur 3 bevat een schematische weergave van de stromen van asielaanvragen in de asielketen.

**Figuur 3: Schematische weergave van de stromen in de vreemdelingenketen**



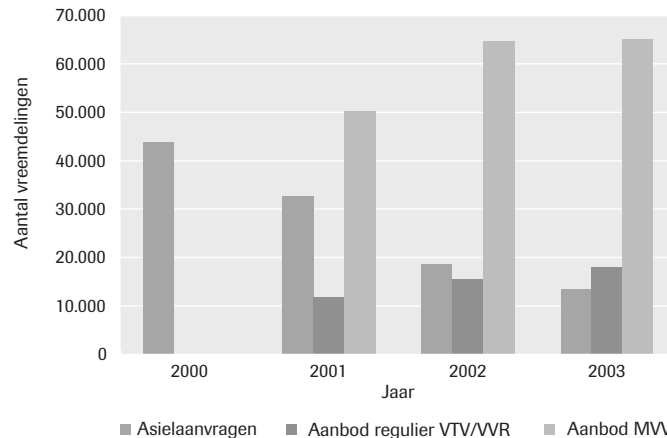
Ontwikkelingen in de instroom in de keten (de nieuwe asielaanvragen) werken eerst door op de IND en pas later op de partijen verderop in de keten: de Vreemdelingenkamers en de ABRvS. Een asielzoeker die in een bepaald jaar een asielaanvraag indient, stroomt misschien een jaar later door naar de processtep 'beroep' en twee jaar later naar de processtep 'hoger beroep' (zie ook de latere hoofdstukken met de doorlooptijden). Als de zaak door de Vreemdelingenkamer of ABRvS wordt teruggewezen, zorgt dezelfde asielzoeker voor nieuwe instroom bij de IND, enkele jaren nadat de asielaanvraag is ingediend. De instroom voor een individuele ketenpartner is dus afhankelijk van de productie van de vorige partner, maar kan ook afhankelijk zijn van de productie van partners verderop in de keten.

## 2.2 Instroom in de keten

Veranderingen in de instroom in de vreemdelingenketen kunnen veel effect hebben op het functioneren van de hele keten. In figuur 4 is de instroom per jaar te zien in zowel de asielketen als de keten voor reguliere vreemdelingen (vreemdelingen die bijvoorbeeld naar Nederland komen om te werken of vanwege gezinsvorming). Deze figuur laat een tegenovergestelde ontwikkeling zien voor asiel en regulier.

Er is een sterke daling in het aantal asielaanvragen. In 2000, het laatste jaar voor invoering van de nieuwe wet, bedroeg het aantal asielaanvragen 43.895, in 2003 was het aantal aanvragen met 69% afgenomen, tot 13.402 aanvragen. Overigens is deze forse daling geen Europabrede

**Figuur 4: Ontwikkeling in de instroom: asielaanvragen en aanvragen tot regulier verblijf VTV (Vergunning tot Verblijf regulier) en MVV (Machtiging tot Voorlopig Verblijf)**



Bron: Rapportages Vreemdelingenketen en het Paarse Boek 2001.

ontwikkeling. Het aantal asielaanvragen in twaalf Europese landen<sup>8</sup> nam in de periode 2000 tot 2002 juist toe. In 2003 nam het aantal aanvragen in Europa weer af, waardoor het aantal in 2003 (312.276 asielaanvragen) 12% lager was dan in 2000 (353.276 aanvragen) (bron: rapportages Vreemdelingenketen).

De daling in het aantal asielaanvragen in Nederland werd bij invoering van de nieuwe wet niet voorzien. In de ex-antetoets werd nog uitgegaan van een instroom van 50.000 asielaanvragen per jaar, in de Nadere Memorie van Antwoord (EK 2000-2001, 26 732 en 26 975, nr. 5d) werd gesproken over 44.000 asielaanvragen in 2001 (zie ook het deelrapport 'Procesevaluatie'). Het feitelijke aantal in 2001 was met 32.579 aanvragen een kwart lager. In tegenstelling tot de ontwikkeling in asielaanvragen nam het aantal aanvragen tot regulier verblijf toe in de periode 2001 tot en met 2003 (voor 2000 waren geen instroomcijfers beschikbaar). In 2003 waren er 53% meer aanvragen voor VTV en 30% meer aanvragen voor MVV dan in 2001.

### 2.3 Immigratie- en Naturalisatiedienst

De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) is verantwoordelijk voor AC beslis en asiel beslis (samen genoemd 'de eerste aanleg'). Daarnaast heeft de IND procesvertegenwoordigers die de IND vertegenwoordigen in

<sup>8</sup> Het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Frankrijk, Oostenrijk, België, Zwitserland, Zweden, Denemarken, Spanje, Ierland, Noorwegen en Finland.

(hoger)beroepszaken. Over het aantal fte's voor procesvertegenwoordiging kon de IND geen gegevens leveren. Deze sectie beperkt zich dus tot de werkvoorraden en capaciteit bij de IND voor de eerste aanleg. Omdat gedurende de onderzoeksperiode dezelfde medewerkers ook bezwaarzaken van de oude wet moesten afhandelen, zijn de werkvoorraden van dit product in de analyse meegenomen.

### 2.3.1 *Werkvoorraden*

In tabel 3 staan de werkvoorraden voor zaken in de eerste aanleg en bezwaarzaken. De instroom en productie van deze twee 'producten' staan in figuur 5. De werkvoorraad aan het eind van het jaar is gelijk aan de werkvoorraad aan het begin minus de productie gedurende het jaar plus de instroom.

**Tabel 3: Werkvoorraden bij de IND**

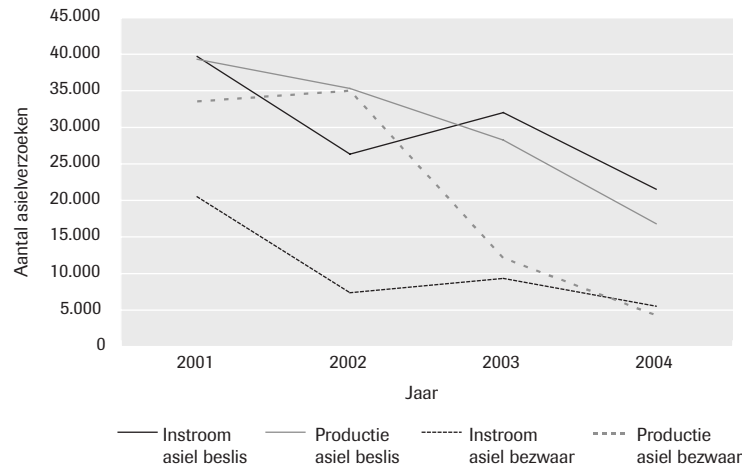
	Voorraad ultimo				
	Maart 2001	December 2001	December 2002	December 2003	Juni 2004
Eerste aanleg (asiel beslis)	24.292	23.024	10.035	12.390	13.283
Asiel bezwaar	51.398	34.663	7.068	3.927	4.308

Bron: Paarse Boeken en rapportages Vreemdelingenketen 2001-2004.

De instroom in de eerste aanleg daalt in de periode 2001-2004 als geheel. In het licht van de afname van het aantal asielaanvragen (zie figuur 4) is deze daling niet verrassend, echter de instroom bij de IND ligt hoger en vertoont niet hetzelfde patroon als het aantal asielaanvragen. Reden hiervoor is het feit dat de instroom bij de IND deels bestaat uit zaken die door de rechtbanken zijn teruggewezen (zie de schematische weergave van de vreemdelingenketen in figuur 2). Hierdoor is sprake van zowel een onmiddellijk effect van de instroom van aanvragen op de IND als van een vertraagd effect. De toename van asielzaken bij de IND in 2003 kan dus waarschijnlijk worden verklaard door terugwijzingen van zaken die betrekking hebben op aanvragen uit 2001 of 2002.

Niet alleen de instroom in de eerste aanleg, maar ook de productie is gedaald. In 2002 lag de productie beduidend hoger dan de instroom, waardoor de werkvoorraden met 56% afnamen. Vanaf 2003 lag de productie iets lager dan de instroom. Het gevolg was dat de werkvoorraden weer toenamen.

Bij invoering van de Vw 2000 bedroeg de voorraad aan bezwaarzaken bij de IND 51.398 zaken. De IND had als doelstelling in september 2002 90% van deze zaken te hebben afgehandeld (rapportage Vreemdelingenketen mei-augustus 2001). Bijzonder aandachtspunt hierbij was het driejaren

**Figuur 5: Ontwikkeling in instroom en productie van asielzaken bij de IND**

Bron: Rapportages Vreemdelingenketen en Paarse Boeken 2001-2004. Alle gegevens voor 2004 zijn voor de maanden januari tot juni en gecorrigeerd naar jaarbasis.

beleid waarbij asielzoekers wier procedure meer dan drie jaar duurt, onder bepaalde omstandigheden recht kregen op een verblijfsvergunning. Door prioriteit te geven aan de productie van bezwaarzaken wilde men het aantal verleende vergunningen minimaliseren dat op basis van het driejarenbeleid werd toegekend. Het driejarenbeleid werd in januari 2003 afgeschaft. Figuur 5 laat zien dat de productie van bezwaarzaken inderdaad hoog lag in 2001 en 2002. Hierdoor is de voorraad sterk gedaald van 51.398 bezwaarzaken per eind maart 2001 tot 10.035 zaken eind december 2002, een afname van 80%. Tegelijkertijd had de IND gedurende de hele onderzoeksperiode te maken met een instroom van nieuwe bezwaarzaken. Het betreft voornamelijk bezwaarzaken die door de rechtbanken zijn teruggewezen, hoewel er in de eerste periode ook een beperkt aantal gevallen was waarin bezwaar werd aangetekend tegen een beslissing van de IND onder de oude wet. Door deze nieuwe instroom had de IND eind augustus 2004 nog steeds een voorraad van 4.484 bezwaarzaken.

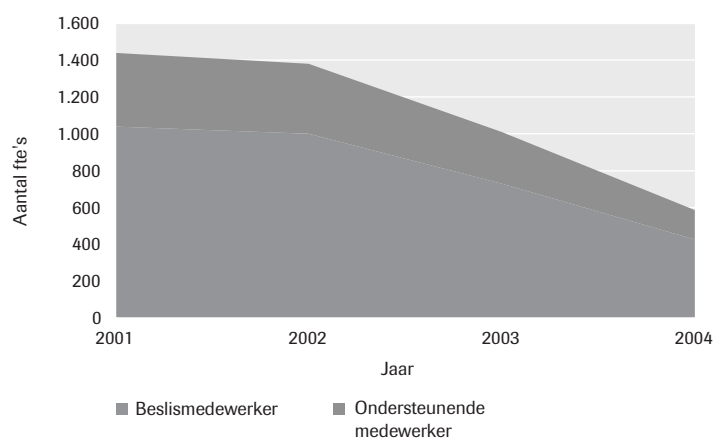
### 2.3.2 Capaciteit

Voor de asielprocedure (eerste aanleg en bezwaarzaken) heeft de IND gespecialiseerde medewerkers met twee functiecategorieën: beslismedewerkers en ondersteunende medewerkers. In principe werken deze gespecialiseerde medewerkers alleen aan asielzaken. In de praktijk hebben ontwikkelingen in reguliere zaken ook invloed op de beschikbare capaciteit voor de asielprocedures. Zo zijn in de twaalf maanden vanaf september 2002 tussen tachtig en honderd medewerkers van asiel ingezet

op reguliere zaken om de voorraden weg te werken in voorbereiding op de overname van de taken van de Vreemdelingenpolitie (zie het deelrapport 'Procesevaluatie').

Een volledige analyse van de ontwikkelingen in de capaciteit voor regulier en asiel en eventuele verschuivingen kon niet worden gemaakt, omdat de IND geen cijfers over het aantal fte's voor reguliere zaken beschikbaar kon stellen. Wel heeft de IND het aantal fte's voor asielzaken geleverd (zie figuur 6).

**Figuur 6: Ontwikkeling in het aantal fte's bij de IND voor asielprocedures (eerste aanleg én asiel bezwaar)**



Bron: IND.

Het aantal fte's voor asielzaken bleef in 2001 en 2002 ongeveer gelijk, maar nam vanaf 2003 af. In 2004 waren er 586 fte's, 59% minder dan het aantal van 1.440 in 2001. Belangrijkste reden voor de afname was de teruglopende instroom in de asielketen; in 2002 werd om die reden een wervingsstop aangekondigd. Daarnaast was de voorraad aan bezwaarzaken eind 2002 grotendeels weggewerkt. Omdat de medewerkers verschillende 'producten' verwerken (bezwaar, AC, de normale asielprocedure) kan het feitelijke effect van de capaciteitsdaling op de werklust niet worden gekwantificeerd.

Naast het aantal fte's kunnen ook organisatorische ontwikkelingen een effect hebben gehad op de capaciteit die effectief beschikbaar is voor de asielprocedures. Bij de IND vonden tijdens de onderzoeksperiode onder andere de volgende ontwikkelingen plaats:

- 1 in 2001: invoering behandelkantoren;
- 2 in 2003: voorbereiding op en overname van taken van de Vreemdelingenpolitie, sluiting AC Zevenaar;
- 3 in 2004: eind overname van taken van de Vreemdelingenpolitie. Reorganisatie naar procesdirecties in plaats van regionale directies en sluiting behandelkantoren. Inrichten van terugkeerorganisatie.

## 2.4 Vreemdelingenkamers

De Vreemdelingenkamers behandelen bewaringszaken, reguliere zaken (zaken met betrekking tot aanvragen om een reguliere verblijfsvergunning) en asielzaken, onderverdeeld naar AC-zaken, overige asielzaken die onder de oude wet vallen, en overige asielzaken die onder de Vw 2000 vallen. Omdat alle juristen alle categorieën zaken kunnen behandelen, zijn de werkvoorraden van alle categorieën relevant voor het onderzoek naar de asielprocedures. Naast hoofdzaken behandelen de Vreemdelingenkamers ook vovo's. Echter, daarover bestaan geen aparte cijfers: de aantallen per categorie in deze sectie zijn daarom inclusief de vovo's.

### 2.4.1 Werkvoorraden

Bij de invoering van de nieuwe wet zijn afspraken gemaakt over de verdeling van de productiecapaciteit bij de Vreemdelingenkamers (zie het deelrapport 'Procesevaluatie'). De AC-zaken en bewaringszaken zouden voorrang krijgen. De overige productiecapaciteit zou worden verdeeld over de producten 'overig asiel nieuw', 'overig asiel oud' en 'regulier' volgens de verdeelsleutel 30:30:40. Gevolg hiervan was dat (met name onvoorziene) ontwikkelingen in het aantal AC-zaken en bewaringszaken veel effect konden hebben op de beschikbare capaciteit en dus op de werkvoorraden voor de overige producten.

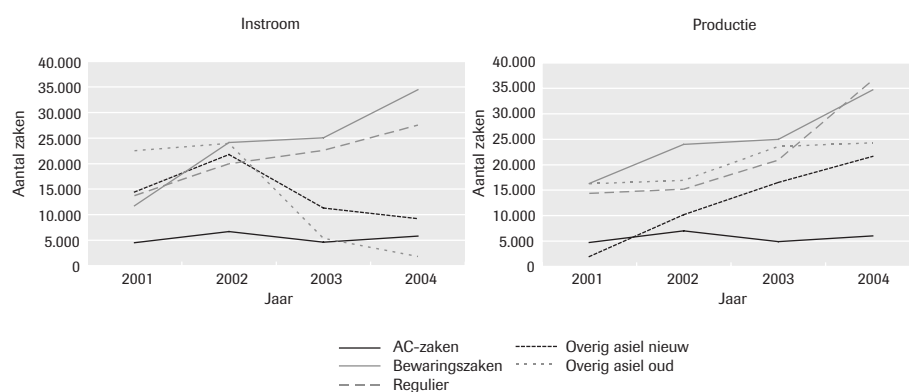
**Tabel 4: Voorraadontwikkeling van zaken bij de Vreemdelingenkamers**

	Voorraad per 1 januari			
	2001	2002	2003	2004
AC-zaken	585	529	580	405
Overig asiel nieuwe wet	0	12.232	23.011	17.484
Overig asiel oude wet	22.339	29.180	36.901	18.921
Regulier	18.474	17.376	21.949	23.574
Bewaringszaken	748	954	1.071	1.156

Bron: LSVK.

Dat is ook gebeurd. Het aantal AC-zaken was hoger dan verwacht en volgde niet de dalende ontwikkeling in de instroom van asielaanvragen. Maar vooral het aantal bewaringszaken was hoger dan werd voorzien. Begin 2001 is de tiendagetoets ingevoerd, die tot een sterke toename in het aantal bewaringszaken heeft geleid; het aantal in 2001 was bijna twee keer zo hoog als de ketenprognose (rapportage Vreemdelingenketen september tot en met december 2001). De instroom van bewaringszaken is ook langer op een hoog niveau gebleven dan werd verwacht. In november 2002 heeft het kabinet besloten de 28-dagetoets weer in te voeren, met verwachte inwerkingtreding in juli 2003. Men verwachtte dat deze

**Figuur 7: Instroom en productie (hoofdzaken én vovo's) bij de Vreemdelingenkamers**



Bron: LSVK. Alle gegevens voor 2004 zijn voor de maanden januari-juni en gecorrigeerd naar jaarbasis.

wetswijziging na invoering tot een afname van het aantal bewaringszaken zou leiden. Uiteindelijk is de wetswijziging pas een jaar later in september 2004, na afloop van de onderzoeksperiode, in werking getreden.

Van de overige drie producten neemt alleen de instroom van reguliere zaken gedurende de hele periode toe. De instroom van overige asielzaken onder de oude wet is in 2001 en 2002 nog hoog (een gevolg van de hoge productie van bezwaarzaken door de IND), maar daalt daarna. Ook de instroom van asielzaken onder de nieuwe wet daalt vanaf 2003. De piek in 2002 is mogelijk te verklaren door het vertraagde effect van de relatief hoge instroom in de asielketen in 2001, waarvan een deel pas in 2002 een beslissing van de IND heeft gekregen.

De productie van alle drie de producten neemt gedurende de onderzoeksperiode toe. Echter, de productie van de asielzaken (oud en nieuw) blijft in de eerste twee jaar achter bij de instroom, mogelijk door de onvoorzien hoge aantallen bewaringszaken en AC-zaken. Het resultaat is stijgingen in de werkvoorraden van asielzaken tot een piek van 36.901 'oude wet'-zaken en 23.011 'nieuwe wet'-zaken op 1 januari 2003. Daarna nemen de voorraden af.

#### 2.4.2 Capaciteit

De onderzoeksperiode zag een flinke uitbreiding in de capaciteit van de Vreemdelingenkamers in anticipatie en reactie op de toename in instroom en werkvoorraden. In de zes maanden vóór invoering van de Vw 2000 is het aantal nevenzittingsplaatsen uitgebreid van vier naar negen, in april 2002 zijn er vijf zittingsplaatsen bijgekomen, en sinds april 2003 hebben alle negentien rechtbanken een Vreemdelingenkamer.



**Tabel 5: Ontwikkeling in het aantal fte's bij de Vreemdelingenkamers**

	2001	2002	2003	2004
Aantal fte's	650,7	823,5	784,9	852,5

Bron: LSVK.

De uitbreiding in het aantal zittingsplaatsen betekende ook een toename in het aantal fte's (zie tabel 5). Het gemiddelde aantal fte's in 2004 lag 31% hoger dan het gemiddelde in 2001. Omdat informatie over het aantal fte's alleen op geaggregeerd niveau beschikbaar is, is niet bekend in hoeverre de toename in gelijke mate in alle zittingsplaatsen en alle functiecategorieën heeft plaatsgevonden.

De consequenties van de uitbreiding voor de werklust bij de Vreemdelingenkamers kunnen niet worden gekwantificeerd. Ten eerste bestaan de werkvoorraden uit verschillende typen producten en is het verschil in de benodigde tijdsbesteding per product niet bekend. Ten tweede geldt bij uitbreidingen dat nieuwe medewerkers zich moeten inwerken en niet vanaf het begin volledig productief zijn.

## 2.5 Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State

De nieuwe Vreemdelingenwet introduceerde de mogelijkheid om in vreemdelingenzaken in hoger beroep te gaan. De ABRvS kreeg hiermee een nieuwe taak en had, in tegenstelling tot de overige ketenpartners, niet te maken met nog lopende zaken die onder de oude wet vallen. De hogerberoepszaken die onder vreemdelingenzaken vallen, worden ingedeeld in bewaringszaken, AC-zaken, overige asiel (nieuwe wet), reguliere zaken, overige hoofdzaken (bijvoorbeeld uitspraken over besluitmoratoria) en voorlopige voorzieningen.

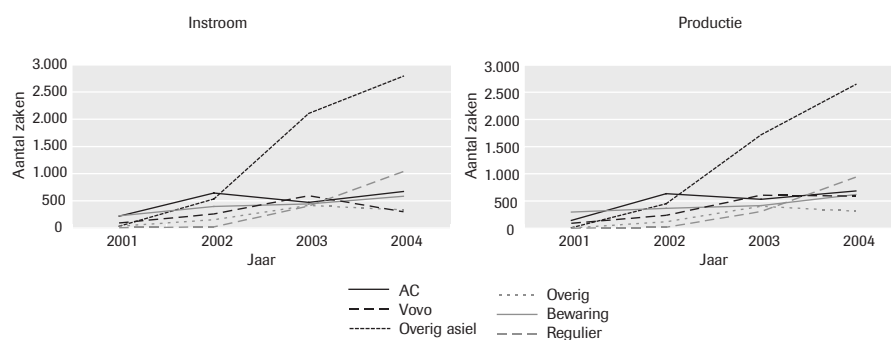
### 2.5.1 Werkvoorraden

**Tabel 6: Voorraadontwikkeling hogerberoepszaken vreemdelingen bij ABRvS**

	2001	Voorraad per 1 januari		
		2002	2003	2004
Hoofdzaken AC-zaken	0	74	84	22
Overig asiel nieuwe wet	0	26	108	496
Regulier	0	5	8	106
Overige hoofdzaken	0	29	63	75
Vovo	0	4	25	11

Bron: ABRvS. Er zijn geen voorraadgegevens over bewaringszaken.

**Figuur 8: Ontwikkeling in instroom en productie van hogerberoepszaken bij de ABRvS**



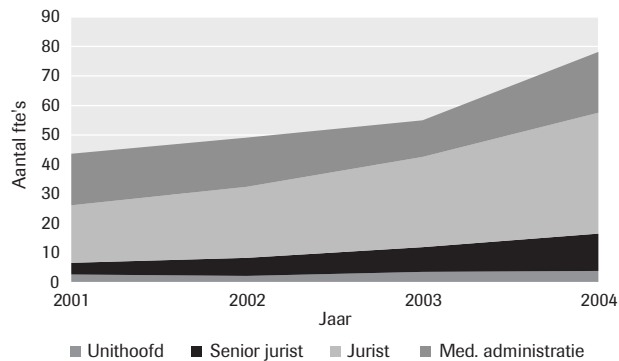
Bron: ABRvS. Alle gegevens voor 2004 zijn voor de maanden januari-juli en gecorrigeerd naar jaarbasis.

De instroom van alle zaken in 2001 en 2002 was laag en bleef achter bij de verwachtingen (zie ook het deelrapport 'Procesevaluatie'). In 2003 was de instroom juist veel hoger dan de verwachtingen (3.838 zaken exclusief vovo's ten opzichte van een prognose van 2.668 zaken). Deze stijging was vooral toe te schrijven aan een verviervoudiging van het aantal asielzaken (exclusief de AC-zaken). De productie van asielzaken is ook toegenomen, maar bleef met name in 2003 achter bij de instroom. Hierdoor is de voorraad gestegen van 26 zaken begin 2002 naar 496 zaken begin 2004. Ook de instroom van reguliere zaken is vanaf 2003 gestegen. Deze ontwikkelingen in de instroom zijn deels te verklaren door de eerder beschreven ontwikkelingen in de productie van de Vreemdelingenkamers. Zo is de instroom van AC-zaken bij de ABRvS, in ieder geval vanaf 2002, constant, net als de productie van AC-zaken door de Vreemdelingenkamers. De productie door de Vreemdelingenkamers van overige asielzaken die onder de nieuwe wet vallen, neemt gedurende de onderzoeksperiode toe, en de productie van reguliere zaken neemt vanaf 2003 toe. Het effect daarvan is terug te zien in de instroom bij de ABRvS.

### 2.5.2 Capaciteit

De ABRvS kent verschillende categorieën medewerkers die zich bezighouden met vreemdelingenzaken: de unithoofden, senior juristen, juristen en administratief medewerkers. In alle categorieën, maar met name bij de (senior) juristen, heeft uitbreiding van capaciteit plaatsgevonden. In 2004 had de ABRvS in totaal 42% meer fte's in dienst dan in 2001 (78 fte's in 2004 tegenover 44 fte's in 2001) en meer dan twee keer zoveel fte's (senior) juristen als in 2001.

**Figuur 9: Ontwikkeling in het aantal fte's voor hoger beroep vreemdelingen bij de ABRvS**



Bron: ABRvS.

Uitbreiding van het aantal fte's heeft gedurende de hele onderzoeksperiode plaatsgevonden, maar was het sterkst in 2004. Dit is later dan de sterke toename in de instroom die al in 2003 plaatsvond, waarschijnlijk omdat de stijging in 2003 onvoldoende voorspeld was. Uit kwalitatieve informatie die in het deelrapport 'Procesevaluatie' is beschreven, blijkt dat de ABRvS in 2003 inderdaad problemen had met ondercapaciteit.

## 2.6 Conclusies

### 2.6.1 Kengetallen van de procesindicatoren

In tabel 7 is een samenvatting opgenomen van de werkvoorraden, instroom en productie van asielzaken onder de nieuwe wet en van de capaciteit die (onder andere) hiervoor beschikbaar was.

### 2.6.2 Ontwikkelingen gedurende de onderzoeksperiode

De fluctuaties in de werkvoorraden van de Vw 2000-asielzaken – en daardoor in de doorlooptijden – zijn het resultaat van een complex samenspel van ontwikkelingen in de instroom in de asielketen, de aantallen overige zaken en de prioriteit die daaraan wordt toegekend, en de capaciteit bij de ketenpartners.

**Tabel 7: Kengetallen van de procesindicatoren voor capaciteit en werkvoorraden bij de ketenpartners**

Ketenpartner	Procesindicator	Kengetallen	
IND	Werkvoorraad (AC beslis en asiel beslis samen)	Maart 2001: 24.292 Augustus 2004: 13.283	
	Instroom en productie gedurende onderzoeksperiode (AC beslis en asiel beslis samen)	Instroom en productie nemen af	
	Capaciteit (ook voor bezwaarzaken onder de oude wet)	2001: 1.440 fte's 2004: 586 fte's	
Vreemdelingenkamers	Werkvoorraad	AC Januari 2001: 585 Januari 2004: 405	Asiel Januari 2001: 0 Januari 2004: 17.484
	Instroom en productie gedurende onderzoeksperiode	AC Instroom en productie constant	Asiel Instroom neemt tot 2002 toe, daarna af. Productie neemt gedurende de hele periode toe
	Capaciteit (ook voor zaken onder de oude wet, reguliere zaken en bewaringszaken)	2001: 651 fte's 2004: 853 fte's	
ABRvS	Werkvoorraad	AC Januari 2001: 0 Januari 2004: 22	Asiel Januari 2001: 0 Januari 2004: 496
	Instroom en productie	AC Instroom en productie redelijk constant	Asiel Instroom en productie nemen sterk toe vanaf 2003
	Capaciteit (ook voor reguliere zaken en bewaringszaken)	2001: 44 fte's 2004: 78 fte's	

*Effect dalende instroom asielaanvragen werkt langzaam door*

De onderzoeksperiode kenmerkt zich door een sterke daling in de instroom van asielaanvragen in de asielketen. Echter, dat heeft niet geleid tot een evenredige daling in de instroom bij de individuele ketenpartners en de ABRvS heeft zelfs over de hele periode een forse stijging gezien in nieuwe asielzaken. Voornaamste oorzaak hiervan is de vertraagde doorwerking van veranderingen in de instroom in de asielketen, waardoor ketenpartners verderop in de keten pas na jaren de effecten merken, en waardoor de IND ook nog jaren later door terugwijzingen de effecten blijft voelen. In de onderzoeksperiode heeft achterblijvende productie in de eerste jaren bij de Vreemdelingenkamers de vertraging in de doorwerking verder versterkt.

Gezien deze constatering is een (verdere) daling in de instroom bij de ketenpartners vanaf 2004 te verwachten. Immers, de effecten van de daling in de instroom van asielaanvragen worden steeds verderop in de keten gevoeld.

*Prioriteit aan overige zaken beïnvloedt beschikbare capaciteit voor asiel onder de Vw 2000*

Gedurende de hele onderzoeksperiode spelen de ontwikkelingen in overige zaken een belangrijke rol. De IND en de Vreemdelingenkamers hadden de eerste twee jaar nog te maken met een groot aantal asielzaken die onder de oude wet vallen. Het aantal reguliere zaken nam bij alle ketenpartners toe en het aantal bewaringszaken bij de Vreemdelingenkamers bleef gedurende de hele periode hoog. Het effect van de overige zaken op de afhandeling van asielzaken werd vaak versterkt door de prioriteitstelling. Zo gaf de IND in de periode tot september 2002 prioriteit aan het afhandelen van bezwaarzaken en kreeg het afhandelen van de bewaringszaken bij de Vreemdelingenkamers voorrang bij de toekenning van de productiecapaciteit. De prioriteitstelling had vooral effect op de zaken van de normale asielprocedure, daar alle ketenpartners een hoge prioriteit toekennen aan de AC-zaken.

*Afstemming capaciteit op fluctuaties in werkvoorraden lastig*

Alle drie de ketenpartners hebben grote veranderingen in de capaciteit doorgevoerd in de onderzoeksperiode; de capaciteit voor asiel bij de IND is teruggebracht, terwijl de Vreemdelingenkamers en de ABRvS een uitbreiding doorvoerden in het aantal fte's. Deze veranderingen zijn grofweg in lijn met de veranderingen in de instroom en voorraden. Onduidelijk blijft echter of de capaciteitsveranderingen voldoende waren en tijdig zijn doorgevoerd. Bij zowel de Vreemdelingenkamers als de ABRvS is er een indicatie dat uitbreidingen niet tijdig hebben plaatsgevonden, omdat stijgingen in de instroom niet (tijdig) zijn voorzien. Daarnaast lijkt het dat de ABRvS in het eerste jaar te veel capaciteit had.



### 3 Doorlooptijden en karakteristieken totale asieltraject

Dit hoofdstuk geeft de belangrijkste bevindingen weer met betrekking tot het *totale asieltraject*. Achtereenvolgens komen de volgende onderwerpen aan de orde:

- 1 de instroom van asielzoekers in het asieltraject;
- 2 de routes die de asielzoekers doorlopen in het asieltraject;
- 3 het resultaat van het asieltraject;
- 4 de doorlooptijd in het asieltraject;
- 5 conclusies/samenvatting.

In de hiernavolgende hoofdstukken worden de karakteristieken van de *individuele processtappen* in de asielprocedure in detail besproken en wordt ingegaan op verklaringen en achtergronden bij de bevindingen in dit hoofdstuk. Hoofdstuk 4 gaat in op de processtappen in de AC-procedure. De normale asielprocedure komt in hoofdstuk 5 aan de orde.

De uitkomsten in dit hoofdstuk en de volgende twee hoofdstukken zijn gebaseerd op een analyse van de onderzoekspopulatie. Deze uitkomsten kunnen verschillen van de aantallen die in andere rapportages (waaronder de rapportages van de Vreemdelingenketen) zijn vermeld, door verschillen in definities. Zo worden in dit rapport asielzoekers die vóór 1 april 2001 een aanvraag hebben ingediend maar onder de Vw 2000 vallen omdat zij toen nog geen eerste beschikking hadden gekregen, niet meegenomen. Ook is in dit rapport bij het rapporteren van het aantal asielzoekers rekening gehouden met asielzoekers die meerdere keren een asielaanvraag hebben ingediend; zij worden niet dubbel geteld. In andere rapportages wordt veelal het aantal asielaanvragen gerapporteerd en niet het aantal afzonderlijke asielzoekers.

Naast deze definitieverschillen konden niet alle gegevens voor dit onderzoek worden gebruikt door administratieve fouten en ontbrekende identificatienummers. Door deze onvolledigheden in de gegevens is er waarschijnlijk sprake van een beperkte mate van afwijking in de aantallen. De berekende doorlooptijden geven een betrouwbare schatting van de werkelijke doorlooptijden door de grote aantallen waarop de berekeningen zijn gebaseerd, en door het gebruik van de mediaan,<sup>9</sup> een meeteenheid die in tegenstelling tot het rekenkundige gemiddelde niet gevoelig is voor extreme waarden.

De doorlooptijden in de drie hoofdstukken worden uitgedrukt in kalenderdagen tenzij anders vermeld. De doorlooptijd is opgebouwd uit de tijd dat het verzoek daadwerkelijk in behandeling is en uit wachttijden, die deels wettelijk bepaald zijn en deels logistieke wachttijden zijn. Opgemerkt dient te worden dat bij de berekening van de doorlooptijden

<sup>9</sup> De mediaan van de doorlooptijd is de doorlooptijd waarbij de helft van de asielzoekers een kortere doorlooptijd heeft en de helft een langere doorlooptijd.

altijd de datum van de beschikking of uitspraak als eindmoment is genomen; de wettelijk bepaalde termijn na een beschikking of uitspraak voor het indienen van een (hoger) beroep is niet meegeteld.

### **3.1 Instroom van asielzoekers en processtappen**

Van 1 april 2001 tot en met 30 juni 2004 hebben in totaal 53.622 asielzoekers asiel aangevraagd in Nederland. In tabel 8 is weergegeven welk deel van de 53.622 asielzoekers minstens één keer is ingestroomd in de verschillende processtappen, met een uitsplitsing per jaartal. Onderscheid wordt gemaakt naar de processtappen AC beslis (de beslisstap in de AC-procedure), asiel beslis (de beslisstap in de normale asielprocedure), beroep, hoger beroep en aanvraag voor een omzetting van de verblijfsvergunning naar een vergunning voor onbepaalde tijd. Allereerst valt op dat de instroom in de asielketen een sterke daling vertoont, zoals reeds werd gesignaleerd in het voorgaande hoofdstuk van deze rapportage. In de negen maanden van 2001 (april tot en met december) stroomden bijna 21.000 asielzoekers in het asieltraject in. Gedurende de eerste zes maanden van 2004 waren dit er circa 4.000.

#### **3.1.1 De processtappen**

Het overgrote deel van de asielzoekers (in totaal 46.134 van de 53.622 asielzoekers en gemiddeld 86% van alle asielzoekers) stroomt eerst in de AC-beslisstap in. Driekwart van de asielzoekers (40.297 asielzoekers) gaat (direct of na de AC-beslisstap) naar de normale asielprocedure, oftewel asiel beslis. In de tabel is te zien dat het percentage asielzoekers dat instroomt in de normale asielprocedure, vanaf 2002 (69%) structureel is gedaald ten opzichte van 2001 (84%). Dit wordt verklaard door een hoger percentage afdoeningen in de AC-procedure. In hoofdstuk 5 wordt hier nader op ingegaan.

Van de 53.622 asielzoekers zijn 26.321 (49%) in beroep gegaan en 2.530 (5%) in hoger beroep. Uit de tabel blijkt dat het percentage asielzoekers dat een beroepsprocesstap doorloopt (beroep tegen een uitspraak in de AC-procedure dan wel de normale asielprocedure), eveneens is gedaald. Hierbij moet worden aangetekend dat de aanvragen van een deel van de asielzoekers die met name in 2003 en 2004 zijn ingestroomd, nog door de IND in behandeling is. Het percentage asielzoekers in de onderzoekspopulatie dat een beroep doorloopt, zal daardoor in de latere jaren nog toenemen.

Ten slotte kan worden opgemerkt dat er in totaal circa tienduizend aanvragen voor voorlopige voorzieningen zijn ingediend gedurende de onderzoeksperiode. In de volgende hoofdstukken wordt besproken hoe vaak er een aanvraag voor een vovo wordt ingediend in de AC-procedure



**Tabel 8: Aantallen asielzoekers in de asielprocedure**

Jaar	Aantal	% AC beslis	% Asiel beslis	% Beroep	% Hoger beroep	% Aanvraag omzetting
2001 (vanaf april)	20.936	90	84	59	6	4
2002	16.756	86	69	54	4	1
2003	11.958	78	72	32	4	1
2004 (tot en met juni)	3.972	85	66	27	5	1
Totaal	53.622	86	75	49	5	2

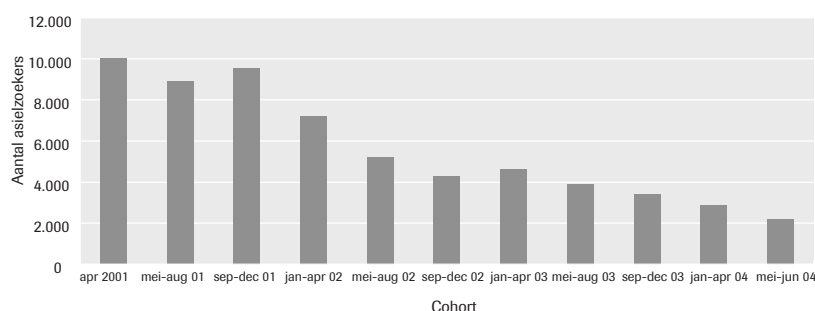
en de normale asielprocedure, en of dit betrekking heeft op beroepszaken of hogerberoepszaken.

### 3.1.2 De karakteristieken van de instroom

De dalende trend in de totale instroom in de asielprocedure komt ook tot uiting in figuur 10. Deze figuur geeft de totale instroom (in de AC-procedure én de directe instroom in de normale asielprocedure) per cohort. Een cohort bestaat uit alle asielzoekers die in een bepaalde periode van vier maanden zijn ingestroomd. Voor de vergelijkbaarheid zijn de aantallen voor de eerste cohort (april 2001) en de laatste cohort (mei en juni 2004) omgerekend naar een viermaandsbasis.

In de figuur is duidelijk te zien dat de daling in de instroom met name vanaf het jaar 2002 heeft plaatsgevonden. Bij twee cohorten is sprake van een lichte stijging ten opzichte van het voorgaande cohort: september-december 2001 en januari-april 2003. Een verklaring hiervoor zou kunnen liggen in de ontwikkelingen in de asiellanden, dat wil zeggen de landen van herkomst van de asielzoekers.

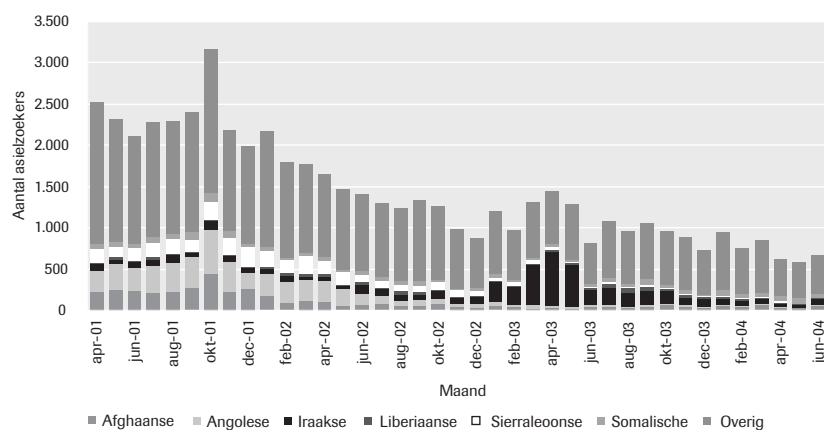
**Figuur 10: Instroom per cohort (viermaandsperiode). Cijfers voor de eerste en laatste cohort zijn gecorrigeerd naar viermaandsbasis ten behoeve van de vergelijkbaarheid**



In figuur 11 is de nationaliteit weergegeven van de asielzoekers die zijn ingestroomd in de asielketen. Hierin is te zien dat er in 2001 en de eerste

helft van 2002 met name een grote instroom van asielzoekers uit Angola was, als gevolg van de burgeroorlog in dat land. In april 2002 werd een staakt-het-vuren overeengekomen tussen de strijdende partijen, waarna de aantallen asielzoekers uit Angola afnemen. De stijgingen in de instroom eind 2001 en begin 2003 houden verband met het uitbreken van de oorlogen in respectievelijk Afghanistan en Irak. In de figuur is te zien dat de instroom van Afghanen en Irakezen in deze perioden een piek laat zien.

**Figuur 11: Instroom in de asielketen per maand naar nationaliteit (N = 53.622 asielzoekers)**



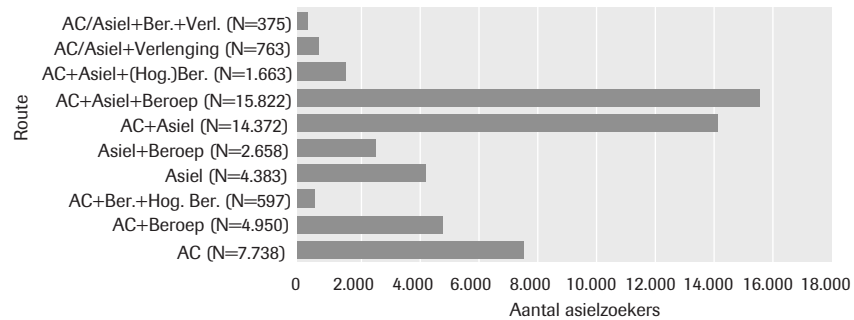
### 3.2 Routes door de asielprocedure

Van alle 53.622 asielzoekers die in de onderzoeksperiode een asielaanvraag hebben ingediend, is nagegaan welke route zij hebben gevolgd door de asielprocedure, ofwel welke processtappen zij hebben doorlopen (ongeacht de volgorde). Er wordt onderscheid gemaakt naar tien routes. In bijlage 4 bij dit rapport worden deze routes nader uitgelegd. Van alle 53.622 asielzoekers heeft 99% een van deze tien routes gevolgd.<sup>10</sup>

In totaal doorloopt een kwart van de asielzoekers alleen de AC-procedure, eventueel gevolgd door een beroepszaak of hogerberoepszaak, zonder vervolgens in te stromen in de normale asielprocedure. Dit betekent dat 75% van de asielzoekers de normale asielprocedure doorloopt (zie ook tabel 8), al dan niet in combinatie met de AC-procedure, beroep, hoger beroep of een aanvraag tot omzetting van een verblijfsvergunning naar een vergunning voor onbepaalde tijd.

<sup>10</sup> Aangezien een deel van de asielaanvragen nog in behandeling is, kunnen de uiteindelijke aantallen nog veranderen. Een asielzoeker die zich nog in de normale asielprocedure bevindt, zou immers daarna nog een beroepsprocedure kunnen doorlopen.

**Figuur 12: Aantallen asielzoekers die een bepaalde route door de asielprocedure doorlopen**

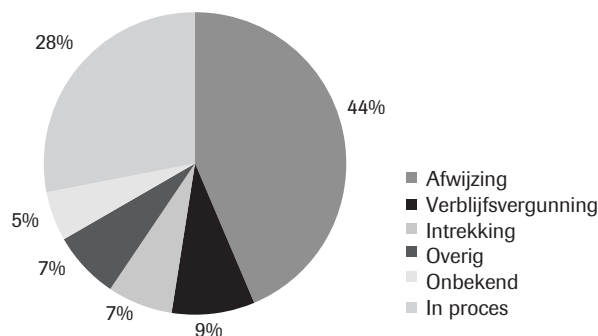


De meest voorkomende route is die waarbij de asielzoeker de AC-procedure en de normale asielprocedure doorloopt, gecombineerd met een beroepsprocedure. Deze route wordt door 30% van de asielzoekers doorlopen.

### 3.3 Resultaat van de asielprocedure

Het doorlopen van de asielprocedure leidt tot een bepaalde uitkomst: het resultaat van de procedure. Van alle asielzoekers die zijn ingestroomd tussen april 2001 en juni 2004, is het resultaat zoals dat bekend was per 30 juni 2004 weergegeven in figuur 13.

**Figuur 13: Resultaat asielprocedure per 30 juni 2004 (N = 53.622 asielzoekers)**



Per 30 juni 2004 bevond 28% van de asielzoekers zich nog in de asielprocedure. Van 5% van de asielzoekers was het resultaat onbekend, dat wil zeggen het resultaat is niet geregistreerd in het computersysteem, en 7% van de asielzoekers viel in de categorie 'overig' (onder andere vertrek

met onbekende bestemming en overlijden). Van alle ingestroomde asielzoekers had 9% een verblijfsvergunning ontvangen en was van 44% de asielaanvraag afgewezen. Van de asielzoekers die niet meer in het proces zijn, heeft 12% een verblijfsvergunning en is 60% afgewezen.

Bij 7% van de 53.622 asielzoekers was de laatstbekende status die van een intrekking. Een intrekking kan betrekking hebben op de intrekking van een asielaanvraag of (hoger) beroep door een asielzoeker, op enig moment in de asielprocedure, of op de intrekking van een hoger beroep dat is ingesteld door de Staat. Een intrekking van het beroep door de asielzoeker kan het gevolg zijn van de intrekking van de negatieve beschikking door de IND; de asielaanvraag wordt in dat geval weer in behandeling genomen.

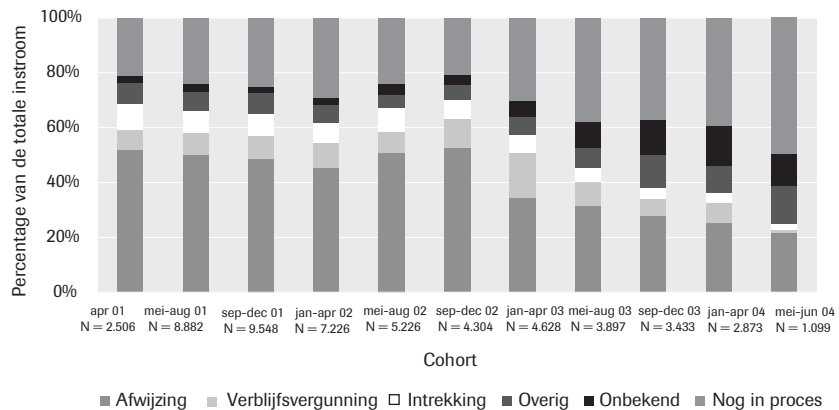
Omdat de intrekker en de reden van intrekking niet standaard worden geregistreerd, is van deze groep asielzoekers niet bekend wat er na de intrekking heeft plaatsgevonden of zal gaan plaatsvinden: de asielzoeker kan na de intrekking uitgeprocedeerd zijn, maar het kan ook zijn dat de asielaanvraag opnieuw door de IND in behandeling wordt genomen.

Uit een bestand van de afdeling Procesvertegenwoordiging van de IND is wel enige informatie beschikbaar over beroepszaken in 2001 en 2002. Uit 5.058 geregistreerde intrekkingen blijkt dat 12% van de intrekkingen geregistreerd staat als zijnde het gevolg van een beslissing door de IND en 57% als zijnde het gevolg van een beslissing door de asielzoeker. Voor 31% van de intrekkingen is de instigator onbekend. Om een indicatie te krijgen van de situatie vanaf 2003 is gekeken onder de intrekkingen in beroepszaken naar het aantal asielzoekers dat meer dan één keer de 'asiel-beslisstap' doorloopt; dat zullen veelal asielzoekers zijn wier zaak na de intrekking door de IND weer in behandeling is genomen. Voor ongeveer 10% van de intrekkingen in beroepszaken geldt dat de asielzoeker meer dan één keer de 'asiel-beslisstap' doorloopt. Voorzichtig kan worden geconcludeerd dat de intrekking van een beroep in een minderheid van de gevallen het gevolg is van de intrekking van een negatieve beschikking door de IND. Echter, hieruit kunnen geen conclusies worden getrokken over de hogerberoepszaken.

De asielzoekers die zich nog in de procedure bevinden, zijn niet alleen asielzoekers uit de latere cohorten. Ook ruim 20% van de eerdere cohorten, bijvoorbeeld uit 2001, bevond zich op 30 juni 2004 nog in de procedure.<sup>11</sup> Van de laatste twee cohorten (2004) is circa 50% nog in procedure. Opvallend is ten slotte dat het percentage asielzoekers dat een verblijfsvergunning heeft gekregen, voor bijna alle cohorten ongeveer gelijk is (gemiddeld 9%).

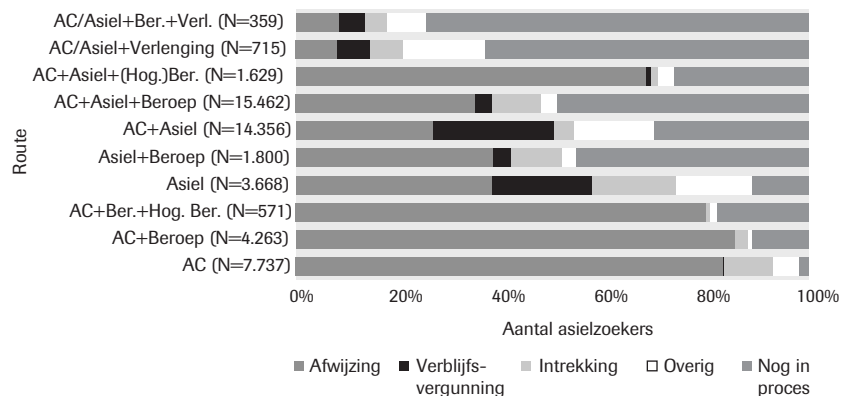
11 In de figuur zijn ook asielzoekers meegenomen die een aanvraag tot omzetting doen, maar het weglaten van deze kleine groep verandert niet het beeld.

**Figuur 14: Resultaat op 30 juni 2004 van de asielprocedure per viermaandscohort**



In figuur 15 is het resultaat van de asielprocedure uitgezet tegen de route die de asielzoeker doorloopt. Een verblijfsvergunning wordt relatief vaak toegekend aan asielzoekers die de normale asielprocedure doorlopen zonder beroepszaak. Een klein deel van de asielzoekers die in beroep gaan, krijgt alsnog een verblijfsvergunning. Asielzoekers die in hoger beroep gaan, krijgen uiteindelijk vrijwel altijd een afwijzing. Verder is in de figuur te zien dat met name van asielzoekers die een aanvraag tot omzetting van de verblijfsvergunning hebben gedaan, zich ‘nog’ een groot deel in de procedure bevindt. Dat zijn veelal asielzoekers uit de eerste cohorten die een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd hebben gekregen en de vergunning na drie jaar moeten omzetten.<sup>12</sup> Ook de asielzoekers die in beroep zijn gegaan, zitten relatief vaak nog in het proces.

**Figuur 15: Resultaat op 30 juni 2004 van de asielprocedure per route**



12 In september 2004 (na afloop van de onderzoeksperiode) is de maximumtermijn voor de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd verhoogd van drie jaar naar vijf jaar.

Aan asielzoekers die niet de normale asielprocedure doorlopen, is in geen geval een verblijfsvergunning toegekend, aangezien de toekenning van verblijfsvergunningen in de onderzoeksperiode alleen kon plaatsvinden in de normale asielprocedure (sindsdien is de mogelijkheid geïntroduceerd om een positieve beschikking in de 'AC-beslisstap' te geven). In de meeste gevallen is de aanvraag van asielzoekers in deze drie routes direct afgewezen. In veel mindere mate vindt intrekking van de aanvraag of (hoger) beroep plaats.

### **3.4 Doorlooptijden totale asielprocedure**

In de voorgaande paragrafen zijn karakteristieken gegeven van de asielprocedure. Naast de totale instroom en de instroom per processtap zijn cijfers gepresenteerd met betrekking tot de gevolgde routes door de asielprocedure en het resultaat van de asielprocedure.

In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de doorlooptijd van individuele asielaanvragen, dat wil zeggen vanaf het moment dat de aanvraag formeel wordt ingediend<sup>13</sup> (in de AC-procedure of de normale asielprocedure) tot aan het tijdstip waarop de asielzoeker is uitgeprocedeerd of een verblijfsvergunning heeft gekregen. Asielzoekers die op 30 juni 2004 nog in de asielprocedure zaten, en de asielzoekers die een aanvraag om omzetting van de verblijfsvergunning hebben ingediend, zijn in de analyses buiten beschouwing gelaten.

Figuur 16 laat een overzicht zien van de doorlooptijden. De spreiding in de doorlooptijden van individuele asielaanvragen is groot; een kwart van de asielzoekers heeft een doorlooptijd van 23 dagen (circa drie weken) of korter, maar een kwart heeft een doorlooptijd van 389 dagen (ruim een jaar) of langer.

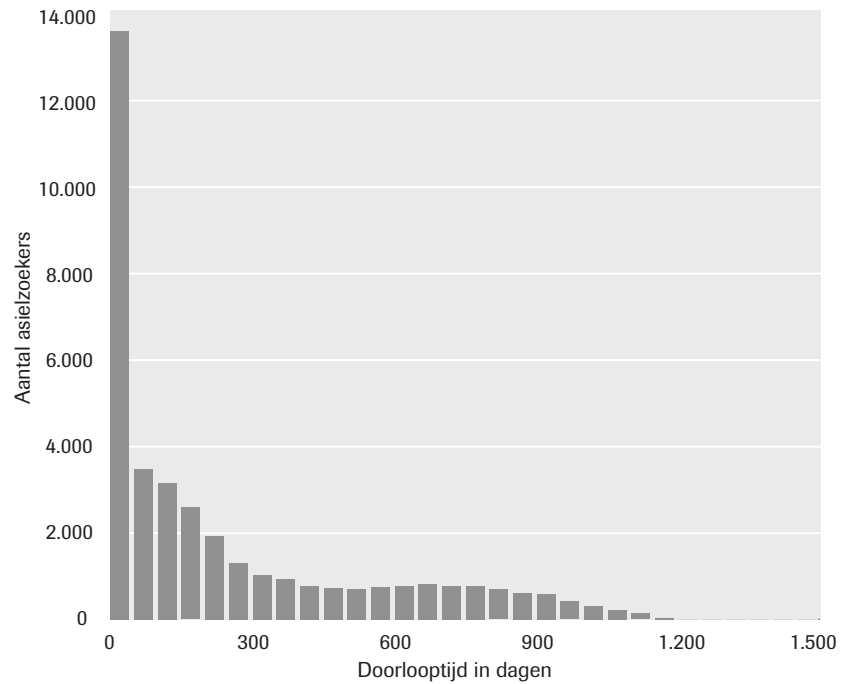
De maximumdoorlooptijd voor een afgerond traject in de onderzoeksperiode (de doorlooptijd voor een asielzoeker die op 1 april 2001 een aanvraag heeft ingediend en op 30 juni 2004 is uitgeprocedeerd of een vergunning heeft gekregen) is 1.186 dagen.

#### **3.4.1 Doorlooptijden per route**

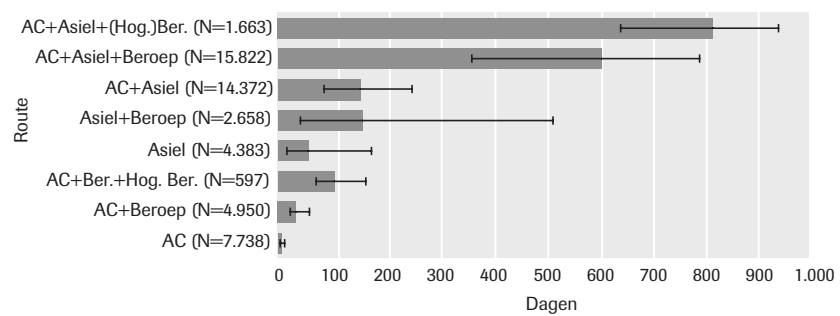
Figuur 17 laat zien dat de spreiding voor een belangrijk deel wordt veroorzaakt door grote verschillen in de doorlooptijden van de verschillende routes. De verdeling voor de totale doorlooptijd is in feite opgebouwd uit verschillende verdelingen voor verschillende groepen asielzoekers. In figuur 17 is de mediaan weergegeven van de doorlooptijden per route

13 De tijd die de asielzoeker in de TNV heeft doorgebracht, wordt niet meegerekend in de totale doorlooptijd. Hoofdstuk 4 gaat hier wel op in.

**Figuur 16: Spreiding individuele doorlooptijden totale asielprocedure (N = 37.416 asielzoekers)**



**Figuur 17: Mediaan doorlooptijd totale asielprocedure per route (N = 37.199 asielzoekers)**



De zwarte lijnen geven het 25%- en 75%-percentiel aan.

door de asielprocedure. De mediaan geeft aan dat 50% van de asiel-aanvragen een kortere doorlooptijd heeft gehad en 50% een langere dan dit getal. De lengte van de zwarte lijn aan de rechterkant van de blauwe balken geeft het 75%-percentiel weer. Dat wil zeggen dat 75%

van de asielaanvragen een kortere doorlooptijd heeft gehad, en 25% een langere.<sup>14</sup> De zwarte lijn naar links geeft het 25%-percentiel weer. Duidelijk te zien is dat routes waarin alleen de AC-procedure wordt doorlopen, en niet de normale asielprocedure, relatief korte doorlooptijden kennen. Dit is in lijn met de doelstelling van de AC-procedure om snel tot een beslissing te komen.

Aan de andere kant leiden de gevallen waarin zowel de normale asielbeslisstap wordt doorlopen als beroep, tot lange doorlooptijden. Zo heeft 25% van de asielzoekers die de route volgen waarin zowel de AC-procedure, de normale procedure als een beroepszaak voorkomen, een doorlooptijd van meer dan achthonderd dagen, ofwel ruim twee jaar.

De groep asielzoekers die ook een hogerberoepsprocedure heeft doorlopen, kent de langste doorlooptijd. Dit betreft echter een kleine groep (zie figuur 12) asielzoekers.

#### **3.4.2 Doorlooptijden per cohort**

De eerste cohorten zijn onderling goed vergelijkbaar, omdat het percentage asielzoekers per cohort dat nog in behandeling is, laag is. Dit maakt een vergelijking van de doorlooptijden mogelijk. Een vergelijking voor de latere cohorten is niet zinvol, omdat het aantal asielzoekers dat nog in de procedure zit, steeds hoger wordt. Hierdoor ontstaat een vertekend beeld van de doorlooptijd per cohort. Immers, in de latere cohorten ontbreken juist de asielzoekers die een 'lange' route volgen en deze nog niet hebben afgerond.

Voor de eerste vier cohorten (april 2001 tot en met april 2002) is in figuur 18 de mediaan weergegeven van de doorlooptijden van het totale asieltraject, en wederom de 25%- en 75%-percentielen. Hieruit is af te lezen dat de totale doorlooptijd in de twaalf maanden tot april 2002 is afgenomen. Een belangrijke oorzaak hiervan lijkt te zijn dat het percentage asielaanvragen dat reeds in de AC-procedure is afgedaan, in deze periode is gestegen. Uit figuur 17 bleek al dat deze groep asielzoekers een relatief korte doorlooptijd heeft.

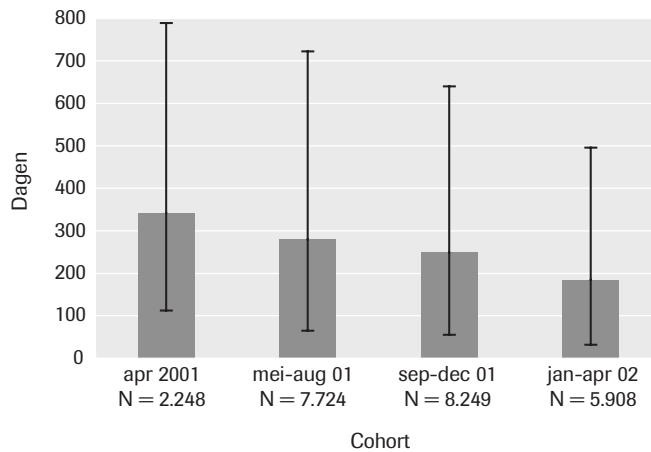
#### **3.4.3 Doorlooptijden per resultaat van de asielprocedure**

Ten slotte zijn in figuur 19 de mediaan en de 25%- en 75%-percentielen van de doorlooptijden per resultaat van het asieltraject opgenomen voor asielzoekers die niet meer in het asieltraject zitten. De gemiddelde doorlooptijd van asielzoekers die uiteindelijk een verblijfsvergunning krijgen toegekend (157 dagen), ligt hoger dan in geval van een afwijzing

14 Zie bijlage 4 voor een nadere uitleg over de begrippen mediaan en percentiel.

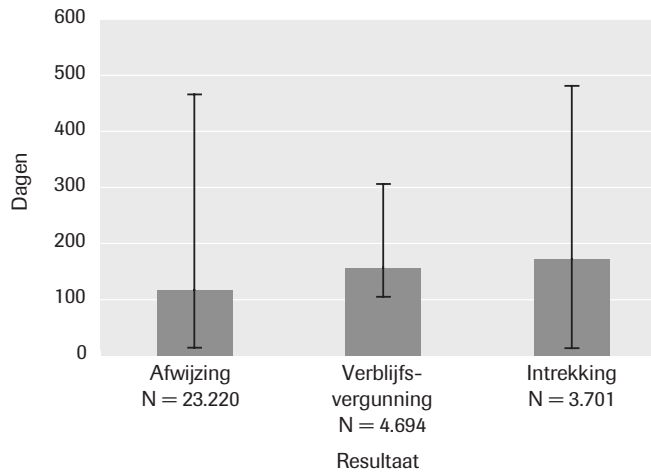


**Figuur 18: Mediaan doorlooptijd totale asielprocedure per cohort (N = 24.129 asielzoekers)**



De zwarte lijnen geven het 25%- en 75%-percentiel aan.

**Figuur 19: Mediaan doorlooptijd totale asielprocedure naar resultaat (N = 31.615 asielzoekers)**



De zwarte lijnen geven het 25%- en 75%-percentiel aan.

(117 dagen). Dit is te verklaren doordat veel afwijzingen direct in de (kortdurende) AC-procedure plaatsvinden. Een afwijzing na een lange doorlooptijd komt echter ook regelmatig voor. In de figuur is te zien dat de spreiding voor deze categorie zeer groot is.

De relatief lange doorlooptijd voor intrekkingen is te verklaren doordat veel intrekkingen pas later in de procedure, in de beroepsfase van de normale asielprocedure, plaatsvinden. Hierop wordt nader ingegaan in hoofdstuk 5.

### 3.5 Conclusies

#### 3.5.1 Kengetallen van de procesindicatoren voor het hele asieltraject

Tabel 9 bevat de belangrijkste kengetallen van het asieltraject als geheel.

**Tabel 9: Kengetallen van de procesindicatoren van het totale asieltraject**

Onderwerp	Kengetallen
Totaal aantal asielzoekers in onderzoekspopulatie	53.622
Percentage van het totaal aantal asielzoekers dat in de onderzoeksperiode een processtap doorloopt	AC beslis: 86% Asiel beslis: 75% Beroep: 49% Hoger beroep: 5% Aanvraag tot omzetting: 2% N.B. Een deel van de asielzoekers die op 30 juni 2004 nog in de beslisfase zitten of nog in beroep zijn, zal daarna in beroep respectievelijk hoger beroep gaan. Deze percentages zullen dus toenemen
Routes	25% van de asielzoekers doorloopt alleen de AC-procedure (AC beslis, eventueel gevolgd door beroep en hoger beroep) 75% doorloopt (ook) de normale asiel-procedure
Resultaat per 30 juni 2004	Nog in het proces: 28% Verblijfsvergunning: 9% Afwijzing: 43% Intrekking/overig/onbekend: 20%
Doorlooptijd van aanvraag tot toekenning verblijfsvergunning/uitgeprocedeerd zijn	Veel spreiding in totale doorlooptijd, die vooral bepaald wordt door de route: <ul style="list-style-type: none"> <li>- kwart asielzoekers heeft doorlooptijd van 23 dagen of korter</li> <li>- kwart asielzoekers heeft doorlooptijd van 389 dagen of langer</li> <li>- asielzoekers die alleen de AC-procedure doorlopen, hebben een korte doorlooptijd</li> <li>- asielzoekers die de normale asielprocedure en beroep doorlopen, hebben een lange doorlooptijd</li> </ul>

### *3.5.2 Ontwikkelingen gedurende de onderzoeksperiode*

De instroom van asielzoekers in de asielketen is in de periode april 2001 tot en met juni 2004 sterk gedaald (circa 75% op cohortbasis). De samenstelling van de instroom naar nationaliteit varieerde tijdens de onderzoeksperiode afhankelijk van de ontwikkelingen in de asiellanden. Zo leidden de oorlogen in Afghanistan in 2001 en in Irak in 2003 tot een toename in asielzoekers uit die landen.

Het grootste deel van de asielzoekers stroomt in de AC-beslisprocedure in. Doordat het percentage afdoeningen in de AC-beslisprocedure in de loop der tijd is gestegen, is het percentage van de asielzoekers dat de normale asielprocedure doorloopt, gedaald van 84 in 2001 naar 66 in 2004.

Het percentage asielzoekers dat een verblijfsvergunning krijgt, bleef gedurende de onderzoeksperiode stabiel. Van de eerdere cohorten zijn relatief meer asielzoekers uitgeprocedeerd, echter ook van de cohorten uit 2001 is 20% van de asielzoekers per 30 juni 2004 nog steeds in het proces. Door het hoge aantal asielzoekers uit de eerste cohorten dat nog in het proces zit, kunnen nog geen conclusies worden getrokken over ontwikkelingen in de totale doorlooptijd.



## 4 Doorlooptijden en karakteristieken AC-procedure

In het voorgaande hoofdstuk zijn op hoofdlijnen de bevindingen met betrekking tot de totale asielprocedure besproken. Dit hoofdstuk gaat dieper in op de processtappen in de AC-procedure. Dit zijn de Tijdelijke Noodvoorziening (TNV), AC beslis, AC beroep en AC hoger beroep.

De volgende onderwerpen komen aan de orde:

- 1 instroom van asielzoekers;
- 2 de routes die asielzoekers volgen door de AC-procedure;
- 3 het resultaat van de individuele processtappen in de AC-procedure;
- 4 doorlooptijden van de individuele processtappen.

### 4.1 Instroom van asielzoekers

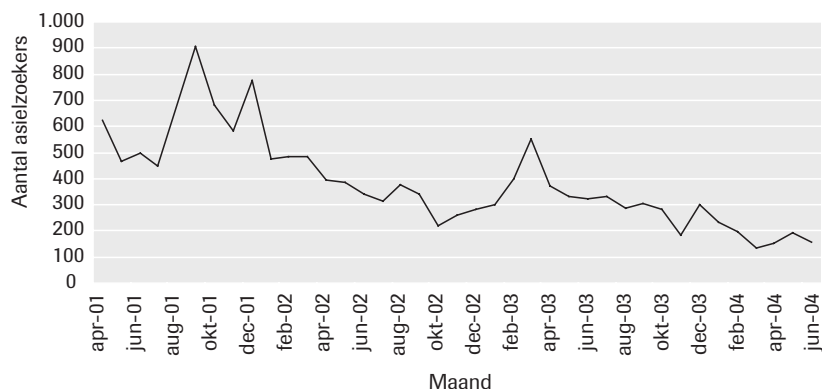
Asielzoekers die zich melden in een aanmeldcentrum, komen eerst terecht in een TNV,<sup>15</sup> in afwachting van het moment waarop de asiel-aanvraag kan worden ingediend. De officiële asielaanvraag markeert het moment waarop de AC-procedure formeel start. De tijd die de asielzoeker doorbrengt in de TNV, telt niet mee voor de doorlooptijd in de AC-procedure. Deze paragraaf geeft de karakteristieken weer van de instroom in de TNV en de AC-procedure. De doorlooptijden worden later in dit hoofdstuk behandeld.

#### 4.1.1 Tijdelijke Noodvoorziening

Voor de Tijdelijke Noodvoorziening zijn geen instroomcijfers bekend. Wel is het aantal asielzoekers bekend dat op een bepaald moment in een TNV verblijft. Dit aantal (zie figuur 20) laat een dalende trend zien, met name vanaf het begin van 2002. Deze trend weerspiegelt de ontwikkeling van de instroom van asielzoekers die in het voorgaande hoofdstuk werd geschetst. De pieken eind 2001/begin 2002 vallen samen met een piek in de instroom in de asielketen in deze periode.

De grote piek in de bezetting in maart 2003 wordt waarschijnlijk veroorzaakt door de grote instroom van Irakezen als gevolg van de oorlog in dat land. De kleinere piek in september 2002 valt samen met de sluiting van de TNV Ermelo en de piek in december 2003 valt samen met de sluiting van het aanmeldcentrum in Zevenaar in november 2003. Mogelijk stromen de asielzoekers in die perioden tijdelijk minder snel door naar het AC.

<sup>15</sup> Uitzondering hierop is het aanmeldcentrum op Schiphol.

**Figuur 20: Aantal asielzoekers in de TNV aan het einde van elke maand**

Bron: IND M&C.

#### 4.1.2 AC-procedure

Alle asielzoekers stromen in principe eerst in de AC-procedure in. Directe instroom in de normale asielprocedure vindt plaats in enkele specifieke situaties, bijvoorbeeld bij geboorten in het opvangcentrum en bij asiel-aanvragen van asielzoekers die in bewaring zijn gesteld. In hoofdstuk 3 bleek reeds dat gemiddeld 86% van de asielzoekers in de AC-procedure instroomt, een totaal van 46.134 asielzoekers in de onderzoekspopulatie. Het percentage directe instroom in de normale asielprocedure lag in het eerste deel van 2003 hoger (boven de 20%). Een verklaring hiervoor is niet voorhanden. Wel zijn er relatief veel asielzoekers uit Irak onder de directe instroom in de normale asielprocedure.

Aangezien het percentage van de asielzoekers dat eerst instroomt in de AC-procedure, een redelijk stabiel verloop laat zien in de loop der tijd, houdt de instroom *in aantallen* gelijke tred met de totale instroom in de asielketen (zie figuur 22). De instroom in de AC-procedure laat met ingang van begin 2002 een dalende trend zien.

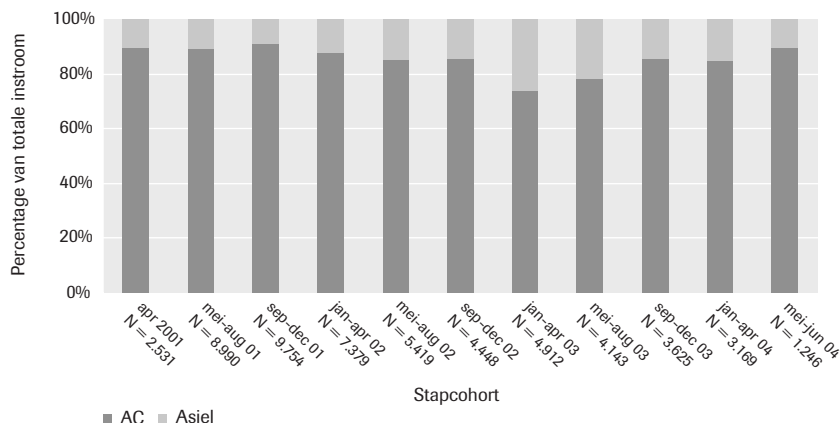
## 4.2 Routes door de AC-procedure

### 4.2.1 Beroep en hoger beroep

Van de circa 46.000 asielzoekers die de AC-procedure gedurende de onderzoeksperiode hebben doorlopen, heeft naar schatting 18% een beroepszaak aangespannen bij de Vreemdelingenkamer.<sup>16</sup> Wanneer in

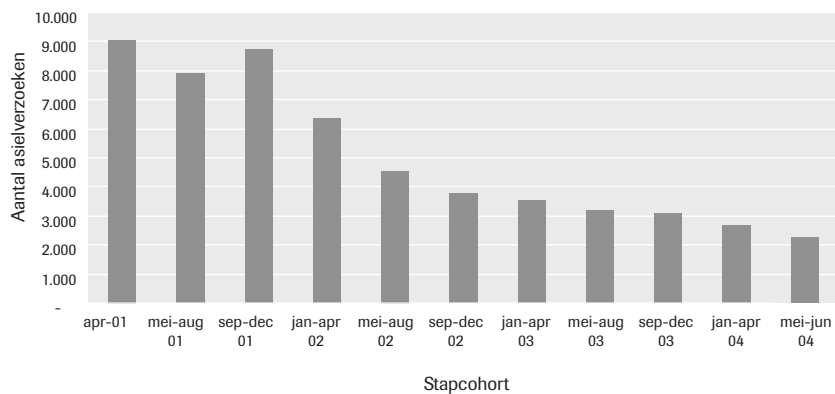
<sup>16</sup> Dit betreft een schatting op basis van gegevens van het LSVK.

**Figuur 21: Verhouding tussen instroom van asielzoekers in de AC-procedure (AC) en directe instroom in de normale asielprocedure (asiel) per cohort (N = 55.616 asielverzoeken)**



Om de trends in de instroom te kunnen volgen, zijn asielzoekers die meerdere keren een asielverzoek indienen, per keer geteld. Het aantal verzoeken (55.616) is hoger dan het aantal asielzoekers (53.622).

**Figuur 22: Instroom in AC-procedure per cohort (viermaandsperiode)**

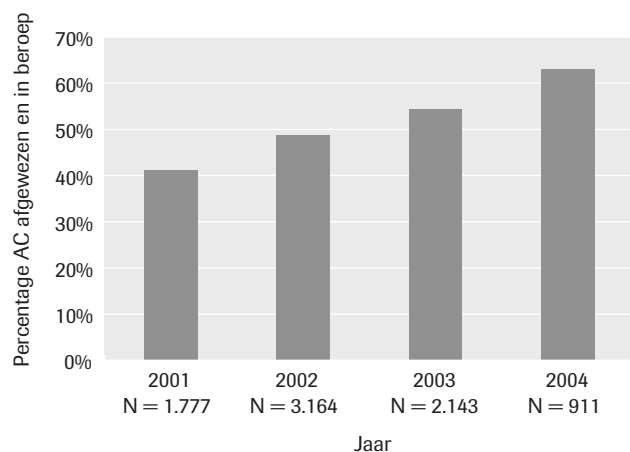


De cijfers voor het eerste en laatste cohort zijn gecorrigeerd naar viermaandsbasis ten behoeve van de vergelijkbaarheid.

ogenschouwd wordt genomen dat circa 32% van de asielzoekers in de AC-procedure een negatieve beschikking krijgt, betekent dit dat ruim de helft van deze groep asielzoekers in beroep gaat.

Er lijkt een toename in de tijd te zijn in de mate waarin de asielzoeker in beroep gaat (zie figuur 23). Het percentage van de asielzoekers die in het AC zijn afgewezen, dat in beroep ging, was 63 in 2004 tegenover 41 in 2001. Dit sluit aan bij de constatering in hoofdstuk 2 dat de instroom

**Figuur 23: Percentage van de asielzoekers die in de AC-procedure zijn afgewezen, dat in beroep gaat**



Schatting op basis van gegevens van de IND, N = 7.995.

bij de Vreemdelingenkamers van AC-zaken relatief constant is geweest ondanks de daling in de instroom van asielaanvragen.

Naar schatting heeft minder dan 2% van alle asielzoekers die de AC-procedure hebben doorlopen, hoger beroep aangetekend bij de ABRvS.<sup>17</sup> Dit is ruim 10% van de asielzoekers die eerst een beroepszaak hebben doorlopen.

Beroep en hoger beroep in de AC-procedure kennen geen standaard schorsende werking. Dit betekent formeel dat de asielzoeker de uitspraak buiten Nederland moet afwachten, tenzij een voorlopige voorziening wordt aangevraagd.

Naar schatting in 86% van de beroepszaken wordt een voorlopige voorziening aangevraagd, en in 18% van de hogerberoepszaken.<sup>18</sup> Het relatief lage percentage vovo's bij hogerberoepszaken wordt wellicht ingegeven door het feit dat de ABRvS vovo's in principe alleen toekent in spoedeisende situaties, bijvoorbeeld wanneer een datum voor de daadwerkelijke uitzetting bekend is en de uitzetting op korte termijn zal plaatsvinden.

#### 4.2.2 Vervolgaanvragen

Van de in totaal ruim 47.000 asielaanvragen die zijn ingediend in de onderzoeksperiode (april 2001 tot en met juni 2004) en in het AC zijn

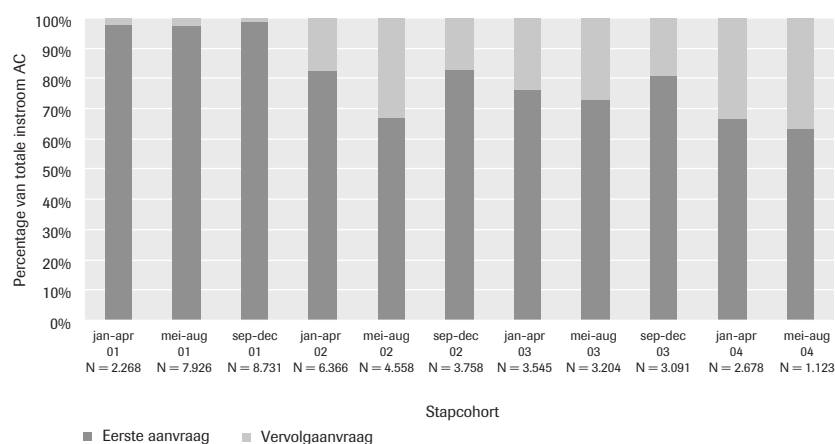
17 Dit betreft een schatting op basis van gegevens van de ABRvS.

18 Uit de gegevens van de IND kon niet direct worden herleid waarop ingediende vovo-aanvragen betrekking hadden. De hier gepresenteerde schattingen zijn gebaseerd op gegevens van het LSVK en de ABRvS.



behandeld, betreft circa 15% een vervolgaanvraag. Een vervolgaanvraag is een aanvraag door een asielzoeker die reeds eerder asiel heeft aangevraagd in Nederland. De eerdere asielaanvraag kan hebben plaatsgevonden in de onderzoeksperiode of reeds eerder. In het laatste geval is de eerdere aanvraag ingediend onder de oude Vreemdelingenwet. De nieuwe aanvraag valt wel onder de Vw 2000. Slechts 2% van de asielzoekers heeft meer dan één keer een aanvraag ingediend tijdens de onderzoeksperiode. Een veelvoorkomende reden om een vervolgaanvraag in te dienen is het ontstaan van nieuwe feiten en omstandigheden in de situatie van de asielzoeker (noviteiten). Als er geen noviteiten zijn, is formeel sprake van een *herhaalde* aanvraag. Echter, gegevens hierover zijn niet beschikbaar, zodat het onderscheid tussen herhaalde aanvragen zonder noviteiten en overige volgende aanvragen niet gemaakt kan worden in de analyses.

**Figuur 24: Verhouding tussen eerste en vervolgaanvragen bij de instroom van asielzoekers in de AC-procedure**



Het aandeel vervolgaanvragen ten opzichte van het totale aantal asielaanvragen is in de loop der tijd toegenomen, zoals blijkt uit figuur 24. Dit wordt met name veroorzaakt door een grote daling van het aantal eerste aanvragen. Het *aantal* vervolgaanvragen is redelijk stabiel in de loop der tijd.

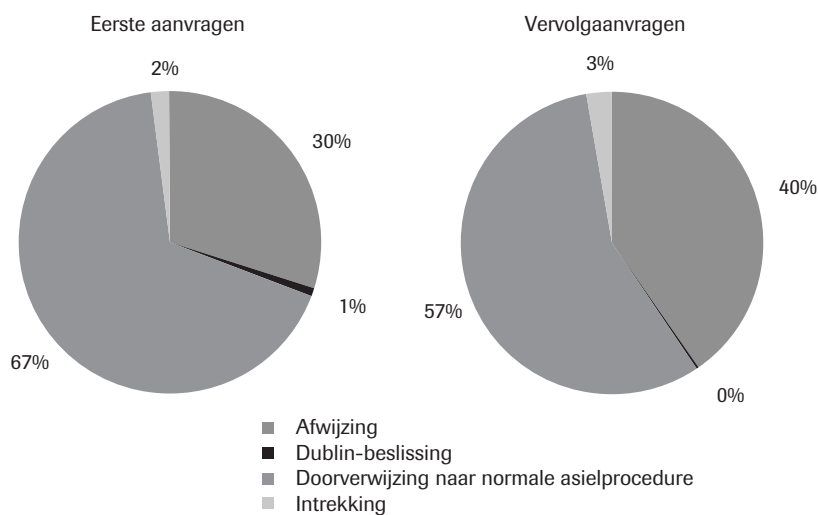
### 4.3 Resultaat van de individuele processtappen

Het doorlopen van elke processtap leidt tot een bepaald resultaat. In deze paragraaf wordt hiervan per processtap een overzicht gegeven.

#### 4.3.1 Resultaat AC beslis

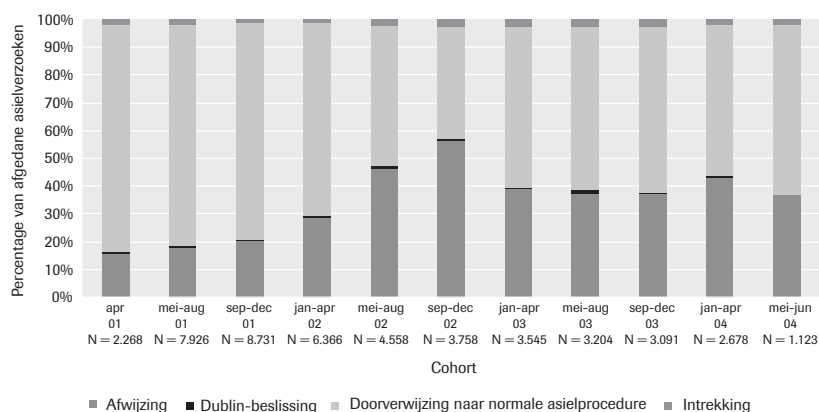
Van alle asielzoekers die het AC instromen, krijgt 32% een negatieve beschikking en stroomt 66% door naar de normale asielprocedure. In de overige 2% van de gevallen wordt de asielaanvraag ingetrokken, of wordt een 'Dublin-beschikking' afgegeven. In dit laatste geval is (binnen de 48 procedures) vastgesteld dat de asielzoeker Nederland via een ander EU-land is binnengekomen. Volgens het Verdrag van Dublin moet de asielzoeker asiel aanvragen in het eerste land van binnenkomst. Bij het resultaat van AC beslis is het interessant om een uitsplitsing te maken naar eerste aanvragen en vervolgaanvragen (zie figuur 25). Bij eerste aanvragen is het percentage dat door de IND naar de normale asielprocedure wordt doorgestuurd (67%), hoger dan bij de vervolgaanvragen (57%). In respectievelijk 30% en 40% van de aanvragen wordt een negatieve beschikking afgegeven. Deze groep asielzoekers heeft dan nog wel de mogelijkheid hiertegen in beroep te gaan bij de rechtbank, bij zowel eerste aanvragen als vervolgaanvragen.

**Figuur 25: Resultaat AC beslis van alle procedures die afgerond zijn (N = 40.068 eerste aanvragen respectievelijk N = 7.180 vervolgaanvragen)**



Het percentage van de asielaanvragen waarbij in het AC een negatieve beschikking is afgegeven, is niet stabiel in de tijd. Zoals te zien is in figuur 26 was dit percentage voor de cohorten in 2001 relatief laag (circa 20%), en is met name in 2002 een sterke stijging waar te nemen. De piek ligt bij de laatste cohort van 2002 (57%), gevolgd door een afname naar 30-40%. De toename van het percentage afdoeningen in 2002 hangt mogelijk samen met een uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van

**Figuur 26: Resultaat AC-beslisstap per cohort (N = 47.248 asielverzoeken)**



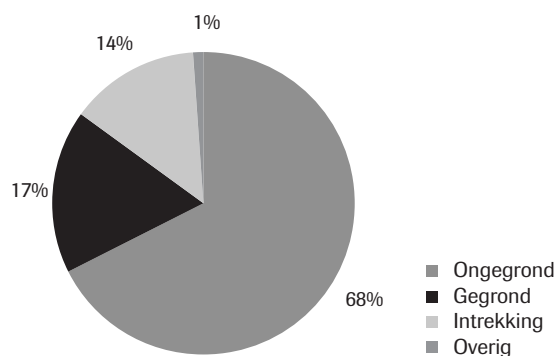
State in augustus 2001. Hierin werd gesteld dat de AC-procedure bedoeld is om de asielaanvragen af te doen die binnen 48 uur *kunnen* worden afgedaan, en niet alleen de meest evidente aanvragen. Daarnaast was de IND in 2002 volledig ingewerkt op de nieuwe Vreemdelingenwet, terwijl er door de dalende instroom meer ruimte was voor het afhandelen van de AC-zaken (rapportage Vreemdelingenketen voor de periode september tot en met december 2002, TK 2002-2003, 19 637, nr. 731). Ten slotte liepen in september 2002 het besluitmoratorium en de categoriale bescherming voor Afghanistan, alsook de categoriale bescherming voor Sierra Leone af, waardoor asielzoekers uit die landen weer in het AC konden worden afgedaan.

De afname in 2003 kan meerdere oorzaken hebben. Enerzijds was er in de eerste helft van 2003 een grote instroom van Irakezen, als gevolg van de op handen zijnde oorlog in dat land. Een deel van deze groep stroomde wel de AC-procedure in, maar mocht niet in de AC-procedure worden afgedaan (bron: rapportage Vreemdelingenketen januari tot en met april 2003). Anderzijds heeft zich in deze periode een aantal ontwikkelingen voorgedaan bij de IND die mogelijk tot een beperking in de beschikbare capaciteit voor de AC-procedure hebben geleid: de overheveling van taken van de Vreemdelingendienst naar de IND, de verwerking van aanvragen volgens de Eenmalige Regeling en de reorganisatie van regiodirecties naar procesdirecties. Echter, aan de hand van de beschikbare (capaciteits)gegevens kan niet met zekerheid worden geconstateerd of deze factoren daadwerkelijk van invloed zijn geweest.

#### 4.3.2 Resultaat beroep AC

Van alle asielzoekers die beroep hebben aangetekend tegen een beschikking in de AC-procedure, bevindt 1% zich nog in deze processtap. Voor de overige asielzoekers is het resultaat van deze processtap bekend en weergegeven in figuur 27.

**Figuur 27: Resultaat van de beroepszaken AC-procedure voor alle hoofdzaken die afgerond zijn**



Bron: LSVK, N = 7.734.

Hieruit blijkt dat 17% van de beroepszaken gegrond wordt verklaard door de rechtbank. Deze groep asielzoekers wordt alsnog toegelaten tot de normale asielprocedure. De rechtbank oordeelt in 68% van de zaken dat het beroep ongegrond is.

Intrekking vindt in 14% van de gevallen plaats. Dit kan meerdere redenen hebben. De asielzoeker kan het beroep intrekken. De oorspronkelijke beslissing van de IND in de AC-procedure blijft dan in stand. Intrekking kan echter ook betekenen dat de IND de negatieve beschikking intrekt. De asielzoeker stroomt dan in de normale asielprocedure in. Zoals in het vorige hoofdstuk is vermeld (paragraaf 3.3), worden de achtergrond en het gevolg van de intrekking niet standaard geregistreerd. Wel kan op basis van enkele aanvullende analyses de voorzichtige conclusie worden getrokken dat intrekking van de beschikking door de IND een minderheid van de gevallen betreft.

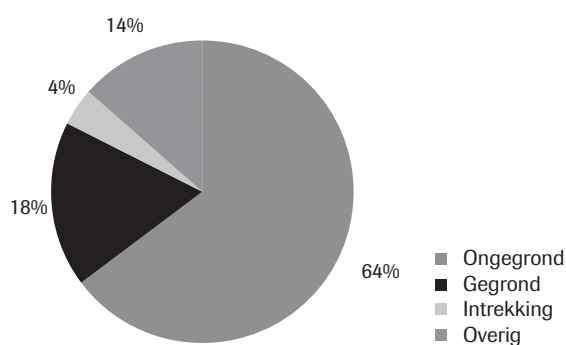
#### 4.3.3 Resultaat hoger beroep AC

In een klein aantal gevallen wordt door de asielzoeker of de minister hoger beroep aangetekend bij de ABRvS tegen een beslissing door de Vreemdelingenkamers. In 19% van de zaken gedurende de onderzoeksperiode is hoger beroep aangetekend door de minister, in de overige zaken is de asielzoeker de indiener.

Van de hogerberoepszaken die sinds april 2001 zijn ingediend, is 1% nog in behandeling. Van de afgeronde zaken is in figuur 28 aangegeven wat het resultaat is van deze processtap.

In 18% van de hoger beroepen is de zaak gegrond verklaard. Zaken die ingediend zijn door de minister, worden veel vaker gegrond verklaard (70%) dan zaken die ingediend zijn door de asielzoeker (5% van die zaken

**Figuur 28: Resultaat van de hogerberoepszaken AC-procedure voor alle hoofdzaken die afgerond zijn**



Bron: Gegevens ABRvS, N = 970.

werd gegrond verklaard). De aanvragen van de groep asielzoekers die in het gelijk zijn gesteld, zijn terugverwezen naar de Vreemdelingenkamers, dan wel zijn de asielzoekers doorverwezen naar de normale asielprocedure. De groep asielzoekers die in hoger beroep in het ongelijk is gesteld, is na deze processtap uitgeprocedeerd.

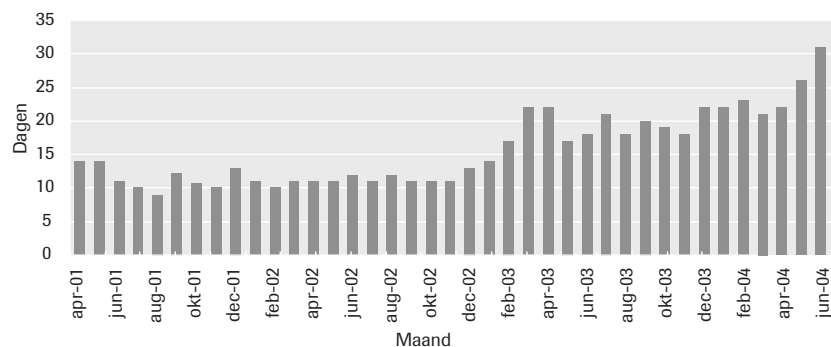
In enkele gevallen vindt intrekking plaats (4%). Ook hier geldt dat, net als bij beroepszaken, de instigator voor de intrekking zowel de asielzoeker als de IND kan zijn, met verschillende gevolgen voor de asielzoeker. In 14% van de gevallen is het hoger beroep op een andere manier afgehandeld. Dit kan betrekking hebben op vervallen zaken of zaken waarin de ABRvS het beroep niet-ontvankelijk verklaarde.

#### 4.4 Doorlooptijden individuele processtappen

In deze paragraaf wordt per processtap in de AC-procedure een overzicht gegeven van de doorlooptijden.

##### 4.4.1 Doorlooptijden Tijdelijke Noodvoorziening

Zoals reeds eerder beschreven, fungeert de Tijdelijke Noodvoorziening als een soort buffer voor instroom in de AC-procedure. De gemiddelde verblijfstijd van vreemdelingen in de TNV is 16 dagen. Wel is deze in de loop der tijd duidelijk gestegen van minder dan twee weken (in 2001 en 2002) naar drie tot vier weken (in 2003 en 2004). De toename was vermoedelijk deels te verklaren door de hoge instroom van Irakezen in het voorjaar van 2003 en deels door de sluiting van de TNV in Ermelo in september 2002 en de sluiting van het aanmeldcentrum in Zevenaar in november 2003.

**Figuur 29: Gemiddelde verblijfstijd in TNV per maand**

Bron: IND M&amp;C.

#### 4.4.2 Doorlooptijden AC beslis

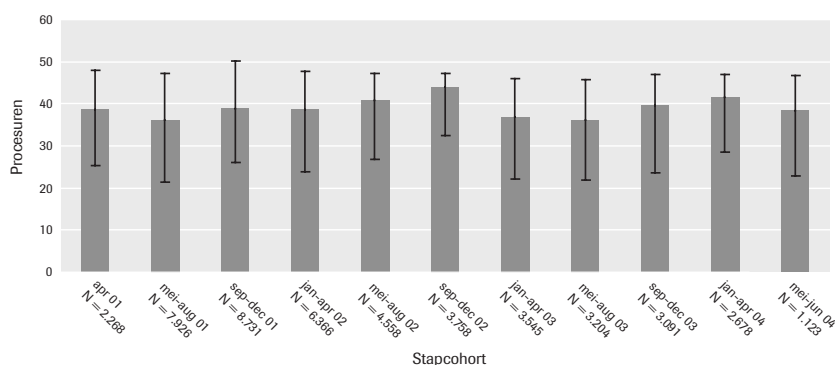
De doorlooptijden in de beslisstap van de AC-procedure hebben betrekking op de geregistreeerde procedures (tijdens de onderzoeksperiode waren de procedures de uren tussen 8.00 en 22.00 uur). Het stopzetten van de klok tijdens de AC-beslisstap – bijvoorbeeld omdat de asielzoeker ziek is – wordt niet geregistreerd. Het geregistreeerde aantal procedures geeft in die gevallen een overschatting van het werkelijke aantal procedures.

De mediaan van de doorlooptijden in de AC-procedure is gelijk aan 39 procedures. Dit betekent dat 50% van de zaken in minder dan 39 procedures is afgehandeld door de IND, en 50% in meer dan 39 procedures. Voor een kwart van de asielverzoeken is de doorlooptijd langer dan 47 procedures (het 75%-percentiel) en voor een kwart van de verzoeken is de doorlooptijd minder dan 39 uur (het 25%-percentiel). Zoals te zien is in figuur 30, waarin de mediaan, het 25%-percentiel en het 75%-percentiel van de doorlooptijden per cohort zijn weergegeven, is er een beperkte fluctuatie te zien in de tijd.

Wettelijk gezien mag de AC-procedure voor een individuele aanvraag niet langer duren dan 48 procedures. Gedurende de onderzoeksperiode (april 2001 tot en met juni 2004) bedroeg in 16% van de gevallen het aantal geregistreeerde procedures meer dan 48 uren. Waarschijnlijk is in deze gevallen de klok stilgezet en lag het werkelijke aantal procedures onder de wettelijke termijn van 48 procedures.

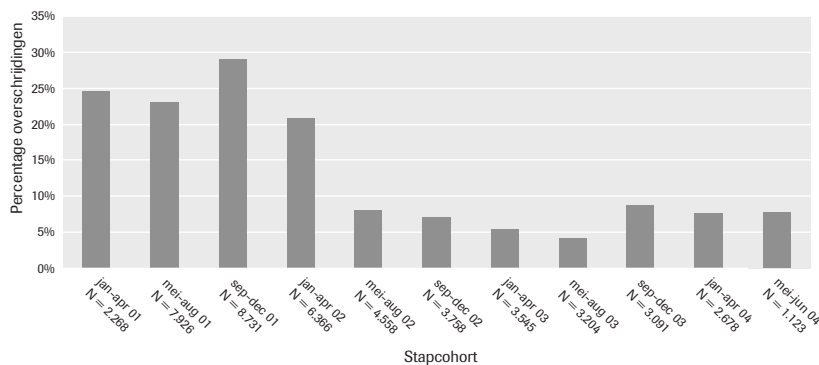
Wanneer het percentage asielverzoeken per cohort met een doorlooptijd van meer dan 48 uren wordt bekeken, is een duidelijke trendbreuk te zien. Vanaf de tweede cohort van 2002 (mei tot en met augustus) is het percentage aanzienlijk lager. Vermoedelijk wordt dit veroorzaakt door uitspraken van de ABRvS die de situaties waarin de klok mag worden stopgezet,

**Figuur 30: Mediaan doorlooptijd in geregistreerde procedures van de processtap ‘AC beslis’ per cohort (N = 47.248 verzoeken)**



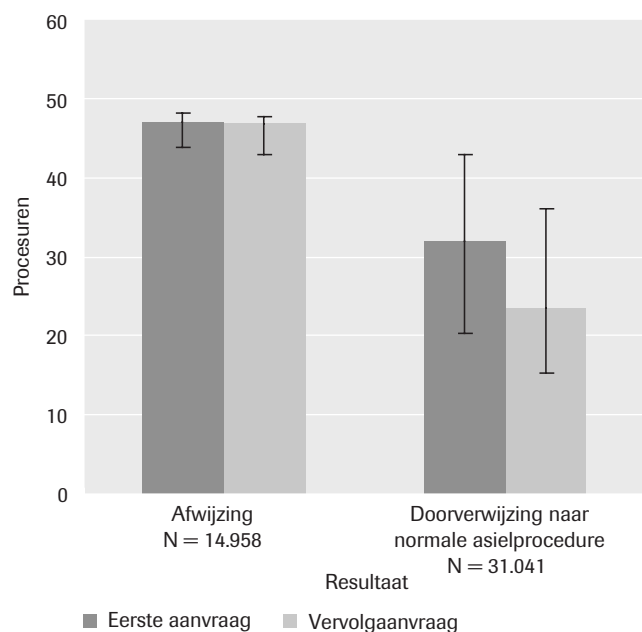
De zwarte lijnen geven het 25%- en 75%-percentiel aan.

**Figuur 31: Percentage overschrijding 48-uurstermijn AC-procedure per cohort (N = 47.248 verzoeken)**



aanzienlijk inperkten. Zo is in een uitspraak van de ABRvS in december 2001 (ABRvS 20 december 2001, nr. 200105777/1, JV 2002/44) bepaald dat het stilzetten van de klok bij termijnoverschrijding van de rechtshulpverlener niet meer mogelijk was.

Ten slotte zijn in figuur 32 de doorlooptijden uitgesplitst naar resultaat van deze processtap. De resultaten ‘intrekking’ en ‘een Dublin-beschikking’ zijn niet opgenomen in de figuur, omdat deze slechts in een beperkt aantal gevallen voorkomen. Duidelijk te zien is dat in de gevallen waarin een negatieve beschikking wordt afgegeven, de doorlooptijden hoger liggen dan bij asielaanvragen die worden doorverwezen naar de normale asielprocedure. Bij deze laatste categorie is er een verschil tussen eerste en vervolgaanvragen. De vervolgaanvragen worden relatief sneller doorverwezen naar de normale asielprocedure.

**Figuur 32: Mediaan doorlooptijd AC-procedure naar resultaat (N = 45.999 verzoeken)**

De zwarte lijnen geven het 25%- en 75%-percentiel aan.

#### 4.4.3 Behandeltijden

Voor de AC-procedure hanteert de IND norm-behandeltijden, gemeten in werkuren.<sup>19</sup> Deze normtijden per categorie medewerker zijn opgenomen in tabel 10. De norm-behandeltijd van een asielverzoek in AC beslis door de IND varieert van 7 werkuren (voor een aanvraag die na het eerste gehoor wordt doorgestuurd naar de normale asielprocedure) tot 21 werkuren (voor een aanvraag die in AC beslis wordt afgedaan).

**Tabel 10: Overzicht norm-behandeltijden IND in werkuren**

	Behandeltijd AC alleen eerste gehoor	Behandeltijd AC met beschikking
Beslismedewerker	6	16
Ondersteunende medewerker	1	5
Totaal	7	21

Bron: IND M&C.

<sup>19</sup> Opgemerkt dient te worden dat werkuren niet gelijk zijn aan procedures; als twee medewerkers tegelijkertijd één uur aan een dossier werken, is dat twee werkuren maar slechts één procesuur.

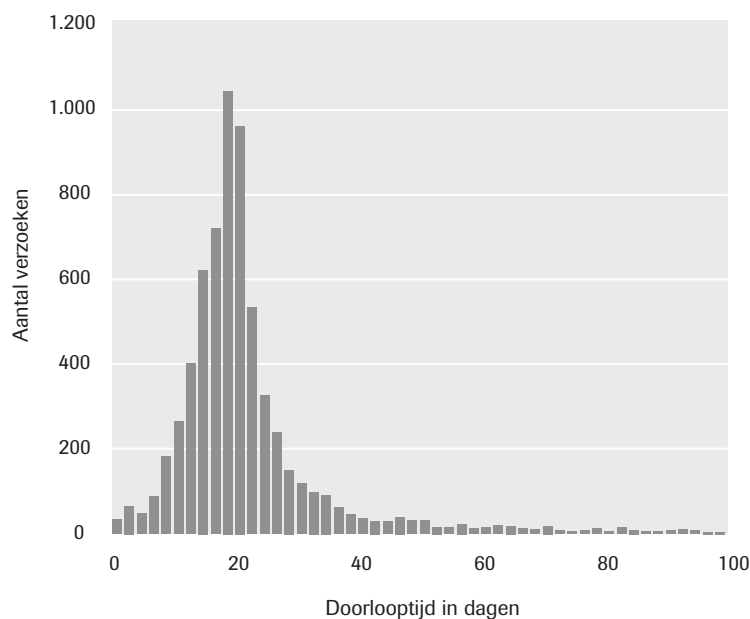


Er zijn maximaal 48 procedures beschikbaar in de AC-procedure. Een deel van deze tijd is gereserveerd voor de asielzoeker en zijn rechtsbijstandverlener, onder andere om een zienswijze te formuleren als reactie op een eventueel voornemen van de IND.

#### 4.4.4 Doorlooptijden beroep AC

De mediaan van de doorlooptijden voor de AC-beroepszaken bij de Vreemdelingenkamers bedraagt 19 dagen. De doorlooptijd van een groot aantal zaken ligt hier dicht in de buurt (zie figuur 33); voor de helft van de zaken ligt de doorlooptijd tussen 15 en 24 dagen, maar in een beperkt aantal zaken ligt de doorlooptijd hier ruim boven. De mediaan van 19 dagen is overigens vrijwel stabiel in de loop der tijd (geen duidelijke stijging of daling).

**Figuur 33: Spreiding individuele doorlooptijden in AC beroep**

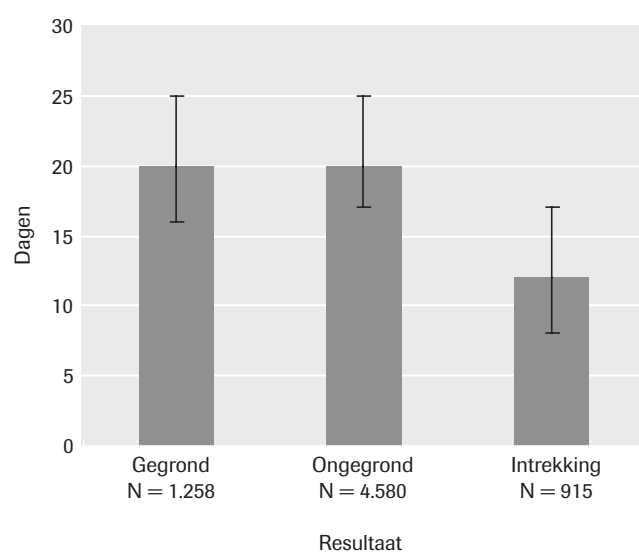


Bron: LSVK, N = 6.807 verzoeken.

Op de behandeling van beroepszaken door de Vreemdelingenkamers zijn geen streeftermijnen of wettelijke termijnen van toepassing. Er bestaat dus geen norm waartegen deze doorlooptijden kunnen worden afgezet. Wel krijgen de AC-zaken bij toewijzing van de productiecapaciteit voorrang (zie hoofdstuk 2), waardoor een korte doorlooptijd verwacht mag worden.

Wanneer de doorlooptijden naar procesresultaat worden uitgesplitst, valt op dat deze voor de resultaten 'gegrond' en 'ongeground' vrijwel gelijk zijn. Bij ingetrokken zaken is de doorlooptijd logischerwijze korter, omdat in deze zaken geen uitspraak hoeft te worden gedaan door de rechtbank.

**Figuur 34: Mediaan doorlooptijd AC beroep naar stapresultaat**



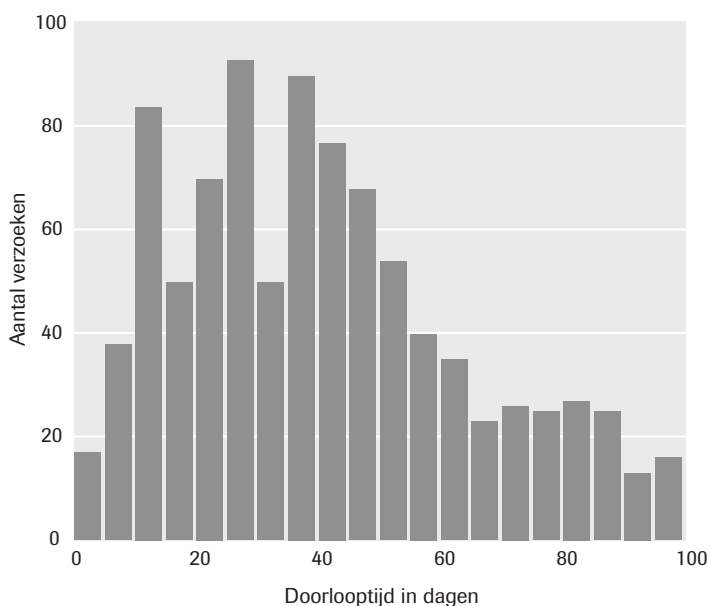
Bron: LSVK, N = 6.753. De zwarte lijnen geven het 25%- en 75%-percentiel aan.

#### 4.4.5 Doorlooptijden hoger beroep AC

De mediaan van de doorlooptijden van hogerberoepszaken bij de ABRvS is 38 dagen, en een kwart van de asielzoekers heeft bij hogerberoepszaken een doorlooptijd langer dan 59 dagen. Er is geen duidelijke piek in de doorlooptijden waarneembaar (zie figuur 35).

De wettelijke termijn waarbinnen de ABRvS een uitspraak moet doen of een zaak anderszins moet afhandelen, is 23 weken (161 dagen). Deze termijn wordt vrijwel nooit overschreden (1% van de zaken). De streeftermijn voor AC-zaken is 5 weken (35 dagen). Deze termijn wordt in slechts 45% van de zaken gehaald.

**Figuur 35: Spreiding individuele doorlooptijden hoger beroep AC**



Bron: ABRvS, N = 967.

**Tabel 11: Percentages AC-hogerberoepszaken die binnen de streeftermijn en de wettelijke termijn worden afgehandeld**

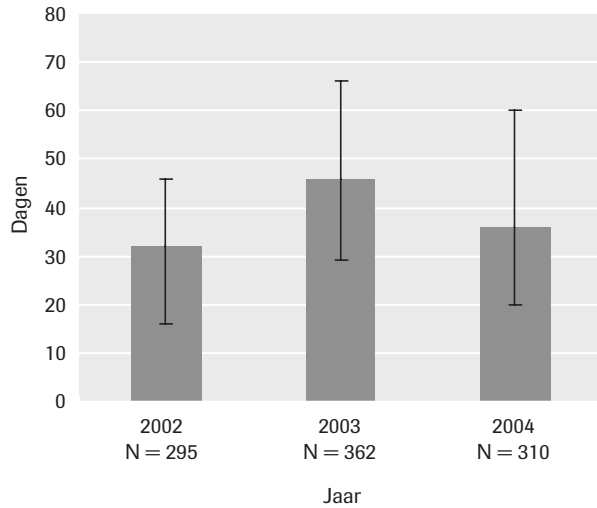
Jaar van indiening hoger beroep	Percentage binnen 5 weken	Percentage binnen 23 weken
2002	56	100
2003	32	100
2004 (tot en met juni)	49	98
Totaal	45	99

Bron: ABRvS, N = 967.

Wanneer de doorlooptijden worden uitgesplitst naar het jaar waarin het hoger beroep is ingediend, ontstaat het beeld van figuur 36. In deze figuur is te zien dat de doorlooptijd in 2003 hoger is geweest dan in de jaren 2002 en 2004.<sup>20</sup> Dit houdt mogelijk verband met de grote instroom van zaken in 2003, zoals eerder beschreven in hoofdstuk 2.

<sup>20</sup> Over het jaar van indiening 2001 zijn onvoldoende gegevens bekend.

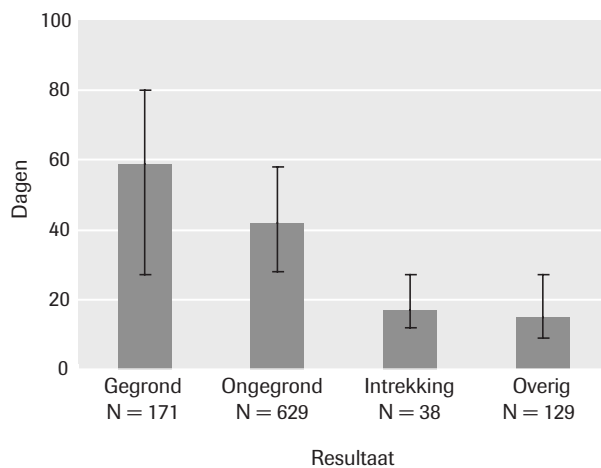
**Figuur 36: Mediaan doorlooptijd AC hoger beroep naar jaar van indiening**



Bron: ABRvS, N = 967. De zwarte lijnen geven het 25%- en 75%-percentiel aan.

Ten slotte zijn de doorlooptijden uitgesplitst naar het resultaat van het hoger beroep. Hierin is te zien dat zaken die gegrond worden verklaard, een relatief lange doorlooptijd hebben ten opzichte van de zaken die ongegrond worden verklaard (veruit de grootste categorie zaken). Een reden hiervoor kan zijn dat zaken die ongegrond worden verklaard, ook zonder zitting mogen worden afgedaan. Intrekkingen en overige zaken worden in veel kortere tijd afgehandeld.

**Figuur 37: Mediaan doorlooptijd hoger beroep AC naar procesresultaat**



Bron: ABRvS, N = 967. De zwarte lijnen geven het 25%- en 75%-percentiel aan.

## 4.5 Conclusies

### 4.5.1 Kengetallen van de procesindicatoren

In tabel 12 is een samenvatting opgenomen van de aantallen en doorlooptijden in de diverse processtappen van de AC-procedure.

**Tabel 12: Kengetallen van de processtappen in de AC-procedure**

Onderwerp	Processtap	Kengetallen
Aantallen	TNV	Bezetting varieert tussen 133 en 905 asielzoekers
	AC beslis	46.134 asielzoekers doorlopen AC beslis Negatieve beschikkingen: 32% Vervolgaanvragen: 15%
	AC beroep	Ongeveer de helft van asielzoekers met een negatieve beschikking gaat in beroep Het stapresultaat: gegrond: 17% ongegrond: 68% intrekking en overig: 15% In ongeveer 86% van de zaken wordt een vovo aangevraagd
	AC hoger beroep	Ongeveer 10% van asielzoekers die in beroep gingen, gaat in hoger beroep Het stapresultaat: gegrond: 18% ongegrond: 64% intrekking en overig: 18% In ongeveer 18% van de zaken wordt een vovo aangevraagd
Doorlooptijden	TNV	Gemiddeld 16 dagen
	AC beslis	Mediaan 39 procesuren Meer dan 48 geregistreerde procesuren: 16% verzoeken Waarschijnlijk geen overschrijdingen, maar stopzetting klok Norm-behandeltijd IND: 7 tot 21 werkuren
	AC beroep	Mediaan 19 dagen Geen termijn voor beroepszaken Geen gegevens over behandeltijden
	AC hoger beroep	Mediaan 38 dagen Overschrijding: streeftermijn van 35 dagen: 55% wettelijke termijn van 161 dagen: 1% Geen gegevens over behandeltijden

#### 4.5.2 *Ontwikkelingen in de AC-procedure gedurende de onderzoeksperiode*

Tijdens de onderzoeksperiode zijn er verschillende ontwikkelingen in de aantallen en doorlooptijden in de AC-procedure. Bepalende factoren hierbij lijken te zijn:

- 1 uitspraken van de ABRvS;
- 2 de omvang en samenstelling naar nationaliteit van de instroom;
- 3 de bedrijfsvoering en beschikbare capaciteit bij de IND.

De doorlooptijd in de TNV is in 2001 en 2002 aanzienlijk korter dan in 2003 en 2004. De stijging vanaf begin 2003 is mogelijk het gevolg van een stijging in de instroom in het voorjaar van 2003 door de oorlog in Irak, in combinatie met de sluiting van de TNV in Ermelo in september 2002, gevolgd door de sluiting van het AC in Zevenaar in het najaar van 2003. In principe stromen alle asielzoekers eerst het AC in. Alleen in uitzonderingsgevallen stromen asielzoekers direct in de normale asielprocedure in. In de onderzoeksperiode stroomt gemiddeld 86% van alle asielzoekers de AC-procedure in, maar het percentage dat direct in de normale procedure instroomt, is niet constant. Begin 2003 is er relatief veel directe instroom in de normale procedure (meer dan 20% van de totale instroom), mogelijk door het grote aandeel asielzoekers uit Irak dat niet in het AC kon worden afgehandeld.

Het percentage asielzoekers dat in het AC een negatieve beschikking kreeg, nam in het eerste deel van de onderzoeksperiode toe van minder dan 20 in april 2001 tot bijna 60 eind 2002. Het percentage negatieve beschikkingen daalde begin 2003 naar ongeveer 40 en bleef tussen 30 en 40 tot het eind van de onderzoeksperiode. De toename tot eind 2002 in het percentage negatieve beschikkingen is vermoedelijk het gevolg van een verruiming van het criterium voor afhandeling in het AC (in een uitspraak van de ABRvS) in combinatie met een aanscherping van het landenbeleid en een dalende instroom, waardoor meer AC-zaken met de beschikbare capaciteit konden worden afgehandeld (zie de rapportage Vreemdelingenketen september tot december 2002). De afname in het percentage negatieve beschikkingen vanaf 2003 is minder goed te verklaren.

Een factor is het grote aantal Irakezen dat in het AC niet mocht worden afgedaan, maar deze factor heeft alleen een rol gespeeld in de eerste helft van 2003. Mogelijk hebben andere ontwikkelingen bij de IND in 2003-2004, waaronder de overname van de taken van de Vreemdelingendienst en de reorganisatie, een rol gespeeld door de beschikbare capaciteit voor de AC-afdoeningen te beperken. Echter, de beschikbare (capaciteits)gegevens zijn onvoldoende om hierover duidelijke conclusies te kunnen trekken.

Er is halverwege 2002 een scherpe daling in het percentage verzoeken met een geregistreerd aantal procesuren in AC beslis van meer dan 48 uren. De verklaring hiervoor ligt vermoedelijk in uitspraken van de ABRvS over het stopzetten van de klok.

Gedurende de onderzoeksperiode neemt het percentage asielzoekers met een negatieve beschikking dat in beroep gaat toe. Een verklaring voor de stijging in de bereidheid om in beroep te gaan is niet op basis van de gegevens in dit onderzoek te geven.





## 5 Doorlooptijden en karakteristieken normale asielprocedure

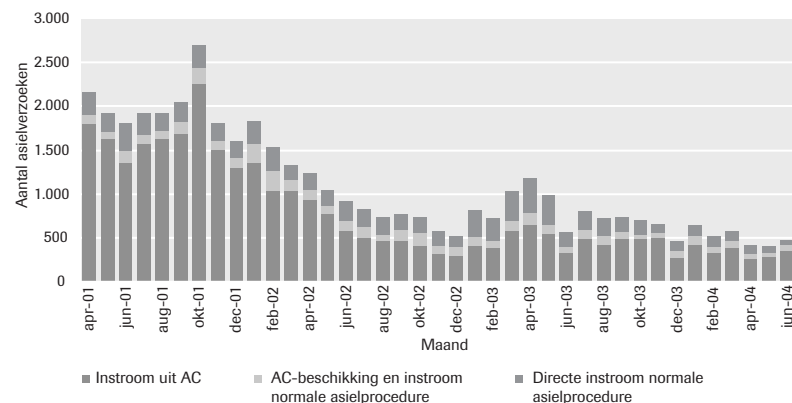
De normale asielprocedure volgt in de regel op de AC-procedure wanneer het asielverzoek in de AC-procedure niet is afgedaan. De wettelijke termijn waarin de asiel-beslisprocedure moet zijn afgerond, is zes maanden. Onder de Vw 2000 kan deze termijn worden verlengd als nader onderzoek moet worden uitgevoerd bij derden of als het asielverzoek onder een besluitmoratorium valt. In de normale asielprocedure is het mogelijk tegen een negatieve beslissing in beroep te gaan. Daarnaast kan in hoger beroep worden gegaan tegen de uitspraak van de rechter in een beroepszaak. In dit hoofdstuk worden de karakteristieken van de normale asielprocedure beschreven. Achtereenvolgens worden de volgende karakteristieken belicht:

- 1 instroom in de normale asielprocedure;
- 2 nader onderzoeken en besluitmoratoria;
- 3 routes;
- 4 resultaat;
- 5 doorlooptijden van de individuele processtappen.

### 5.1 Instroom

De instroom in de normale asielprocedure bestaat uit instroom door doorverwijzing vanuit AC beslis, directe instroom in de normale asielprocedure en terugverwijzingen naar de normale asielprocedure uit beroep of hoger beroep. De doorverwijzingen vanuit de AC-procedure naar de normale asielprocedure hebben het grootste aandeel in de instroom. De totale instroom van verzoeken in de normale asielprocedure is over de onderzoeksperiode 42.291 verzoeken. Doordat sommige asielzoekers asiel beslis meerdere keren doorlopen, is het aantal asielzoekers in de normale asielprocedure minder, namelijk 40.297 asielzoekers.

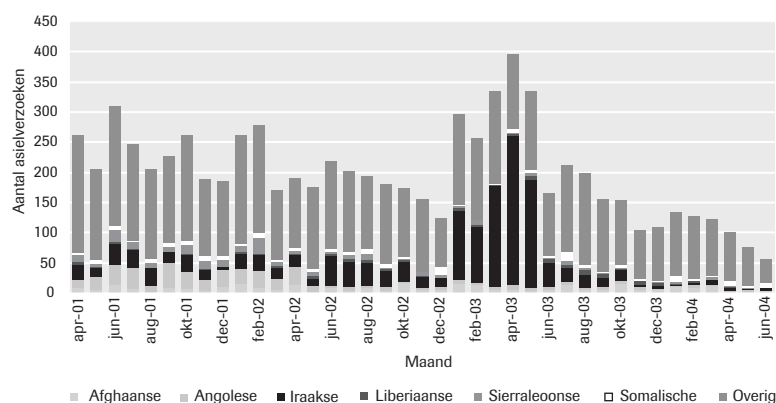
**Figuur 38: Instroom normale asielprocedure per maand naar herkomst (N = 42.291 asielverzoeken)**



De relatief hoge instroom in de normale asielprocedure in de eerste maanden na het ingaan van de nieuwe Vreemdelingenwet ten opzichte van de periode erna is het gevolg van een relatief hoge totale instroom van asielverzoeken in deze periode en een lager percentage AC-afdoeningen in deze periode.

De instroom van asielzoekers die een AC-beschikking hebben, bestaat onder andere uit asielzoekers die na een negatieve beschikking in de AC in beroep zijn gegaan en door de rechtbank zijn teruggewezen naar de IND. De pieken in directe instroom in de normale asielprocedure in de periode maart tot juni 2003 zijn niet goed te verklaren, maar komen overeen met een forse stijging in de directe instroom van asielzoekers uit Irak (figuur 39).

**Figuur 39: Directe instroom in de normale asielprocedure per maand en naar nationaliteit (N = 7.749 asielverzoeken)**



## 5.2 Nader onderzoeken en besluitmoratoria

Zoals eerder aangegeven is in de normale asielprocedure de wettelijke termijn voor het nemen van de beslissing op het asielverzoek zes maanden. Indien nader onderzoek door derden, zoals leeftijdonderzoek of taalonderzoek, noodzakelijk is, kan deze wettelijke termijn worden verlengd met maximaal zes maanden en minimaal de duur van het onderzoek. Ook kan de wettelijke termijn worden verlengd wanneer het Kabinet een besluitmoratorium instelt. Van asielverzoeken die onder het besluitmoratorium vallen, kan de wettelijke termijn met maximaal een jaar worden verlengd.

In tabel 13 is een overzicht gegeven van de asielverzoeken met nader onderzoek of een besluitmoratorium volgens het registratiesysteem van de IND. Zoals in paragraaf 5.2.2 verder wordt uitgelegd, zijn de aantallen voor besluitmoratoria een onderschatting door onvolledige registraties.

**Tabel 13: Overzicht verzoeken en asielzoekers in de normale asielprocedure naar categorie**

	Aantal verzoeken		Aantal personen	
Geen nader onderzoeken noch besluitmoratoria	31.514	75%	29.573	73%
Nader onderzoek	6.882	16%	6.847	17%
Besluitmoratorium	3.616	9%	3.605	9%
Zowel nader onderzoek als besluitmoratorium	279	1%	277	1%
<b>Totaal</b>	<b>42.291</b>	<b>100%</b>	<b>40.302*</b>	<b>100%</b>

\* Het aantal personen in de normale asielprocedure is 40.297. Voor vijf personen geldt dat zij twee verzoeken hebben ingediend, waarvan één verzoek onder een besluitmoratorium is gevallen en voor één verzoek een nader onderzoek is uitgevoerd. Deze personen zijn geteld onder beide categorieën.

### 5.2.1 Nader onderzoeken

Voor 6.882 asielverzoeken (16%) binnen de onderzoekspopulatie heeft een nader onderzoek plaatsgevonden dat in de registratie is opgenomen. Niet bekend is in hoeveel van de gevallen sprake is van een formele verlenging van de wettelijke termijn, noch wat de duur van de verlenging is geweest. Het aantal asielverzoeken waarvoor een nader onderzoek wordt uitgevoerd, is gerelateerd aan de instroom. Het aantal asielverzoeken met een nader onderzoek als percentage van het totale aantal asielverzoeken was stabiel over de tijd.

### 5.2.2 Besluitmoratoria

Volgens de registratie vallen 3.605 asielzoekers (9%) binnen de onderzoekspopulatie onder een van de vier besluitmoratoria die tijdens de onderzoeksperiode hebben gegolden (zie tabel 14). Door tekortkomingen in de registratie is dit aantal lager dan het werkelijke aantal asielzoekers dat onder het besluitmoratorium is gevallen. Zo is er slechts één asielzoeker die geregistreerd staat als vallend onder het besluitmoratorium van Centraal-Irak, terwijl enkele duizenden asielzoekers uit Irak naar Nederland zijn gekomen in die periode. Reden voor de onderregistratie is dat vaak alleen bij het in behandeling nemen van een dossier wordt vastgelegd dat een asielverzoek onder een besluitmoratorium valt, en niet bijvoorbeeld bij het indienen van de aanvraag. De onderregistratie kan een vertekening geven van de doorlooptijden voor asielverzoeken zonder nader onderzoek of een besluitmoratorium, maar het effect hiervan is waarschijnlijk zeer beperkt. Asielverzoeken die nog in behandeling zijn, worden niet meegenomen in de berekeningen van de doorlooptijden; bijna alle verzoeken die onder het besluitmoratorium voor Liberia of Centraal-Irak vallen, zouden op 30 juni nog in behandeling zijn geweest.

**Tabel 14: Overzicht per besluitmoratorium van asielzoekers die onder het moratorium staan geregistreerd, en niet-geregistreerde asielzoekers met de betreffende nationaliteit**

Land	Periode besluitmoratorium	Aantal asielzoekers geregistreerd onder besluitmoratorium	Aantal asielzoekers in die periode met nationaliteit maar niet geregistreerd onder besluitmoratorium
Afghanistan	14 dec. 2001 - 15 september 2002	2.077	463
Noord-Irak	26 maart 2003 - 1 februari 2004	1.692	1.757
Centraal Irak	27 juni 2003 - 27 juni 2004	1	
Liberia	27 juni 2003 - 27 juni 2004	125	224

Er waren 287 asielverzoeken (0,7%) die onder een besluitmoratorium vielen en waarnaar ook nader onderzoek is uitgevoerd in het registratiesysteem van de IND. Gezien het relatief kleine aantal verzoeken zijn geen aparte resultaten voor deze categorie asielverzoeken gepresenteerd.

### 5.3 Routes door de normale asielprocedure

#### 5.3.1 *Beroep en hoger beroep*

Van de 40.297 asielzoekers in de normale asielprocedure is 45% in beroep gegaan en 4% in hoger beroep.<sup>21</sup> Vanwege de relatief lange doorlooptijd van zowel asiel beslis als asiel beroep, waardoor een groot aantal asielzoekers nog niet heeft afgerond, zijn eventuele trends in de aantallen in beroep en hoger beroep over de onderzoeksperiode nog niet waar te nemen.

Wanneer de asielzoeker de eerste keer tegen de beslissing in de normale asielprocedure in beroep gaat, geldt een standaard schorsende werking. Dit betekent dat de asielzoeker de uitspraak van het beroep in Nederland mag afwachten. Voor een beroepszaak tegen een afwijzing van een vervolgaanvraag en voor het hoger beroep geldt deze schorsende werking niet. Om de uitspraak van een volgend beroep of hoger beroep in Nederland af te wachten, moet een verzoek om voorlopige voorziening (vovo) worden ingediend.

21 De genoemde percentages zijn afgeleid uit een combinatie van gegevens van de IND, LSVK en ABRvS.

Hoewel beroepszaken in de normale asielprocedure in principe een schorsende werking kennen, is toch in naar schatting 18% van de beroepszaken een voorlopige voorziening aangevraagd.<sup>22</sup> Ten dele hebben deze betrekking op terugverwijzingen of vervolgaanvragen. Daarnaast kan het Dublin-beschikkingen betreffen, die ook geen schorsende werking kennen (bron: SRA).

Naar schatting in 19% van de hogerberoepszaken wordt een vovo aangevraagd. Dit relatief lage percentage wordt wellicht ingegeven door het feit dat de ABRvS vovo's in principe alleen toekent in spoedeisende situaties, bijvoorbeeld wanneer de daadwerkelijke uitzetting op korte termijn zal plaatsvinden (bron: interview ABRvS, SRA).

### 5.3.2 *Terugwijzingen*

Van de asielzoekers uit de onderzoekspopulatie komt 5% een tweede of volgende keer in de normale asielprocedure (asiel beslis) gedurende de onderzoeksperiode. Er zijn geen gegevens beschikbaar over het aantal vervolgaanvragen van asielzoekers, van wie de eerste aanvraag vóór de invoering van de nieuwe wet plaatsvond.

Het grootste deel van de asielzoekers die meerdere keren de normale asielbeslisprocedure doorlopen (72%), is gedurende de onderzoeksperiode ook in beroep gegaan. Het betreft in de meeste gevallen waarschijnlijk een terugwijzing door de rechtbank of de ABRvS. De overige asielzoekers hebben vermoedelijk meerdere keren een asielverzoek ingediend.

## 5.4 **Resultaat van de individuele processtappen**

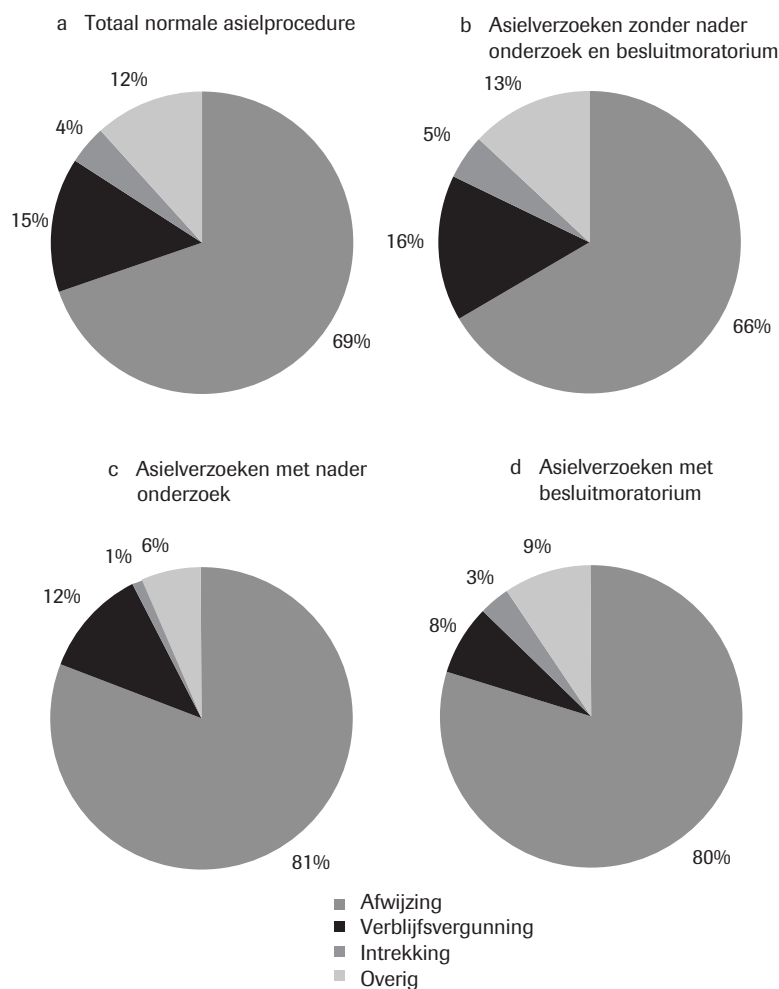
Het resultaat van de normale asielprocedure wordt per processtap weergegeven.

### 5.4.1 *Resultaat van asiel beslis*

Het procesresultaat van de normale asielprocedure is ingedeeld naar de volgende mogelijke resultaten: intrekking, negatieve beschikking, verblijfsvergunning en 'overige resultaten'. Voor 14% van de asielverzoeken is per 30 juni 2004 nog geen beslissing genomen. Het resultaat van de afgeronde zaken wordt weergegeven in figuur 40.

<sup>22</sup> Uit de gegevens van de IND kon niet direct worden herleid waarop ingediende vovo-aanvragen betrekking hadden. De hier gepresenteerde schattingen zijn gebaseerd op gegevens van het LSVK en de ABRvS.

**Figuur 40: Resultaat van de normale asielprocedure totaal en per verlengingscategorie (N: (a) = 36.579, (b) = 28.300, (c) = 5.990, (d) = 2.143)**



Het resultaat van de genomen beslissing in de normale asielprocedure is in 69% van de asielverzoeken een afwijzing. In 15% van de asielverzoeken werd een verblijfsvergunning toegekend. In 4% van de gevallen trekt de asielzoeker de asielaanvraag in. Ongeveer 12% van de asielverzoeken is om overige redenen afgelopen, bijvoorbeeld omdat de asielzoeker met onbekende bestemming is vertrokken of omdat de asielzoeker is overleden. De verhouding van de verschillende resultaten over de tijd blijft stabiel.

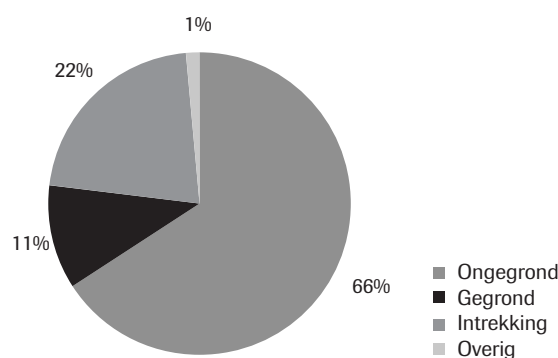
Opvallend is dat het aantal afwijzingen voor verzoeken waarvoor nader onderzoek is uitgevoerd of een besluitmoratorium geldt, relatief hoger

is dan in de andere gevallen. Voor nader onderzoeken kan dit worden verklaard uit het feit dat met name in twijfelgevallen over (de reden van) afwijzing een nader onderzoek wordt uitgevoerd.

#### 5.4.2 Resultaat van asiel beroep

Van de asielzoekers die een asiel beroep indienen, is voor 26% per 30 juni 2004 de beroepszaak nog in behandeling. Het resultaat voor de overige gevallen staat in figuur 41. In 11% van de gevallen is de asielzoeker in het gelijk gesteld; de asielzoeker wordt dan teruggewezen naar de IND. In twee derde van de gevallen is de zaak ongegrond. Opvallend is het grote aantal intrekkingen: 22% van alle gevallen. De achtergrond en het gevolg van de intrekking worden niet standaard geregistreerd, zodat onbekend is in hoeverre het intrekkingen betreft doordat de IND een negatieve beschikking heeft ingetrokken. In hoofdstuk 3 (paragraaf 3.3) zijn aanvullende analyses van de intrekkingen besproken. De voorzichtige conclusie op basis van deze analyses is dat intrekkingen door de IND van een negatieve beschikking waarschijnlijk een minderheid van de gevallen betreft.

**Figuur 41: Resultaat van de asiel-beroepsstap voor alle hoofdzaken die afgerond zijn**

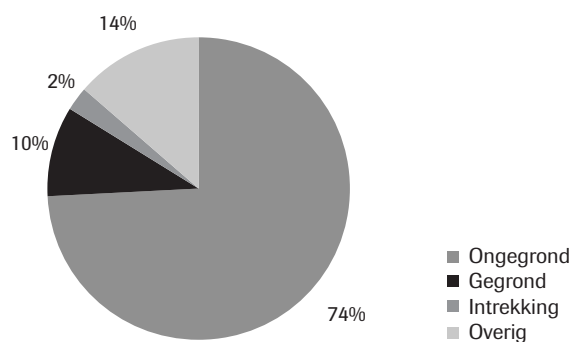


Bron: LSVK, N = 13.053.

#### 5.4.3 Resultaat asiel hoger beroep

Van alle asielzoekers met een hogerberoepszaak zat eind juni 2004 4% nog in proces. Van de overige hogerberoepszaken is bijna driekwart (74%) ongegrond verklaard en 10% gegronnd verklaard. In totaal zijn 8% van de hogerberoepszaken door de minister ingediend; deze zaken worden vaker gegronnd verklaard (62%) dan de zaken die ingediend zijn door de asielzoeker (5% van de zaken). Van asielzoekers die in het gelijk zijn gesteld, kan besloten zijn dat de Vreemdelingenkamer de zaak opnieuw moet bekijken of dat de IND opnieuw naar de aanvraag moet kijken.

**Figuur 42: Resultaat van de asiel-hogerberoepsstap voor alle hoofd zaken die afgerond zijn**



Bron: Gegevens ABRvS, N = 1.801.

Het percentage intrekkingen (2%) is veel lager dan bij de Vreemdelingenkamers. De zaken met een 'overig' resultaat (14% van het totaal) zijn veelal zaken waarin de uitspraak niet direct betrekking heeft op het gelijk van de asielzoeker.

## 5.5 Doorlooptijden individuele processtappen

### 5.5.1 Asiel beslis

In asiel beslis waren er in totaal 42.291 asielverzoeken tijdens de onderzoeksperiode. In de bespreking van de doorlooptijden wordt onderscheid gemaakt tussen de volgende categorieën vanwege de verschillen in de wettelijke termijnen:

- 1 het totaalbeeld van alle asielverzoeken;
- 2 asielverzoeken zonder nader onderzoek of een besluitmoratorium;
- 3 asielverzoeken met nader onderzoek;
- 4 asielverzoeken die onder een besluitmoratorium vallen.

#### *Alle asielverzoeken*

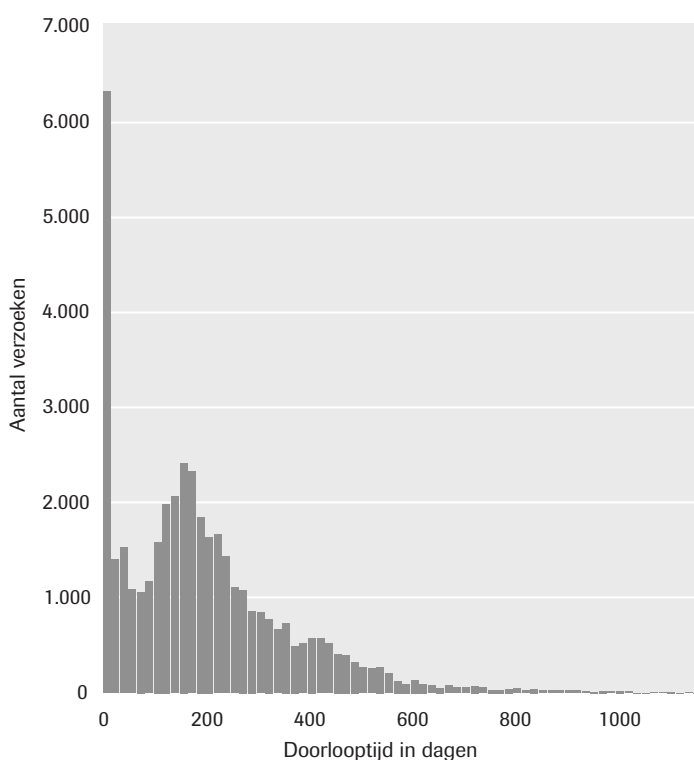
Van de onderzochte 42.291 asielverzoeken is 86% afgerond. De mediaan van de doorlooptijd van deze afgedane asielverzoeken is 162 dagen (iets minder dan vijf maanden). Voor een kwart van de verzoeken is de doorlooptijd korter dan 59 dagen en een kwart van de verzoeken heeft een doorlooptijd van meer dan 255 dagen.

Op basis van deze waarde kunnen echter geen conclusies worden getrokken. Deze doorlooptijden geven een vertekend beeld omdat ook asielverzoeken met nader onderzoek en besluitmoratoria zijn meegeteld.



De doorlooptijd van deze verzoeken is langer. Ook is er veel spreiding in de doorlooptijd (zie figuur 43). Een relatief groot aantal verzoeken (veelal intrekkingen) heeft een korte doorlooptijd. Anderzijds laat de figuur een relatief lange staart van zeer lange doorlooptijden zien.

**Figuur 43: Histogram van de doorlooptijd van de normale asielprocedure (N = 42.013)**



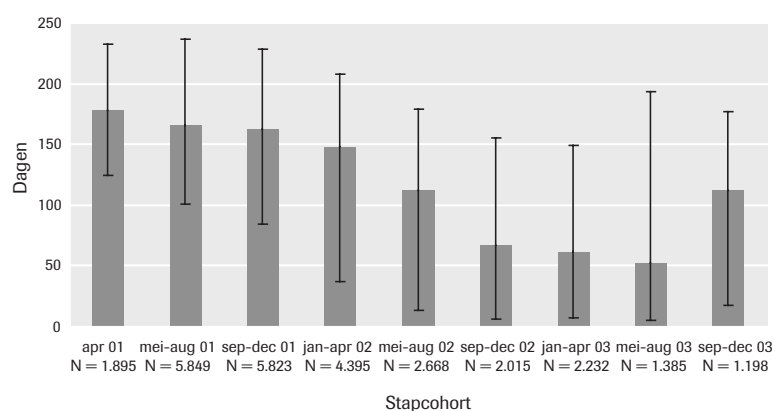
*Asielverzoeken zonder nader onderzoek of besluitmoratorium*

Er zijn 31.514 asielverzoeken zonder nader onderzoek of besluitmoratorium, waarvan 90% is afgerond. Van het aantal afgeronde asielverzoeken is de mediaan van de doorlooptijd 137 dagen. Een kwart van de asielverzoeken heeft een doorlooptijd van 35 dagen of korter en een kwart een doorlooptijd van 206 dagen of langer.<sup>23</sup>

23 Deze berekeningen van de doorlooptijd worden niet vertekend door de onderregistratie van de besluitmoratoria, omdat de onderregistratie vooral optreedt bij asielverzoeken die nog niet afgedaan zijn. De doorlooptijden zijn alleen gebaseerd op afgeronde verzoeken.

Om eventuele trends te onderzoeken, zijn die stapcohorten genomen waarbij meer dan 60% van de verzoeken is afgehandeld (een stapcohort is een groep van asielverzoeken waarvan in dezelfde periode de processtap is gestart). Voor deze stapcohorten is de mediaan van de doorlooptijd per stapcohort in figuur 44 weergegeven.

**Figuur 44: Doorlooptijd asiel beslis voor asielverzoeken zonder nader onderzoek en besluitmoratorium per stapcohort (N = 27.460)**



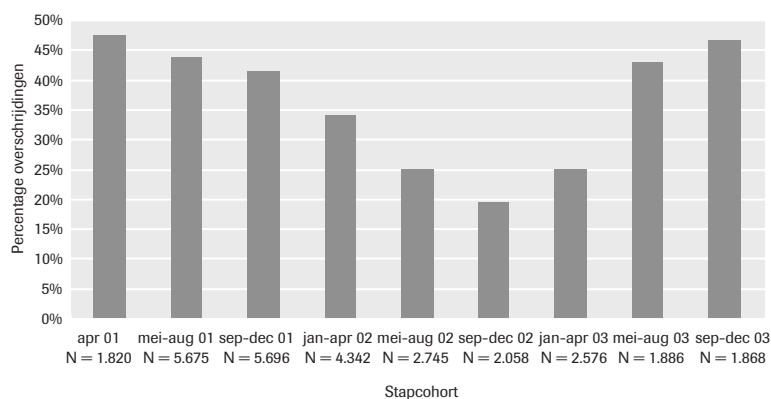
De zwarte lijnen geven het 25%- en 75%-percentiel aan.

Er is een duidelijke daling in de doorlooptijd tot halverwege 2003. Deze daling valt samen met de daling in de instroom. Waarschijnlijk heeft ook een rol gespeeld dat de voorraad van bezwaarzaken vanaf eind 2002 grotendeels weggewerkt was. Tot die tijd heeft de IND prioriteit gegeven aan het afhandelen van de oude bezwaarzaken (zie hoofdstuk 2). Ten slotte kan ook het besluitmoratorium voor Afghanistan een bijdrage aan de daling hebben geleverd. Immers, de IND hoefde aan de groep asielzoekers uit Afghanistan gedurende 2002 geen behandeltijd te besteden, waardoor er meer capaciteit beschikbaar was voor de overige asielzoekers. Opmerkelijk is dat de doorlooptijd van afgeronde zaken stijgt vanaf halverwege 2003. Hierop wordt verderop dieper ingegaan.

Van de asielverzoeken waarvan asiel beslis vóór 1 januari 2004 is gestart, is het percentage overschrijdingen, waarbij de doorlooptijd langer is dan de wettelijk toegestane zes maanden, 34. In figuur 45 staat het percentage overschrijdingen weergegeven per stapcohort.

Het percentage overschrijdingen van alle asielverzoeken loopt op vanaf begin 2003. Dat het percentage overschrijdingen niet gelijkloopt met de ontwikkeling in de doorlooptijd, komt door het feit dat bij de overschrijdingen ook openstaande asielverzoeken zijn meegenomen. Asielverzoeken van vóór 31 december 2003 waarover per 30 juni 2004 nog geen beslissing

**Figuur 45: Percentage overschrijdingen wettelijke termijn in asiel beslis voor asielverzoeken zonder nader onderzoek of besluitmoratorium (N = 28.666 verzoeken)**



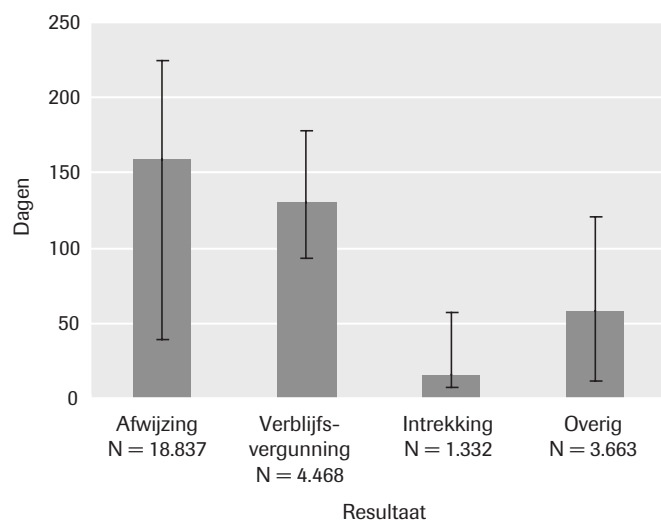
Alleen die cohorten zijn meegenomen waarvan meer dan 60% van de verzoeken is afgerond.

is genomen, overschrijden immers de termijn. Uit de stapcohorten uit begin 2003 staat nog een relatief groot aantal zaken open, dat wél zorgt voor een hoger percentage overschrijdingen en nog niet (als afgerond verzoek) meetelt voor de doorlooptijd.

De stijging in de overschrijdingen vanaf begin 2003 wordt niet veroorzaakt door onderregistratie van besluitmoratoria. Ook wanneer asielverzoeken van personen met de Irakese of Liberiaanse nationaliteit zonder besluitmoratorium niet worden meegenomen, laat het percentage overschrijdingen hetzelfde verloop en dezelfde hoogte zien. De stijging valt wel samen met het dalen van het percentage afdoeningen in de AC-procedure en heeft vermoedelijk dezelfde oorzaken: de stijging in de instroom begin 2003 door de grote instroom van Irakezen en minder beschikbare capaciteit voor asielzaken in 2003 en 2004 door de overname van taken van de Vreemdelingendienst, het afhandelen van zaken onder de Eenmalige Regeling en de reorganisatie van regiodirecties naar procesdirecties.

In figuur 46 staat de doorlooptijd naar procesresultaat. De doorlooptijd bij een afwijzing op het asielverzoek is het langst. Dit heeft vermoedelijk als oorzaak dat bij een afwijzing alle wettelijke gronden voor een inwilliging moeten worden doorlopen en weerlegd. De wettelijk toegestane beslistermijn is zes maanden (182 dagen). Het 75%-percentiel van de doorlooptijd bij een afwijzing ligt hier ruim boven: voor meer dan een kwart van de asielverzoeken met een afwijzing wordt de wettelijke termijn dus overschreden. De doorlooptijd bij een intrekking van het asielverzoek is veel korter dan bij een verblijfsvergunning of afwijzing.

**Figuur 46: Mediaan doorlooptijd asiel beslis van asielverzoeken zonder nader onderzoek of besluitmoratorium naar procesresultaat (N = 28.300 verzoeken)**

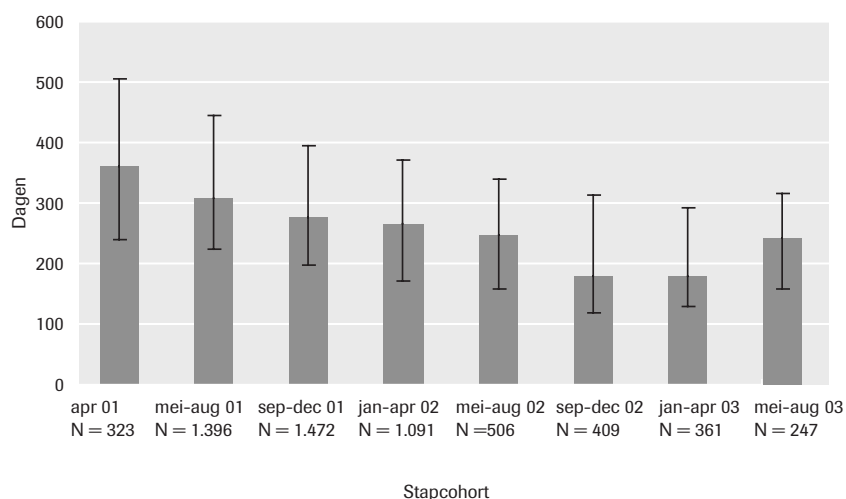


De zwarte lijnen geven het 25%- en 75%-percentiel aan.

#### *Asielverzoeken met nader onderzoek*

Er zijn 6.882 asielverzoeken waarvoor nader onderzoek is uitgevoerd. Van deze asielverzoeken was 87% per 30 juni 2004 afgerond. De mediaan van de doorlooptijd voor de afgeronde asielverzoeken is 262 dagen, waarbij het 25%-percentiel 177 dagen is en het 75%-percentiel 383 dagen. Dit betekent dat bijna driekwart van de afgeronde zaken een langere doorlooptijd kent dan zes maanden (182 dagen), de wettelijke termijn zonder nader onderzoek. In figuur 47 is de doorlooptijd voor asielverzoeken met nader onderzoek weergegeven per stapcohort. Het verloop van de doorlooptijd komt overeen met het verloop voor asielverzoeken zonder besluitmoratorium of nader onderzoek.

Voor asielverzoeken met nader onderzoek kan de wettelijke termijn waarbinnen een beslissing moet worden genomen, worden verlengd met maximaal een halfjaar. De verlenging van de termijn door het uitvoeren van nader onderzoek wordt niet geregistreerd. Ook wordt niet geregistreerd of formele verlenging heeft plaatsgevonden. Wel is er voor alle onderzoeken een administratieve start- en einddatum in de registratie opgenomen, dit is volgens de IND vaak niet de werkelijke start- en einddatum. Deze eigenschap van de registratie heeft tot gevolg dat een kwart van de nader onderzoeken een administratieve duur kent van minder dan één dag.

**Figuur 47: Doorlooptijd asiel beslis voor asielverzoeken met nader onderzoek naar stapcohort (N = 5.805)**

Alleen die cohorten zijn meegenomen waarvan meer dan 60% van de verzoeken is afgerond.

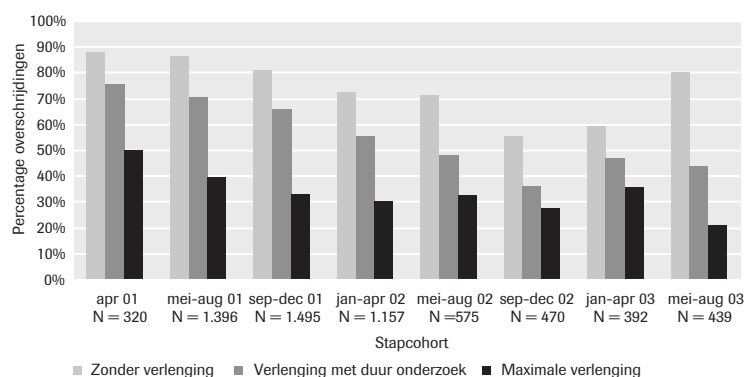
Op basis van de administratieve start- en einddatum in de registratie is de mediaan van de doorlooptijd van de nader onderzoeken 70 dagen. Een kwart van de onderzoeken heeft een doorlooptijd van langer dan een halfjaar. Opmerkelijk is dat de (uit de registratie afgeleide) doorlooptijd van de nader onderzoeken in de maanden april tot september hoger is dan in de maanden oktober tot maart. De medianen van de doorlooptijd van het nader onderzoek in deze periodes zijn respectievelijk 89 en 53 dagen. Dit verschil ligt mogelijk aan het feit dat de vakantiemaanden in de periode april tot september vallen.

Door het ontbreken van de registratie van de verlenging van de wettelijke termijn is het lastig een uitspraak te doen over het aantal overschrijdingen. Om toch het aantal overschrijdingen in perspectief te plaatsen, wordt het aantal overschrijdingen benaderd door dit op drie manieren vast te stellen. Het aantal overschrijdingen wordt geteld door de doorlooptijd te vergelijken met:

- 1 de wettelijke termijn zonder nader onderzoek van zes maanden (de termijn als in geen van de gevallen formele verlenging heeft plaatsgevonden);
- 2 een verlenging van de wettelijke termijn met een halfjaar;
- 3 een verlenging van de wettelijke termijn met de administratieve duur van het onderzoek (maximaal een halfjaar).

De resultaten staan weergegeven in figuur 48.

**Figuur 48: Percentage overschrijdingen in asiel beslis bij asielverzoeken met nader onderzoek op basis van drie verschillende referentiermijnen (N = 6.344 verzoeken)**



Over de gehele onderzoeksperiode zijn de percentages overschrijdingen, waarin inbegrepen nog niet afgeronde asielverzoeken, als in tabel 15.

**Tabel 15: Overzicht percentage overschrijdingen asielverzoeken met nader onderzoek bij verschillende referentiermijnen**

	Verlenging wettelijke termijn		
	Geen verlenging	Verlenging met administratieve onderzoeksduur (maximaal zes maanden)	Verlenging met zes maanden
% overschrijdingen	75	56	31

Opvallend is dat ondanks het verlengen van de beslistermijn nog steeds voor minimaal 31% van de asielverzoeken de beslistermijn niet wordt gehaald.

De doorlooptijd van asielverzoeken met nader onderzoek naar resultaat laat hetzelfde relatieve beeld zien als de doorlooptijd voor asielverzoeken zonder nader onderzoek. Een verschil zit in de relatief hogere doorlooptijd bij intrekkingen (een mediaan van 122 dagen ten opzichte van 16 dagen voor verzoeken zonder nader onderzoek of besluitmoratorium). Mogelijk trekt de asielzoeker zijn verzoek vaak pas in bij een negatief resultaat van een nader onderzoek.

#### *Asielverzoeken die onder een besluitmoratorium vallen*

Volgens de registratie vallen 3.616 asielverzoeken uit de onderzoekspopulatie onder een besluitmoratorium. Het aantal asielverzoeken dat in werkelijkheid onder een besluitmoratorium valt, is echter waarschijnlijk beduidend hoger. In de registratie wordt een besluitmoratorium

namelijk alleen opgenomen indien het dossier in behandeling is genomen gedurende of na het besluitmoratorium. Wanneer een asielverzoek onder een besluitmoratorium valt, kan de wettelijke beslistermijn met maximaal een jaar worden verlengd. In principe wordt op een asielverzoek dat onder een besluitmoratorium valt, geen beslissing genomen.

Van de asielverzoeken die geregistreerd staan onder een besluitmoratorium, was 59% per 30 juni 2004 afgerond. De mediaan van de doorlooptijd van afgeronde asielverzoeken onder een besluitmoratorium is 419 dagen. Een kwart van de asielverzoeken heeft een doorlooptijd van meer dan 521 dagen. Het kwart van de snelst afgeronde asielverzoeken heeft een doorlooptijd van minder dan 308 dagen. De doorlooptijd onder een besluitmoratorium is dus zoals te verwachten aanzienlijk langer dan in de overige gevallen.

Net als bij nader onderzoeken wordt ook bij besluitmoratoria de formele verlenging van de termijn niet geregistreerd. Uit het onderzoek voor de procesevaluatie (zie het deelrapport 'Procesevaluatie') blijkt dat de termijn in de praktijk altijd met één jaar verlengd wordt, en dit is het gehanteerde uitgangspunt bij de berekening van het percentage overschrijdingen.

Per besluitmoratorium zijn de belangrijkste kenmerken wat betreft de doorlooptijd in tabel 16 gerangschikt.

**Tabel 16: Overzicht karakteristieken doorlooptijden van asielverzoeken met besluitmoratoria**

Besluitmoratorium en ingangsdatum	Aantal verzoeken onder dit moratorium*	Mediaan doorlooptijd	Percentielen		Percentage overschrijding bij verlenging van één jaar
			25%	75%	
Afghanistan 14 december 2001	1.955	445	322	531	21
Noord-Irak 26 maart 2003	1.560	414	322	442	2
Centraal-Irak 27 juni 2003	1		Te weinig gegevens		
Liberia 27 juni 2003	100	326	257	385	8

\* Het aantal geregistreerde verzoeken onder het besluitmoratorium wijkt af van het aantal in paragraaf 5.2.2, omdat in deze paragraaf alleen asielverzoeken met besluitmoratorium, maar zonder nader onderzoek zijn onderzocht.

Over het aantal overschrijdingen van asielverzoeken met een besluitmoratorium kan nog geen conclusie worden getrokken; drie van de vier besluitmoratoria werden pas aan het eind van de onderzoeksperiode, in 2004, opgeheven.

*Doorlooptijden en behandelzeiten*

De gemiddelde behandelzeit van een asielverzoek in asiel beslis door de IND staat in tabel 17.

**Tabel 17: Overzicht norm-behandelzeiten IND voor de normale asielprocedure**

Categorie medewerker	Behandelzeit in uren
Beslismedewerker	15
Ondersteunende medewerker	3
Totaal	18

Bron: IND M&C.

De norm-behandelzeit van een asielverzoek in asiel beslis door IND-medewerkers bedraagt 18 werkuren. Voor een asielzoeker die na het eerste gehoor in de AC-procedure meteen is doorgestuurd naar de normale asielprocedure, is de totale norm-behandelzeit 25 werkuren, waarvan 7 werkuren voor het eerste gehoor in het AC (zie het vorige hoofdstuk).

Een verschil tussen de behandelzeit door de IND en de doorlooptijd is altijd te verwachten, onder andere omdat de IND ook afhankelijk is van de input van anderen. Daarnaast gelden wettelijke wachttijden voor bepaalde onderdelen van het proces, zoals de zienswijze. Echter, het verschil voor de normale asiel-beslisprocedure is aanzienlijk – de helft van de verzoeken zonder nader onderzoek of besluitmoratorium heeft immers een doorlooptijd van meer dan 137 dagen. Het grote verschil tussen behandelzeiten en doorlooptijden is deels te verklaren uit de voorraad nog af te ronden asielverzoeken. Aanvragen blijven lang liggen voordat deze in behandeling worden genomen, waardoor de doorlooptijd oploopt, zonder dat dit invloed op de behandelzeit heeft. Andere factoren zijn (noodzakelijke) logistieke wachttijden tijdens de behandeling, bijvoorbeeld omdat een tolk niet beschikbaar is of vanwege ziekte van de asielzoeker, en de wettelijk bepaalde wachttijden.

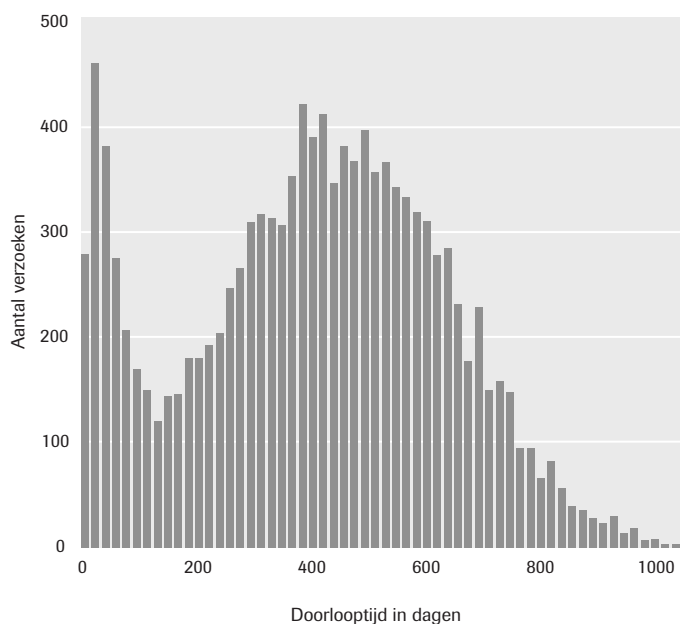
### 5.5.2 *Beroepszaken asiel*

De mediaan van de doorlooptijd voor afgeronde beroepszaken in de normale asielprocedure is 415 dagen (ruim een jaar). Voor een kwart van de asielzoekers in beroep is de doorlooptijd langer dan 567 dagen (anderhalf jaar), en een kwart heeft een doorlooptijd van 241 dagen (circa acht maanden) of korter.

Het histogram van de doorlooptijden (figuur 49) laat een piek aan de linkerkant zien van asielzoekers met een relatief korte doorlooptijd.



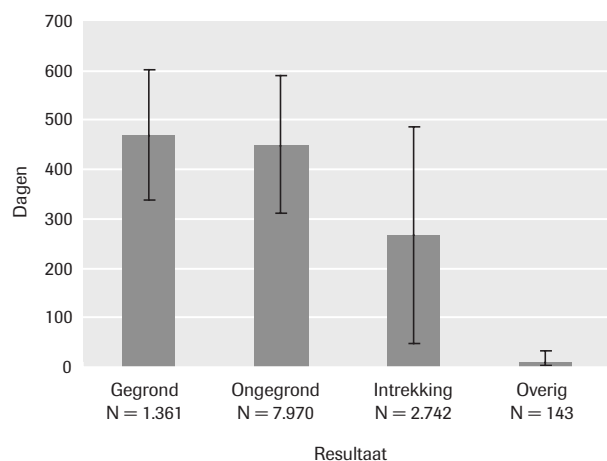
**Figuur 49: Histogram van de doorlooptijd van afgeronde hoofd zaken in asiel beroep (bron: LSVK, N = 12.216)**



Dit zijn veelal intrekkingen. In paragraaf 5.4.2 is aangegeven dat een aanzienlijk deel van de beroepszaken (22%) in een intrekking resulteert. Zoals in figuur 50 is te zien, hebben intrekkingen over het algemeen een kortere doorlooptijd; een kwart van de intrekkingen heeft een doorlooptijd van 45 dagen of korter.

Door de lange doorlooptijden is het niet goed mogelijk om trends te onderzoeken; veel beroepszaken zijn immers nog niet afgerond. Om een indicatie te krijgen van mogelijke trends is gekeken naar de beroepszaken die vóór 30 juni 2003 zijn ingediend, en het percentage daarvan dat binnen een jaar is afgerond. Het percentage beroepszaken dat binnen een jaar is afgerond, is het laagst voor zaken die in 2002 zijn ingediend – 34% is binnen een jaar afgerond. Zaken die in de eerste helft van 2003 zijn ingediend, lijken sneller te worden afgehandeld – 49% van die zaken is binnen een jaar afgerond. Dit resultaat sluit aan bij de bevinding in hoofdstuk 2, dat juist in 2002 de voorraad van asielzaken sterk is toegenomen. Voor de afhandeling van asielberoepszaken zijn er geen wettelijke of andere termijnen en is dus een analyse van de overschrijdingen niet van toepassing.

**Figuur 50: Mediaan doorlooptijd beroepszaken normale asielprocedure naar procesresultaat**

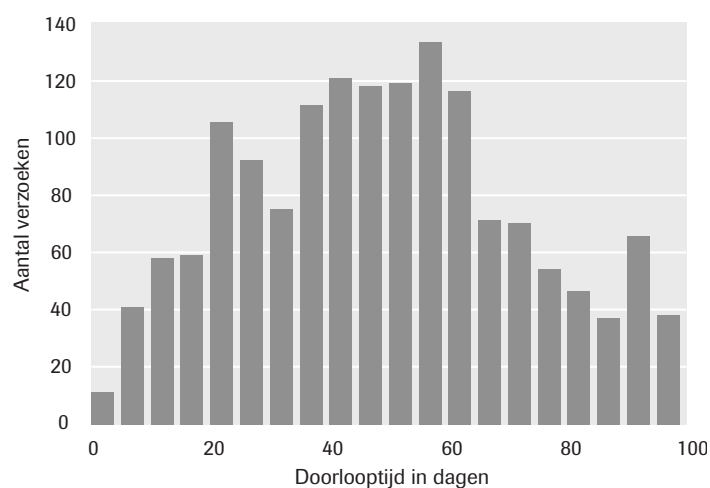


Bron: LSVK, N = 12.216.

### 5.5.3 Hogerberoepszaken asiel

Voor de helft van de asielzoekers met een afgeronde hogerberoepszaak is de doorlooptijd 51 dagen of minder. Een kwart heeft een doorlooptijd van 33 dagen of minder en een kwart heeft een doorlooptijd langer dan 72 dagen.

**Figuur 51: Histogram van de doorlooptijden van asielzoekers in asiel hoger beroep**



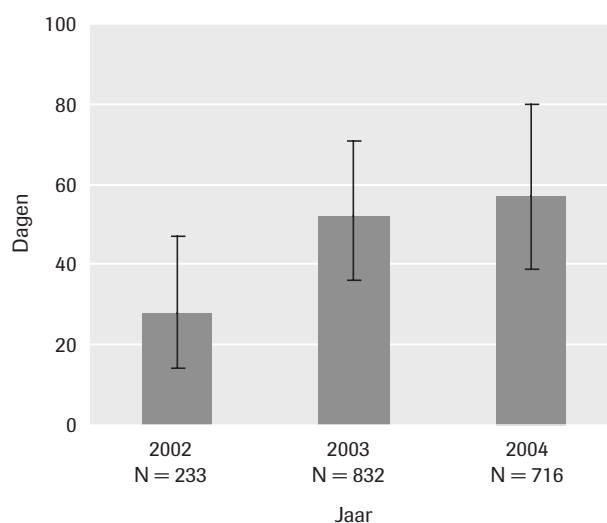
Bron: ABRvS, N = 1.781.

**Tabel 18: Doorlooptijd asiel hoger beroep naar stapresultaat**

Resultaat	Aantal gevallen	Mediaan in dagen
Geground	177	87
Ongegrond	1.326	54
Intrekking	43	15
Overig	235	28

Bron: ABRvS.

In tabel 18 is te zien dat de doorlooptijd verschilt per resultaat. Net als bij beroep kennen intrekkingen een kortere doorlooptijd. Ook hogerberoepszaken die ongegrond worden verklaard, hebben een kortere doorlooptijd dan zaken die gegrond worden verklaard, mogelijk omdat een gegrondverklaring een zitting vereist, terwijl een ongegrondverklaring zonder zitting kan worden gedaan. Opgemerkt dient te worden dat met uitzondering van de categorie 'ongegrond' het aantal zaken beperkt is.

**Figuur 52: Mediaan doorlooptijd hogerberoepszaken normale asielprocedure naar jaar van indiening**

Bron: ABRvS, N = 1.781.

In figuur 52 staat een overzicht van de ontwikkelingen in de doorlooptijd vanaf 2002 (in 2001 was het aantal zaken te klein). In 2003 is een sterke stijging in de mediaan van de doorlooptijd van 28 dagen naar 52 dagen. Deze stijging kan worden verklaard uit de ontwikkelingen in de capaciteit en werkvoorraden (hoofdstuk 2). Het jaar 2003 zag een grote toename in de instroom van asielzaken bij de ABRvS. In reactie hierop heeft een capaciteitsuitbreiding plaatsgevonden, maar die uitbreiding is pas vanaf

eind 2003 uitgevoerd. Waarschijnlijk is de toename in de doorlooptijd het gevolg van ondercapaciteit, waardoor de voorraden opliepen. De ABRvS kent een wettelijke termijn voor alle zaken van 23 weken. Overschrijding van deze wettelijke termijn gebeurt vrijwel nooit – in 99,8% van de zaken wordt de termijn gehaald.

## **5.6 Conclusies**

### **5.6.1 Kengetallen van de procesindicatoren**

In tabel 19 is een samenvatting opgenomen van de aantallen en doorlooptijden in de diverse processtappen van de normale asielprocedure.

### **5.6.2 Ontwikkelingen in de normale asielprocedure gedurende de onderzoeksperiode**

Door de lange doorlooptijden in verhouding tot de onderzoeksperiode in de normale asielprocedure en met name in de processtap ‘beroep’, zullen trends deels pas na verloop van tijd zichtbaar zijn. De ontwikkelingen die al manifest zijn, lijken veelal het gevolg te zijn van fluctuaties in de instroom en de beschikbare capaciteit.

De doorlooptijd in de asiel-beslisprocesstap (zonder nader onderzoek of besluitmoratorium) daalde in de periode tot 2003, maar nam daarna weer toe. De daling in de doorlooptijd is waarschijnlijk te verklaren uit de dalende instroom, waarvan in 2002 een deel onder het besluitmoratorium voor Afghanistan viel, in combinatie met meer beschikbare capaciteit door het wegwerken van de bezwaarzaken. De stijging vanaf 2003 viel samen met de daling in het percentage afdoeningen in de AC-procedure, en mogelijk zijn beide verschijnselen het gevolg van organisatorische ontwikkelingen bij de IND in 2003-2004, waardoor er wellicht minder capaciteit beschikbaar was voor asielzaken.

De doorlooptijd in asiel hoger beroep nam in 2003 duidelijk toe. Zoals in hoofdstuk 2 is beschreven, nam in dat jaar het aantal asielzaken (exclusief de AC-zaken) sterk toe. Omdat de ABRvS deze stijging in de instroom niet had verwacht, trad in eerste instantie ondercapaciteit op. Dit heeft waarschijnlijk geleid tot de stijging in de doorlooptijd.

**Tabel 19: Kengetallen van de processtappen in de normale asielprocedure**

Onderwerp	Processtap	Kengetallen
Aantallen	Asiel beslis	40.297 asielzoekers lopen asiel beslis door, waarvan met nader onderzoek: 17% geregistreerd onder een besluitmoratorium: 9% beide: 1% N.B. In veel gevallen wordt niet of pas bij de beschikking geregistreerd dat een asielzoeker onder een besluitmoratorium valt Het stapresultaat: verblijfsvergunning: 15% negatieve beschikkingen: 70% intrekking en overig: 15%
	Asiel beroep	Ongeveer twee derde van de asielzoekers met een negatieve beschikking gaat in beroep Het stapresultaat: gegrond: 11% ongeground: 66% intrekking en overig: 23% Hoewel er standaard schorsende werking is, wordt in ongeveer 18% van de zaken een vovo aangevraagd. Vermoedelijk voor gevallen waar bij uitzondering geen schorsende werking geldt (onder andere vervolgaanvragen, Dublin-beschikkingen)
	Asiel hoger beroep	Ongeveer 6% van de asielzoekers die in beroep gingen, ging ook in hoger beroep Het stapresultaat: gegrond: 10% ongeground: 74% intrekking en overig: 16% In ongeveer 19% van de zaken is een vovo aangevraagd
Doorlooptijden	Asiel beslis	Mediaan: alle verzoeken: 162 dagen geen nader onderzoek noch besluitmoratorium: 137 dagen nader onderzoek: 262 dagen besluitmoratorium: 419 dagen Overschrijding wettelijke termijn: geen nader onderzoek noch besluitmoratorium: 34% nader onderzoek: – formele verlenging niet bekend – bij veronderstelde verlenging met duur onderzoek: 56% – bij veronderstelde verlenging met zes maanden: 31% besluitmoratorium: – te weinig gegevens om conclusies te trekken over overschrijdingen Norm-behandeltijd IND: 18 uren (exclusief behandelingen in AC)
	Asiel beroep	Mediaan 415 dagen Geen termijn voor beroepszaken Geen gegevens over behandeltdijden
	Asiel hoger beroep	Mediaan 51 dagen Overschrijding: wettelijke termijn van 161 dagen: 0% Geen gegevens over behandeltdijden



## 6 Conclusies en aanbevelingen

Dit hoofdstuk geeft een samenvatting van de belangrijkste conclusies die op basis van de voorgaande hoofdstukken kunnen worden getrokken. Eerst worden de antwoorden op de onderzoeksvragen in tabelvorm samengevat. Vervolgens wordt een aantal algemene conclusies getrokken over het functioneren van de nieuwe Vreemdelingenwet met betrekking tot de doorlooptijden en procedures. Daarna wordt ingegaan op de effecten van de individuele beleidsinstrumenten. Aan het eind van het hoofdstuk wordt een aantal aanbevelingen gedaan van procesmatige aard.

### 6.1 Conclusies

#### 6.1.1 Antwoorden op de onderzoeksvragen

Voor het onderzoek is een aantal onderzoeksvragen geformuleerd (zie paragraaf 1.2.2). In tabel 20 zijn de resultaten per onderzoeksvraag samengevat.

**Tabel 20: Antwoorden op de onderzoeksvragen**

Onderzoeksvraag	Uitkomst
1 Welke aantallen asielzoekers doorlopen de verschillende fasen van de asielprocedure?	Van de 53.622 asielzoekers doorlopen in de onderzoeksperiode: <ul style="list-style-type: none"><li>- 46.134 AC beslis (de overige 7.488 asielzoekers stromen direct de normale asielprocedure in)</li><li>- 40.297 asiel beslis</li><li>- 26.321 beroep</li><li>- 2.530 hoger beroep</li><li>- 1.155 een aanvraag tot omzetting van de vergunning naar een vergunning voor onbepaalde tijd</li></ul>
2 Voor welk deel van de asielzoekers wordt een beroep of hoger beroep ingediend?	Van alle asielzoekers met een afgedane asiel-beslisprocedure gaat 55% in beroep en 5% in hoger beroep
3 In hoeverre worden procedures gevoerd die overbodig zouden zijn, in het bijzonder: <ul style="list-style-type: none"><li>- een verzoek om een vovo bij schorsende werking in de normale asielprocedure</li><li>- bezwaar tegen overschrijding wettelijke termijn door de IND</li><li>- procedure voor een andere inwilligende beschikking (met een sterkere status en beter voorziingspakket)</li></ul>	Asielberoepszaken kennen standaard schorsende werking. In naar schatting 18% van de zaken wordt een vovo aangevraagd, echter, het betreft vermoedelijk de situaties waar geen schorsende werking geldt Geen gegevens over bezwaar tegen overschrijding termijn of procedure voor inwilligende beschikking

Onderzoeksvraag	Uitkomst
4 In welke mate is een ex-nunctoetsing toegepast?	Onbekend. Er zijn geen gegevens beschikbaar over de toepassing van een ex-nunctoetsing
5 Hoeveel tweede of volgende asiel-aanvragen zijn ingediend bij de IND?	15% van de aanvragen in het AC zijn vervolgaanvragen. Geen gegevens over het aandeel herhaalde aanvragen (dat wil zeggen, aanvragen zonder noviteiten)
6 Wat is de totale doorlooptijd vanaf de datum van de aanvraag tot de datum waarop de asielzoeker uitgeprocedeerd is of een vergunning krijgt?	Veel spreiding in totale doorlooptijd, die vooral bepaald wordt door de route Kwart asielzoekers heeft doorlooptijd van 23 dagen of korter Kwart asielzoekers heeft doorlooptijd van 389 dagen of langer
7 Wat is de gemiddelde doorlooptijd van de verschillende processtappen en wat is de spreiding?	Mediaan doorlooptijd (75%-percentiel) is: - TNV (gemiddelde): 16 dagen (n.b.) - AC beslis (procedures): 39 (47) - AC beroep (dagen): 19 (24) - AC hoger beroep (dagen): 38 (59) - asiel beslis (dagen): 162 (255) - asiel beroep (dagen): 415 (567) - asiel hoger beroep (dagen): 51 (72)
8 In hoeverre worden de (wettelijke) termijnen overschreden?	Percentage overschrijding is: - AC beslis: 16% langer dan 48 geregistreerde procedures door stilzetten klok, met name in 2001 en eerste deel 2002 - AC hoger beroep: 1% langer dan wettelijke termijn, 55% langer dan streeftermijn - asiel beslis: 34% overschrijdingen van wettelijke termijn van zes maanden (geen nader onderzoek noch besluitmoratorium) - asiel hoger beroep: 0% langer dan wettelijke termijn - voor afhandeling beroepszaak zijn er geen termijnen



Onderzoeksvraag	Uitkomst
9 Welke ontwikkelingen zijn er in de doorlooptijden vanaf de invoering van de Vw 2000?	Verblijftijd in TNV neemt vanaf 2003 toe Percentage afdoeningen in AC neemt tot begin 2003 toe, daarna iets af Percentage overschrijdingen AC-termijn daalt sterk in 2002 Afname in doorlooptijd en percentage overschrijdingen asiel beslis tot eind 2002, vanaf 2003 weer toename Toename in doorlooptijd AC hoger beroep en asiel hoger beroep in 2003
10 Hoe lang zijn de gemiddelde behandelzeiten?	IND heeft geen gemiddelde behandelzeiten, wel norm-behandelzeiten: AC: 7 tot 21 werkuren normale asielprocedure: 18 werkuren Vreemdelingenkamers en ABRvS hebben geen gegevens over behandelzeiten
11 Wat is het gemiddelde beslag op de capaciteit van de behandelende organisatie en hoe groot zijn de werkvoorraden?	Beslag op capaciteit niet bekend doordat medewerkers ook andere taken hebben Werkvoorraden (eind 2001 en eind 2003): <i>IND</i> AC én normaal      23.024    12.390 <i>Vreemdelingenkamers</i> AC                      529        405 asiel                    12.232    17.484 <i>ABRvS</i> AC                      n.v.t.      22 asiel                    n.v.t.      496
12 Voor hoeveel asielzoekers wordt nader onderzoek uitgevoerd en hoeveel asielzoekers vallen onder een besluitmoratorium?	Voor 6.847 personen is nader onderzoek uitgevoerd 3.605 asielzoekers vielen onder een besluitmoratorium volgens de registratie. Wordt vaak niet of pas bij beschikking geregistreerd – werkelijk aantal ligt dus hoger

Procedures

Onderzoeksvraag	Uitkomst
13 Welke (exogene) factoren hebben invloed op de doorlooptijden in de asielprocedure?	Omvang instroom Samenstelling instroom (nationaliteit) Uitspraken van de ABRvS Werkvoorraden, instroom van en prioriteit voor overige zaken (regulier, asiel oud en bewaring) Organisatieontwikkelingen: <ul style="list-style-type: none"> <li>- uitbreiding/sluiting locaties</li> <li>- reorganisaties</li> <li>- nieuwe taken</li> </ul>

### 6.1.2 *Het functioneren van de Vw 2000*

De nieuwe Vreemdelingenwet had onder andere als doel de doorlooptijden voor de asielprocedure te verkorten. Hiertoe zijn voor verschillende onderdelen van de asielprocedure wettelijke termijnen vastgesteld. Over een eventuele verkorting van de doorlooptijden ten opzichte van de situatie vóór invoering van de Vw 2000 kan op basis van dit onderzoek geen conclusie worden getrokken. Immers, geen vergelijking heeft plaatsgevonden met de doorlooptijden vóór 1 april 2001. Wel kan worden geconcludeerd dat de doelstellingen van de Vw 2000 slechts ten dele zijn behaald, omdat de wettelijke termijnen regelmatig worden overschreden. Zo wordt in ongeveer een derde van de verzoeken in de normale asielprocedure met een wettelijke termijn van zes maanden, de termijn overschreden.

Er is een groot verschil in de totale doorlooptijd van asielzoekers die alleen de AC-procedure doorlopen, en asielzoekers die de normale asielprocedure doorlopen. Asielzoekers die alleen de AC-procedure doorlopen, ook als zij in beroep en hoger beroep gaan, krijgen prioriteit in de afhandeling en zijn bijna altijd binnen een halfjaar uitgeprocedeerd. Voor deze groep asielzoekers wordt inderdaad relatief snel duidelijkheid verschaft. Voor de asielzoekers die ook de normale asielprocedure doorlopen, zijn de doorlooptijden vaak veel langer, zeker als de asielzoeker in beroep gaat. In een derde van de gevallen is de wettelijke termijn voor asiel beslis niet gehaald; daarnaast is de mediaan doorlooptijd voor asiel beroep meer dan een jaar. De lange doorlooptijden voor de normale asielprocedure zijn van belang omdat driekwart van alle asielzoekers de normale asielprocedure doorloopt.

In de normale asielprocedure zijn de doorlooptijden veel langer dan de behandelzeiten. In asiel beslis is de norm-behandeltijd door de IND twee tot drie dagen, terwijl de mediaan van de doorlooptijd zonder nader onderzoek of besluitmoratorium 137 dagen is. Met andere woorden, de doorlooptijden bestaan vooral uit wachttijden. Voor een deel betreft het wettelijk bepaalde wachttijden, bijvoorbeeld voor de zienswijze. Daarnaast zijn de lange wachttijden deels het gevolg van de hoge

voorraden, deels van het feit dat de medewerkers van de IND ook andere taken hebben (de bezwaarzaken). Het is zeer waarschijnlijk dat de lange doorlooptijden voor beroepszaken – waar geen informatie over behandel-tijden beschikbaar was – een vergelijkbare achtergrond hebben.

Wanneer de doorlooptijd vooral uit wachttijd bestaat, hebben maatregelen om de behandel-tijd verder te verminderen nauwelijks effect op de doorlooptijd. Maatregelen om de logistieke wachttijden aan te pakken hebben wel effect. Door de capaciteit af te stemmen op de instroom en door tijdelijk extra capaciteit in te zetten voor het wegwerken van te hoge voorraden, kan de doorlooptijd blijvend verlaagd worden. Ook maatregelen gericht op de inrichting van de processen kunnen effect hebben door de logistieke wachttijden, nadat een dossier in behandeling is genomen, te reduceren. Een dergelijke aanpak vereist inzicht in de bedrijfsvoering om de minimale voorraad (frictievoorraad) te kunnen bepalen die bij het proces en bij elk onderdeel van het proces hoort. Maar het is uiteindelijk een beleidskeuze – welke doorlooptijd is gewenst, ook vanuit kwaliteits-oogpunt, en tegen welke kosten?

Gedurende de onderzoeksperiode is de afstemming van de capaciteit op de instroom van asielzaken en op de werkvoorraden een duidelijk knelpunt geweest voor de doorlooptijden. Daarin zijn twee oorzaken te onderkennen.

Ten eerste is er onvoldoende zicht geweest op het functioneren van de keten als geheel, zowel vooraf als gedurende de uitvoering, en is niet tijdig geanticipeerd op ontwikkelingen bij andere ketenpartners. Zo heeft de ABRvS onvoldoende rekening gehouden met de gevolgen voor haar eigen instroom van de hogere productie van asielzaken door de rechtbanken in 2002 en 2003. Het belang van tijdig anticiperen op ontwikkelingen is overigens bijzonder groot als een uitbreiding van de capaciteit nodig is; immers, het werven en inwerken van nieuw personeel kost ook (veel) tijd. Het beperkte zicht op het functioneren van de keten tijdens de onderzoeksperiode ligt deels aan de gebreken in de registratiesystemen. Hoewel het Project Coördinatie Vreemdelingenketen (later Stafdirectie Coördinatie Vreemdelingenketen, SCV) al in de onderzoeksperiode belangrijke stappen heeft gezet naar ketenbrede registratie, bleek in het onderhavige onderzoek dat er nog steeds wezenlijke tekortkomingen zijn in de registratie. De computersystemen zijn niet ingericht om de stromen tussen ketenpartners standaard te kunnen rapporteren. Bovendien worden gegevens die cruciaal zijn voor de controle op het behalen van de wettelijke termijnen, niet of niet tijdig geregistreerd.

Ten tweede functioneert de keten voor asielzaken onder de Vw 2000 niet in isolatie van andere onderdelen van de vreemdelingenketen. De overname van taken van de Vreemdelingendienst door de IND, ontwikkelingen in de instroom van reguliere zaken, bewaringszaken en zaken die onder de Vw 1994 vielen en in de prioriteit die daaraan werd toegekend, hebben allemaal invloed gehad op de beschikbare capaciteit.

Ook extra taken waarmee geen rekening is gehouden in de bepaling van de benodigde capaciteit, zoals de verwerking van aanvragen onder de Eenmalige Regeling door de IND, hebben een nadelig effect op de beschikbare capaciteit voor asielzaken onder de Vw 2000.

Andere factoren die invloed hebben gehad op de ontwikkeling in de procedures en doorlooptijden, zijn de daling in de instroom, de veranderende samenstelling naar nationaliteit van de instroom, de uitspraken van de ABRvS en organisatieontwikkelingen. De dalende instroom heeft ertoe geleid dat er bij de IND relatief meer capaciteit was voor de afhandeling van zaken. Ook de pieken van asielzoekers uit bepaalde landen (Angola, Afghanistan, Irak) hebben een effect gehad, omdat het doorgaans categorieën asielzoekers zijn geweest die niet snel konden worden afgehandeld. De uitspraken van de ABRvS hadden vooral betrekking op de AC-procedure en hebben geleid tot kortere doorlooptijden en een hoger afdoeningspercentage in AC beslis. De organisatieontwikkelingen hebben deels een logistiek effect; zo leidt het sluiten van locaties voor het AC en TNV tot langere verblijftijden.

Deels betekenen organisatieontwikkelingen, zoals reorganisaties, dat er minder capaciteit beschikbaar is voor de asielzaken, hoewel het effect hiervan minder goed is te kwantificeren.

Tijdens de onderzoeksperiode vonden verschillende ontwikkelingen plaats in de doorlooptijden, maar er is geen sprake van een algemene geleidelijke verkorting van de doorlooptijden. Op sommige gebieden is verkorting opgetreden – zo zijn er minder asielverzoeken in AC beslis met meer dan 48 geregistreerde procedures. Op andere gebieden is er een verslechtering – de verblijftijd in de TNV is bijvoorbeeld toegenomen – of is er eerst sprake van een verbetering, die later is omgekeerd, zoals bij de doorlooptijden voor asiel beslis.

De hiervoor besproken conclusies betreffen algemene aspecten van de nieuwe wet die ook voor de komende jaren relevant zijn. De uitkomsten die in tabel 20 zijn gepresenteerd, zijn echter het resultaat van de specifieke omstandigheden waarin de Vw 2000 in de eerste drie jaar heeft gefunctioneerd. Belangrijk daarbij is het effect van de bezwaarzaken en beroepszaken onder de Vw 1994 die in de eerste twee jaren een grote stempel gedrukt hebben op het functioneren van de Vw 2000. Hoewel er nog steeds zaken zijn die onder de oude wet vallen, zullen zij in de komende jaren in kwantitatief opzicht geen rol van betekenis spelen. Verder vond in de eerste drie jaar van de Vw 2000 een forse daling plaats in het aantal nieuwe asielzoekers. In de ex-antetoets die vóór invoering van de Vw 2000 is uitgevoerd, werd nog uitgegaan van een instroom van 50.000 asielzoekers per jaar. Aan de hand van de uitkomsten in dit rapport kunnen geen conclusies worden getrokken over de doorlooptijden wanneer de instroom op het niveau was gekomen van 50.000 asielzoekers, maar de veronderstelling is gerechtvaardigd dat de doorlooptijden groter zouden zijn geweest.

### 6.1.3 *Het effect van de individuele beleidsinstrumenten*

Bij de Vw 2000 horen diverse beleidsinstrumenten waarvan verwacht werd dat zij een bepaald effect zouden hebben op de doorlooptijden, zoals is beschreven in hoofdstuk 1. In de praktijk blijft het verwachte effect vaak uit of wordt het effect tenietgedaan door andere ontwikkelingen. Hierna wordt ingegaan op het effect van de individuele beleidsinstrumenten. Het afschaffen van de bezwaarschriftprocedure en de introductie van de voornemenprocedure zouden leiden tot een lagere werklast bij de IND. Zonder gedetailleerde informatie over behandel tijden is het werkelijke effect hiervan niet te toetsen.

Onder de Vw 2000 bestaat de mogelijkheid om de wettelijke termijn voor de asiel-beslisprocedure te verlengen als nader onderzoek nodig is of in het geval van een besluitmoratorium. Dit zou leiden tot langere doorlooptijden, maar minder overschrijdingen van de wettelijke termijn en minder beroepen tegen niet tijdig beslissen. Gedurende de onderzoeksperiode is regelmatig gebruikgemaakt van deze mogelijkheden om de wettelijke termijn te verlengen en de doorlooptijden zijn in deze gevallen zoals verwacht gemiddeld langer. Maar zeker bij nader onderzoek vinden ook na verlenging van de termijn veel termijnoverschrijdingen plaats, in vergelijkbare mate als bij asielverzoeken zonder verlenging. Over besluitmoratoria zijn nog te weinig gegevens beschikbaar om conclusies te trekken over termijnoverschrijdingen. Over beroepen tegen niet tijdig beslissen zijn geen gegevens beschikbaar.

De invoering van de meeromvattende beschikking en een standaardvertrektermijn zou leiden tot minder beroepszaken en dus meer beschikbare capaciteit bij de Vreemdelingenkamers voor asielzaken. De onderzoeksperiode kent echter juist een beperking in de beschikbare capaciteit voor asielzaken (met uitzondering van AC-zaken) als gevolg van de onverwacht grote aantallen bewaringszaken.

De introductie van het volgtijdelijke statusstelsel zou de mogelijkheden voor doorprocederen verminderen met als gevolg een verlaging van de doorlooptijden en werklast bij de IND en Vreemdelingenkamers. Onder de oude wet ging een grote meerderheid van de asielzoekers in beroep na een positieve beslissing (bron: cohortanalyses 1998-2002, INDIAC/IND). Er waren geen gegevens beschikbaar over procedures voor een andere inwilliging met een sterkere status onder de Vw 2000. Wel kan worden vastgesteld dat asielzoekers niet meer in beroep gaan na een positieve beschikking. Echter, het verwachte gunstige effect op de doorlooptijden is minder evident. Ten eerste wordt de capaciteit aangepast op de instroom. Daarnaast hebben zowel de IND als de Vreemdelingenkamers te maken met meer zaken in andere categorieën (bezwaarzaken, bewaringszaken en reguliere zaken) tijdens de onderzoeksperiode dan verwacht. Met de Vw 2000 is standaard schorsende werking ingevoerd bij asiel beroep in de normale asielprocedure. Verzoeken om voorlopige

voorzieningen worden nog steeds in ongeveer 18% van de asielberoepszaken ingediend, vermoedelijk omdat het gaat om situaties betreft waar geen schorsende werking geldt. Tegelijkertijd wordt in de grote meerderheid van de hogerberoepszaken geen verzoek om een voorlopige voorziening ingediend, terwijl daar juist geen schorsende werking geldt.

Over de effecten van de introductie van ex-nunctoetsing kan op basis van dit onderzoek geen uitspraak worden gedaan, omdat hierover geen gegevens beschikbaar waren.

De invoering van hoger beroep leidt in principe tot een langere totale doorlooptijd. In de praktijk is het directe effect op de onderzoekspopulatie beperkt door het beperkte aantal asielzoekers (5% van de totale populatie tijdens de onderzoeksperiode) dat in hoger beroep gaat. Maar de ABRvS heeft met haar uitspraken ook een indirect effect gehad op het functioneren van de asielketen onder de Vw 2000. Dat effect is vooral te zien in de AC-procedure, waar uitspraken van de ABRvS tot een toename in het percentage afdoeningen in het AC en verkorting van de doorlooptijden tijdens de onderzoeksperiode hebben geleid.

De invoering van de rechterlijke toets vreemdelingenbewaring (de zogenoemde tiendagtoets) heeft een duidelijk effect gehad op de doorlooptijden in beroepszaken. Zoals verwacht resulteerde invoering van de tiendagtoets in een hogere werklast bij de rechtbanken met als gevolg minder beschikbare capaciteit voor asielzaken en langere doorlooptijden. Het effect op de beschikbare capaciteit werd versterkt doordat het aantal bewaringszaken in de eerste jaren veel hoger lag dan de Vreemdelingenkamers hadden voorzien.

## **6.2 Aanbevelingen**

In dit rapport worden geen aanbevelingen gedaan van beleidsmatige aard. Ook worden geen aanbevelingen gedaan over de bedrijfsvoering van de individuele ketenpartners – dit was immers niet de insteek van de evaluatie. Wel is een aantal aanbevelingen geformuleerd met als doel het zicht op het functioneren van de wet te verbeteren en de afstemming van de capaciteit op de vraag te faciliteren. Bij de evaluatie van de Vw 1994 in 1995 heeft de Rekenkamer aanbevelingen gemaakt voor aansluiting van de management-systemen van de ketenpartners en voor een goede afstemming tussen de ketenpartners, zodat ‘capaciteitsproblemen tijdig worden onderkend en ondervangen’ (Asielbeleid, TK 1995-1996, 24 440 nr. 2).

Op deze onderwerpen zijn inspanningen verricht, onder andere met de introductie van het unieke bvv-nummer voor elke asielzoeker en met het gebruik van het basisrekenmodel voor prognoses in de asielketen van de SCV. Echter, uit de onderhavige evaluatie is gebleken dat er nog steeds tekortkomingen zijn in de informatievoorziening die de sturing in de keten belemmeren. De aanbevelingen in deze rapportage bouwen voort op de

reeds genomen initiatieven en dienen de capaciteitsafstemming te verbeteren. Bovendien waarborgt een snelle implementatie van de aanbevelingen de effectiviteit en efficiëntie van de volgende evaluatie van de doorlooptijden.

### **6.2.1 Maatregelen om de logistieke wachttijden te verminderen**

Omdat de lange doorlooptijden voor de normale asielpcedure en de beroepszaken voor een belangrijk deel bepaald worden door de grote voorraden, wordt aanbevolen om maatregelen te treffen die de voorraden aanpakken. Dit kan door tijdelijk extra capaciteit in te zetten of – bij een daling in de instroom – de capaciteit niet mee te laten dalen. Tegelijkertijd is het van belang om de frictievoorraad vast te stellen, dat wil zeggen de minimale voorraad die nodig is gegeven de instroom en de werkprocessen. Tevens wordt aanbevolen om onderzoek te doen naar de mogelijkheden voor aanpassingen in de procesinrichting waarbij de processen efficiënter verlopen. Met deze maatregelen kan een blijvende verkorting van de logistieke wachttijden en dus de doorlooptijden worden bereikt.

### **6.2.2 Verbetering van de informatievoorziening**

Aanbevolen wordt om de informatievoorziening in de asielketen te verbeteren door:

- 1 de registratie van gegevens met betrekking tot de doorlooptijden te verbeteren;
- 2 de registratie met betrekking tot de beschikbare capaciteit van de ketenpartners te verbeteren;
- 3 de koppeling van gegevens over een asielzoeker uit verschillende bronnen te standaardiseren.

#### *Registratie van voor doorlooptijd relevante gegevens*

Op dit moment worden standaard de begin- en einddatum van alle processtappen geregistreerd. Echter, een aantal gegevens dat betrekking heeft op de doorlooptijden, wordt niet, achteraf of slechts gedeeltelijk geregistreerd. Ook wordt in een aantal gevallen een administratieve datum geregistreerd en niet de feitelijke datum waarop een proces is gestart of beëindigd. Hiermee is het niet mogelijk om de doorlooptijden te monitoren en knelpunten tijdig te signaleren. Ook is geen controle mogelijk op het wel of niet behalen van de wettelijke termijnen.

Aanbevolen wordt om de protocollen voor registratie aan te passen, zodat een juiste en tijdige registratie plaatsvindt van de benodigde gegevens.

Het gaat om de volgende concrete aanbevelingen:

- 1 In de AC-procedure zou het stilzetten van de klok moeten worden geregistreerd. Hiermee kan het werkelijke aantal procedures voor een asielverzoek worden berekend. Ook komt zicht op de mate waarin het stilzetten van de klok voorkomt.

- 2 Bij nader onderzoek zou de met de asielzoeker gecommuniceerde formele verlenging van de wettelijke termijn moeten worden geregistreerd. Hiermee kan worden gecontroleerd of de wettelijke termijn wordt overschreden. Ook zouden de feitelijke startdatum en feitelijke einddatum van het onderzoek zelf moeten worden geregistreerd in plaats van administratieve data.
- 3 Bij het ingaan van een besluitmoratorium zouden alle asielzoekers die daaronder vallen als zodanig moeten worden geregistreerd, samen met de formele verlenging van hun wettelijke termijn. Bij nieuwe instroom tijdens een besluitmoratorium zou meteen moeten worden geregistreerd als een asielzoeker onder het besluitmoratorium valt, en de daarbij behorende verlenging van de termijn.
- 4 Bij de registratie van beroep en hoger beroep in het INDIS-systeem van de IND zouden – in aansluiting op de systemen van het LSVK en de ABRvS – de feitelijke start- en einddata moeten worden geregistreerd in plaats van administratieve data.

#### *Registratie van capaciteitsgegevens*

Voor dit onderzoek waren slechts globale cijfers over de capaciteit en capaciteitsinzet bij de ketenpartners beschikbaar. Zo kon alleen de ABRvS (een deel van) de capaciteitsgegevens op maandbasis aanleveren, en had alleen de IND gegevens over gemiddelde behandeltijden. Tegelijkertijd is gebleken dat de beschikbare capaciteit niet altijd tijdig is afgestemd op veranderingen in de instroom. Maar een betere afstemming is alleen mogelijk als er beter zicht is op de beschikbare capaciteit en op het capaciteitsgebruik. Aanbevolen wordt:

- 1 de feitelijk ingezette capaciteit van alle ketenpartners op maandbasis te registreren en rapporteren:
  - a daarbij onderscheid te maken naar functiecategorie;
  - b daarbij ook fte's te onderscheiden die alleen voor een bepaalde categorie zaken worden ingezet (te denken valt aan IND-medewerkers die in projectverband worden ingezet voor het afhandelen van bezwaarzaken);
- 2 de gemiddelde behandeltijden te bepalen:
  - a daarbij onderscheid te maken naar functiecategorie;
  - b daarbij onderscheid te maken naar soort zaak en naar eventuele relevante kenmerken van de zaak (bijvoorbeeld zaken met nader onderzoek).

#### *Koppeling bestanden om asielzoeker te kunnen volgen*

Door het gebruik van een uniek nummer voor elke asielzoeker – het bvv-nummer – kan de asielzoeker worden gevolgd gedurende het hele asieltraject. Daar is ook gebruik van gemaakt voor dit onderzoek. Echter, door de dubbele elektronische registraties en de wijze waarop de gegevens in de verschillende bestanden worden opgeslagen, is het koppelen van de



gegevens een ingewikkelde en tijdrovende exercitie, waarvoor naast de dagelijkse werkzaamheden van de ketenpartners weinig ruimte is. Aanbevolen wordt om de computersystemen zodanig aan te passen dat een koppeling van bestanden in de praktijk soepel loopt en onderdeel van de routineactiviteiten kan zijn. Dit houdt in dat de gebruikte definities verder worden gestandaardiseerd en dat software wordt ontwikkeld voor een geautomatiseerde koppeling van de bestanden. Gekoppelde analyses zouden deel kunnen uitmaken van de standaardrapportages, zoals de rapportage Vreemdelingenketen en het Paarse Boek. Dit zou de kwaliteit van de informatie in deze rapportages ten goede komen. Niet alleen geeft de koppeling zicht op de totale doorlooptijd van de activiteiten, ook informatie over de stromen tussen de ketenpartners (belangrijk voor prognoses) en over de doorlooptijden in de normale asielprocedure, exclusief de AC-afdoeningen, is alleen mogelijk wanneer bestanden worden gekoppeld.

### **6.2.3 Gebruik monitorinformatie ten behoeve van de ketenregie**

Aanbevolen wordt om monitorgegevens over het functioneren van de asielketen te verzamelen en in te zetten ten behoeve van de ketenregie. Door in prognosemodellen gebruik te maken van gedetailleerde gegevens van de omvang en samenstelling van de instroom in Nederland, de voorraden, de gelopen procedures, de doorlooptijden en de resultaten van de processtappen, kunnen de veranderingen in de stromen beter worden voorspeld. In feite is hier al een begin mee gemaakt met het basisrekenmodel van de SCV. De hiervoor aanbevolen aanpassingen in de registratie en het computersysteem zullen de kwaliteit van de voorspellingen verbeteren. Met de aanbevolen verbeteringen in de registratie van de capaciteit wordt duidelijker waar de knelpunten in de capaciteit liggen en welke aanpassingen nodig zijn. Zo kan de capaciteit in de asielketen beter worden afgestemd op de vraag, waardoor de kans op lange doorlooptijden en overschrijding van de wettelijke termijnen minder wordt.

### **6.2.4 Snelle implementatie registratieverbetering ten behoeve van volgende evaluatie**

Op 8 juni 2000 hebben leden van de Tweede Kamer de regering verzocht 'te bevorderen dat de Vreemdelingenwet 2000 drie jaar na inwerking-treding zal worden geëvalueerd (...) en vervolgens elke vijf jaar' (Motie Dittrich, TK 1999-2000, 26 732, nr. 76). Als de Vw 2000 over vijf jaar (in 2010) weer moet worden geëvalueerd, is het zaak om de verbeteringen in de registratie spoedig op te pakken. Alleen dan zal het mogelijk zijn om een gedegen beeld te krijgen van de ontwikkelingen in de doorlooptijden en capaciteit over de hele periode 2004-2009. Bovendien kunnen de verbeteringen in de informatievoorzieningen en de invoering van mogelijkheden om koppelingen standaard te maken de efficiëntie van de volgende evaluatie aanzienlijk verhogen.



# Summary

## **Duration of asylum procedures under the Aliens Act 2000. Part of the Evaluation of the Aliens Act 2000 regarding the asylum procedure**

### **Introduction**

#### *Background and motivation*

The Aliens Act 2000 ('Vreemdelingenwet 2000') came into effect on the 1st of April, 2001. One of its main aims was to reduce how long the (asylum) procedures for requesting and obtaining a residence permit take. This lets asylum seekers know more quickly what their future prospects are in the Netherlands.

At that time, the Lower House of the Dutch Parliament requested that an evaluation should take place three years after the Aliens Act 2000 came into effect. The evaluation should examine whether the aims of shortening the (asylum) procedure and reducing the number of extra procedures (for a better status) have been achieved, and the degree to which the new elements in the Aliens Act 2000 contributed to this effect. The research presented in this report, 'Duration of asylum procedures under the Aliens Act 2000', is part of the study 'Asylum procedure' for the evaluation of the Aliens Act 2000.

#### *Aim*

The aim of this research is to investigate:

- 1 the degree in which different routes are followed in the asylum procedure;
- 2 the duration of an individual asylum procedure under the Aliens Act 2000;
- 3 whether the procedures are completed within the period allowed by law (statutory periods);
- 4 which factors affect the duration of an individual asylum procedure.

#### *The asylum procedure*

The research project covers the entire asylum process from the moment that the asylum seeker submits his request for asylum to the moment that the asylum seeker has been given a residence permit or is no longer taking part in the process. A distinction is made between the 'AC procedure' (AC = Application Centre), where a decision is made in a few days, and the normal asylum procedure, with a standard statutory period of six months for a decision.

In principle, the asylum seeker enters the asylum process via the AC procedure, after a stay in the Temporary Facilities ('Tijdelijke

Noodvoorziening', hereinafter the 'TNV'). The purpose of the AC procedure is to quickly shift out those requests which definitely do not come into consideration for a residence permit. The process step 'AC decision' has a duration of 48 process hours (process hours are the hours between 8.00 a.m. and 10.00 p.m. on all days) and results in either a negative decision or transfer to the normal asylum procedure. It should be noted that this description of the AC procedure applies to the period the research project considers. Since the 6<sup>th</sup> of December 2004 it is possible to give a positive decision in the AC procedure. Moreover the definition of process hours was changed; only the hours between 8.00 a.m. and 6.00 p.m. count as process hours and only the Application Centre in Schiphol is open at weekends.

In the normal asylum procedure, the statutory period within which the Immigration and Naturalisation Department (IND) should reach a decision (in the process step 'asylum decision') is 6 months. If further investigation of the case is required by a third party, then the statutory period can be extended by a maximum of 6 months. If the asylum seeker falls under a decision moratorium, then an extension for a maximum of a year is possible. Should there be a positive decision, then the asylum seeker is given a temporary residence permit, which can be converted to a permanent residence permit when the temporary period has elapsed. Asylum seekers can submit an appeal to the immigration chamber of the district court of law and, if that appeal is rejected, to the department of public law of the Council of State ('Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State', hereinafter the ABRvS) after a negative decision in the AC procedure (the process steps 'AC appeal' and 'AC high court appeal') or a negative decision in the normal asylum procedure (the process steps 'asylum appeal' and 'asylum high court appeal').

### ***Research approach***

The research made use of electronic data files that were provided by the IND, the national staff bureau for the immigration chamber of the district courts ('Landelijk Stafbureau van de Vreemdelingenkamers') and the ABRvS. Files with data on individual asylum requests formed the basis for the research. The files contained the start date, finish date and result for each process step. Furthermore, the files contained information about the asylum seekers such as their nationality, and a unique identification number for the asylum seeker (the 'bvv-number'). The individual files were linked together using this unique number, so that it was possible to follow the asylum seeker throughout the entire asylum process. The research is concerned with the duration of procedures under the new Act during the period from the introduction of the Act on the 1st of April 2001 until the 30th of June 2004 (the 'research period'). The research

population is made up of all asylum seekers who submitted a request for asylum in the period between the 1st of April 2001 and the 30th of June 2004. No direct comparison was made with the duration and numbers of procedures under the previous Aliens Act (known as the 'Aliens Act 1994').

### *The validity of the results*

The numbers in this report may differ from results in other reports. This is due partly to differences in the definitions used. For example, this report excludes asylum seekers who submitted an asylum request before the 1st of April 2001 but who fell under the Aliens Act 2000 because on introduction of the new Act no decision had been made on their case. Furthermore, the numbers in this report allow for asylum seekers who submit a request more than once; they are not counted as two asylum seekers. Other publications generally report the number of asylum requests and not the number of asylum seekers. As well as these differences in definition, it was not possible to use all data for this research due to administrative errors and missing unique identification numbers. These omissions probably mean that the reported numbers differ slightly from the actual numbers. The calculated procedure durations give a reliable estimate of the actual durations because of the large amount of data used for the calculations and because of the use of the median, a statistic which, unlike the mean, is not sensitive to extreme values. The median duration is the duration for which the following applies: half of the asylum seekers have a shorter duration and half of the asylum seekers have a longer duration.

### **The results**

First, the developments in employee numbers (the capacity) during the research period are discussed, together with the stock levels of cases to be dealt with for the organisations in the immigration process. These developments are relevant, as they affected the durations. Next, a description is given of the numbers and durations for the asylum process as a whole and for the individual process steps in the AC procedure and in the normal asylum procedure.

### *Capacity and case stock levels for the organisations in the immigration process*

In this section a description is given both of the capacity and case stock levels for asylum cases under the Aliens Act 2000 and of other immigration cases for the following organisations: the IND, the district courts and the ABRvS.

*Capacity and case stock levels for the IND*

The number of new asylum cases (both 'AC decision' and 'asylum decision') went down in the period 2001-2004 as a result of the reduction in the number of new asylum seekers entering the Netherlands. Because the production rates (the number of cases on which a decision was made) did not initially fall by the same amount, there was a sharp reduction in case stock levels in the period to December 2002. Thereafter production rates were reduced, so that the case stock levels began to rise again slightly. The case stock levels in June 2004 consisted of about 13,000 cases compared to about 24,000 cases in March 2001.

During the research period the IND employees had to deal not only with cases under the Aliens Act 2000 but also with cases of objection ('bezwaarzaken') which fell under the previous Aliens Act (the Aliens Act 1994). In the first 2 years of the research period in particular, the IND attached a high priority to the clearance of the cases of objection. This led to a big reduction in case stock levels from 51,000 cases of objection at the end of March 2001 to 4,000 cases at the end of June 2004.

The number of FTEs for asylum cases remained stable in 2001 and 2002. In combination with the falling number of new cases, this made the sharp decrease in case stock levels possible. The number of FTEs fell from 2003 onwards. In 2004 there were 586 FTEs available for asylum cases, 59% less than the 1,440 FTEs for asylum cases in 2001.

*Capacity and case stock levels for the district courts*

When the Aliens Act 2000 was introduced, an agreement was made about the allocation of production capacity in the immigration chambers at the district courts. The AC appeal cases and detention cases would receive priority. The remaining production capacity would be distributed over the following products: other 'new Act' asylum cases, other 'old Act' asylum cases and regular immigration cases (cases concerning regular aliens who for example wish to immigrate to the Netherlands for family reasons). The result of this agreement was that developments in the number of AC appeal cases and detention cases had a big effect on the available capacity and on the case stock levels for the remaining products. The number of detention cases in particular was higher than had been foreseen. The 10 day check was introduced early in 2001, and this led to a big increase in the number of detention cases. Partly as a result of this, the production of 'new Act' asylum appeal cases did not keep level with the supply of new cases. The case stock levels increased from no 'new Act' cases on introduction of the Aliens Act 2000 (logically enough) to a peak of 23,000 cases at the end of 2002.

The research period saw an increase in the capacity in the district courts for immigration cases; in 2004 there were 31% more FTEs (853 FTEs) than in 2001 (651 FTEs). Moreover, the number of trial locations increased. As of April 2003, all 19 district courts had a chamber for immigration cases.

*Capacity and case stock levels for the ABRvS*

The new Immigration Act introduced the option of a high court appeal in immigration cases. This meant a new task for the ABRvS. Unlike the other two organisations in the research period, the ABRvS did not have to deal with immigration cases falling under the Aliens Act 1994.

The supply of new immigration cases of all categories for the ABRvS in 2001 and 2002 was low and did not reach the levels that had been expected according to the immigration chain predictions. However, in 2003 the total number of new immigration cases was much higher than expected. This increase was primarily due to a quadrupling in the number of asylum cases (excluding AC cases).

Partly in reaction to the increase in the number of cases, the ABRvS expanded the capacity for immigration cases. In 2004 the ABRvS had 78 FTEs, 42% more than in 2001, when the ABRvS had 44 FTEs.

*Procedures and durations*

This section begins with a global description of the process indicators for the whole asylum process. Then the process steps in the AC procedure and in the normal asylum procedure are discussed in detail. Finally, an overview of the durations for each part of the asylum process is given in a table.

The durations are given in calendar days unless otherwise stated. The total duration is made up of the time that the case is actually being dealt with plus queuing time (or waiting time), which in turn is partly made up of waiting periods laid down in law and partly of waiting periods for logistical reasons. It should be noted that the end date in the calculation of the durations is taken to be the date on which the decision was made or judgement was passed; the statutory period after a decision or judgement for filing an appeal is not included.

*Characteristics and durations for the entire asylum process*

In total 53,622 asylum seekers requested asylum in the Netherlands in the period between the 1st of April 2001 and the 30th of June 2004.

The vast majority of these asylum seekers (46,134 asylum seekers, 86% of all the asylum seekers) first entered the 'AC decision' process step. Three quarters of the asylum seekers (40,297 asylum seekers) entered the 'asylum decision' process step, either directly or via 'AC decision'. In total 26,321 asylum seekers (49% of the total number of 53,622 asylum seekers) filed an appeal in the law courts and 2,530 (5%) filed a high court appeal. These percentages for (high court) appeal will increase as some of the asylum seekers had not yet received a first decision on their case by the 30th of June 2004.

The research period was distinguished by a considerable fall in the influx of new asylum seekers; the number of new asylum seekers in the nine

months of 2001 from the introduction of the Aliens Act 2000 was 20,936 compared with 11,958 asylum seekers for the whole of 2003. There were fluctuations in the mix of countries of origin, reflecting the developments in those countries during the research period. In 2001 and 2002 there were relatively more asylum seekers from Angola and Afghanistan, while 2003 saw an increase in the number of asylum seekers from Iraq.

About 28% of the 53,622 asylum seekers were still in the asylum process on the 30th of June 2004. Even when the first 4 month cohorts are considered, 20% were still in the asylum process at that date (a 4 month cohort is a group of asylum seekers who submitted a request for asylum in the same 4 month period). Of the asylum seekers who had completed the process, 12% received a residence permit and 60% had their request rejected. The remaining asylum seekers withdrew their request or appeal (10%), no longer took part in the process for other reasons such as departure for an unknown destination (11%), or had a result which was not registered in the computer system (7%).

The analysis results for the total duration from the submission of a request for asylum to the date on which the asylum seeker no longer takes part in the asylum process show huge variations in durations. The process lasted 23 days or less for a quarter of all asylum seekers; however, a further quarter of all asylum seekers had an asylum process with durations of 389 days (nearly thirteen months) or more. This variation was largely caused by the big differences in durations for the different routes (combinations of process steps). Routes only involving process steps in the AC procedure had short durations, from a few days to at most 6 months. On the other hand, routes in the normal asylum procedure involving the process steps 'asylum decision' and 'asylum appeal' had long durations. For example, 25% of the asylum seekers who entered the normal asylum procedure via the AC procedure and who then submitted an appeal had a total duration of more than 800 days (more than 2 years).

#### *Characteristics and durations in the AC procedure*

About 15% of all asylum requests in the AC procedure were repeat requests. A repeat request is an asylum request by an asylum seeker who has already submitted a request before for asylum in the Netherlands (frequently prior to the introduction of the new Act). Only 2% of the asylum seekers submitted more than one request for asylum during the research period.

The asylum request for 32% of the asylum seekers in the 'AC decision' process step was rejected and 66% of the asylum seekers were transferred to the normal asylum procedure. The remaining 2% withdrew their request or were given a 'Dublin decision' (the asylum seeker entered the Netherlands via another EU country and is therefore required to submit his request for asylum in that other country). The proportion of requests which were rejected in the 'AC decision' process step was not constant



over time. The rejection percentage was relatively low in 2001 (20%) and rose considerably in 2002. The peak was for the last cohort in 2002 (57% of requests rejected), followed by a decrease to 30-40%. The increase was probably partly due to the fall in the influx of new asylum seekers and in the reduction of the workload of cases of objection under the Aliens Act 1994, whereby more capacity was available for dealing with the AC cases. The tougher policy with regard to certain countries of origin undoubtedly also played a role; however – given the pattern of countries of origin for the new cases – this factor alone cannot fully explain the rise in rejection percentages. The fall in 2003 was possibly due to the temporarily high influx of Iraqis who could not be dealt with in the AC. There is no clear explanation for the fact that the rejection percentage stayed at that lower level.

More than half of the asylum seekers whose request was rejected in the AC procedure filed an appeal. There appears to have been an increase during the research period in the proportion of asylum seekers appealing against the decision. The proportion of asylum seekers with a (negative) decision in the 'AC decision' process step who filed an appeal was 63% in 2004 compared with 41% in 2001. In all, 17% of the appeal cases were upheld and 68% were rejected. In the remaining 15% of cases, the asylum seeker withdrew the appeal or the judgement fell under another category. Less than 2% of all asylum seekers who followed the AC procedure filed a high court appeal with the ABRvS (this is an estimate based on data provided by the ABRvS). This is about 10% of the asylum seekers who appealed against a negative decision. In 18% of the high court appeal cases, the case was upheld and 64% of the cases were rejected. In the remaining cases (18%), the high court appeal was withdrawn or the judgement did not have a bearing on the validity of the appeal. Around 19% of all high court appeals were filed by the Minister. These appeals were upheld more frequently (70%) than high court appeals submitted by the asylum seeker (5%).

The duration in the AC procedure is made up of the time in the process steps 'AC decision', 'AC appeal' and 'AC high court appeal'. The time prior to the AC procedure in the TNV is also discussed.

The TNV functions as a kind of buffer for entry into the AC procedure. The mean duration for asylum seekers staying in the TNV was 16 days. The duration rose clearly during the research period from less than 2 weeks (in 2001 and 2002) to three to four weeks (in 2003 and 2004).

The median duration for the process step 'AC decision' was 39 process hours. The statutory limit for the process step 'AC decision' is 48 process hours. During the research period the duration exceeded 48 *registered* process hours in 16% of all asylum requests. In all probability, these are cases where the clock was temporarily stopped, for example because the asylum seeker was sick, with the actual number of process hours still being less than 48 hours. The temporary stopping of the clock is not

registered in the IND computer system. There is a clear trend break to be seen in the proportion of requests with more than 48 registered process hours. That proportion was much lower from the second cohort of 2002. Possibly this is due to judgements by the ABRvS which reduced the number of different situations in which temporary stopping the clock was allowed.

The IND has norms – measured in work hours: the number of hours IND employees spend on a case – for the time which is required for handling AC cases (it should be noted that work hours are not the same as process hours; if two employees working at the same time each spend one hour on a case, that constitutes two work hours but only one process hour). The handling time norm for an asylum request in the process step ‘AC decision’ for the IND varies from 7 work hours (for a request which is sent on to the normal asylum procedure after the first hearing) to 21 work hours (for a request on which a decision is made in the process step ‘AC decision’). In addition, some of the time in the process step ‘AC decision’ is reserved for the asylum seeker and his legal aid representative, for example for the formulation of a view in reaction to a proposed decision by the IND.

The median duration for AC appeal cases in the district courts was 19 days. There are no statutory periods for appeal cases.

The median duration for high court appeals at the ABRvS was 38 days. The statutory period for judgements by the ABRvS is 23 weeks. This period was almost never exceeded. The target period for AC cases however is 5 weeks. In only 45% of all cases was this target met. The duration for high court appeals was not constant; the duration in 2003 was longer than in 2002 and in 2004, possibly as a result of the big increase in new cases and resulting capacity problems in that year.

#### *Characteristics and durations in the normal asylum procedure*

The influx of the 40,297 asylum seekers in the normal asylum procedure was made up of transfers from the process step ‘AC decision’, direct entry of new asylum seekers in the normal asylum procedure and cases which had been sent back for reassessment after an appeal or high court appeal. Transfers from the process step ‘AC decision’ account for the bulk of the influx.

The statutory period of 6 months for the process step ‘asylum decision’ can be extended by 6 months in the eventuality of further investigation by a third party or by a year if there is a decision moratorium. Further investigation by a third party was carried out for 18% of all asylum seekers. According to the registration system, 9% of the asylum seekers fell under one of the four decision moratoria which applied during the research period. Because of shortcomings in the registration of decision moratoria – generally an asylum seeker is only registered as having fallen under a decision moratorium when the final decision on his case

is made – the true number of asylum seekers falling under a decision moratorium is almost certainly considerably higher. For example, only one asylum seeker was registered as falling under the decision moratorium for Central Iraq although several thousand asylum seekers from Iraq came to the Netherlands in that period.

The asylum request resulted in a rejection in 69% of the cases in the process step ‘asylum decision’. A residence permit was given for 15% of the asylum requests. In 4% of the cases, the asylum seeker withdrew his request and in 12% of all cases the process step was completed for other reasons (such as departure of the asylum seeker for an unknown destination or the death of the asylum seeker).

In total 45% of all 40,297 asylum seekers in the normal asylum procedure filed an appeal. An analysis of the completed appeal cases showed that 11% of cases were upheld and 66% were rejected. In the remaining 23% the appeal was withdrawn or the judgement fell in another category. About 4% of the asylum seekers in the normal asylum procedure filed a high court appeal with the ABRvS. In 10% of the completed cases the appeal was upheld and in 74% of the cases the appeal was rejected. In the remaining cases (16%) the appeal was withdrawn or the judgement did not have a bearing on the validity of the asylum seeker’s case. The Minister filed 8% of the high court appeals. Just as in the AC procedure, the cases which were submitted by the Minister were upheld more frequently (62% of the cases) than the cases which were submitted by the asylum seeker (5%).

The median duration in the process step ‘asylum decision’ was 162 days (5.5 months). However, no conclusions can be drawn on the basis of this result. This duration is misleading as asylum requests requiring investigation by third parties and requests falling under a decision moratorium are included. If only asylum requests are included without further investigation or a decision moratorium, then the median duration is 137 days (4.5 months). A check has shown that this result is not distorted by the under registration of decision moratoria. The median duration for requests with further investigation by a third party was 262 days (nearly 9 months), while the median in the case of a decision moratorium was 419 days (14 months).

The proportion of asylum requests without further investigation or a decision moratorium where the duration exceeded the statutory period of 6 months was 34%. This percentage was not stable but fell up until 2003 and rose thereafter. This development parallels the trend in the rejection percentage in the AC procedure and probably had the same underlying causes. The fall in 2001 and 2002 could be due to the fall in the influx of new cases. Because the IND’s total capacity remained at the same level, the available capacity for dealing with cases increased. The reason for the increase in the proportion of cases exceeding the statutory period in 2003 is not clear. The increase is not caused by under-registration of

the decision moratoria which applied in that period for asylum seekers from Liberia and parts of Iraq; the increase can still be seen even when asylum seekers with Liberian or Iraqi nationality are excluded from the calculations. The temporary increase in the influx of new cases at the start of 2003 possibly played a role.

The duration for requests requiring further investigation by a third party also frequently exceeded the statutory period. No registration takes place of the formal extension of the statutory period. However, if the maximum extension of 6 months is assumed for all cases then the statutory period was exceeded in 31% of requests. No conclusion can be drawn on the degree to which the statutory period was exceeded for requests falling under a decision moratorium, partly because three of the four decision moratoria only ended in 2004 and most requests which fell under those moratoria had not been completed by the 30th of June 2004.

The IND's handling time norm for dealing with asylum requests in the process step 'asylum decision' is 18 work hours. The total handling time for an asylum seeker who was sent on to the normal asylum procedure after the first hearing in the AC procedure is 25 work hours. There is a considerable gap between the handling time and the duration. As well as the handling time, the duration consists of statutory waiting time (for example, the time allowed for the asylum seeker to formulate a view on the proposed decision) and of logistical waiting time. The logistical waiting or queuing time can partly be explained by the high stock levels of uncompleted cases.

The median duration for completed appeal cases in the normal asylum procedure was 415 days (14 months). There are no statutory periods for appeal cases in the district courts.

Half the asylum seekers in the normal asylum procedure with a completed high court appeal case had a duration for their appeal case of 51 days or less. In 2003 there was a sharp increase in the median duration from 28 days to 52 days. This increase can be explained by the developments in that year in capacity and case stock levels. All cases handled by the ABRvS have a statutory period of 23 weeks. This limit was virtually never exceeded.

Table S1 gives a summary of the durations in the asylum process as a whole and in the individual process steps in the AC procedure and in the normal asylum procedure.

### **Concluding observations**

One of the main aims of the new Immigration Act was to reduce the time it takes to complete the asylum process. To this end, statutory periods were established for some specific steps in the asylum process. No conclusion can be drawn regarding a reduction in durations compared

**Table S1: Overview of the durations in the asylum procedures under the Aliens Act 2000**

Process step	Duration	Statutory period (% cases which exceeded the statutory period)
Total asylum process	Considerable variation in total duration: quarter of asylum seekers have duration of 23 days or less quarter of asylum seekers have duration of 389 days or more	Not applicable
TNV	Mean duration: 16 days	Not applicable
AC decision	Median duration: 39 registered process hours	48 process hours (% exceeding limit cannot be determined)
AC appeal	Median duration: 19 days	Not applicable
AC high court appeal	Median duration: 38 days	161 days (1%) Target period: 35 days (55%)
Asylum decision	Median duration (days): without further investigation or decision moratorium: 137 with further investigation: 262 with decision moratorium: 419	Statutory periods: standard: 183 days (34%) with further investigation: 365 days (31%) with decision moratorium: 548 days (not enough data to calculate % exceeding limit)
Asylum appeal	Median duration: 415 days	Not applicable
Asylum high court appeal	Median duration: 51 days	161 days (0%)

to the situation before the introduction of the Aliens Act 2000. After all, no comparison was made with the durations before the 1st of April 2001. However, the conclusion that the aims of the Aliens Act 2000 have not been fully met is valid, as the statutory periods were regularly exceeded. For example, the statutory period was exceeded in about a third of all requests handled in the normal asylum procedure with a statutory period of 6 months. There is a large difference in the total duration between asylum seekers who only follow the AC procedure and asylum seekers who follow the normal asylum procedure. The (high court) appeal cases of asylum seekers in the AC procedure are given priority and these asylum seekers have nearly always completed the entire asylum process within 6 months. This group of asylum seekers is indeed given a clear picture of their future relatively quickly. The durations for asylum seekers who follow the normal asylum procedure are often much longer, especially if the asylum seeker files an appeal.

The durations in the normal asylum procedure are considerably longer than the handling times. The handling time norm used by the IND in the process step 'asylum decision' is 2 to 3 days whereas the median duration

for cases without further investigation and not involving a decision moratorium was 137 days. In other words, the durations consist largely of waiting time. To some degree this is statutorily defined waiting time, in addition there is logistical waiting time as a result of the high case stock levels, the operational organisation and the fact that IND employees also have other tasks (the objection cases under the Aliens Act 1994). It is most likely that the long durations for appeal cases – for which no information on handling times was available – have similar causes.

In situations where the durations are primarily made up of waiting time, measures to reduce the handling time further will have little effect on the total duration. Measures to reduce the logistical waiting times, on the other hand, will have effect. The durations can be permanently reduced by ensuring that the labour capacity is adjusted to match the number of new cases and by temporarily deploying extra capacity in order to reduce the case backlog. In addition, measures that focus on the organisation of operations will have an effect by reducing the logistical waiting times after starting to deal with a case.

Throughout the research period, one clear problem has been matching capacity to the influx of new cases and to existing case stock levels. Two causes of this problem can be identified.

First, there was insufficient insight into how the immigration chain functioned as a whole, both prior to and during implementation, and developments at the other immigration organisations were not anticipated or acted on in time. For example, the ABRvS did not adequately take into account the effects on its own influx of new cases of the higher production levels by the Chambers of Immigration in 2002 and 2003. Timely anticipation of the effects of developments elsewhere is particularly important when they entail an expansion in capacity, as recruiting and training new personnel also takes (a considerable amount of) time.

The lack of insight into the functioning of the immigration chain during the research period was partly due to shortcomings in the recording of information. Already during the research period the Coordination of the Immigration Chain Project (later the Staff Division for the Coordination of the Immigration Chain) took a number of important steps towards a sector-wide registration system. However, in the course of this research it was discovered that some crucial deficiencies in the registration system still remain. The computer systems are not set up to allow standard reporting of movements of cases between organisations in the immigration chain. Furthermore, information that is essential for verifying whether the statutory periods have been kept to, is not recorded or recorded too late.

Secondly, the chain for asylum cases under the Aliens Act 2000 does not operate in isolation from the other parts of the immigration chain. The takeover by the IND of duties previously carried out by the Immigration

Service (in Dutch, 'Vreemdelingendienst'), the developments in the influx of regular cases, detention cases and cases which fell under the Aliens Act 1994 and the priority which was given to these cases, all had an effect on the available capacity. Moreover, extra assignments which had not been taken into account when planning the necessary capacity, such as the handling by the IND of requests under the One-off Settlement (in Dutch, 'Eenmalige Regeling'), had a detrimental effect on the available capacity for asylum cases under the Aliens Act 2000.

During the research period there were various trends and developments in the durations but there was certainly no general gradual reduction in durations. A decrease can be seen in some areas – for example, the number of cases in the process step 'AC decision' with more than 48 registered process hours fell. In other areas the duration rose – as was the case with the time in the TNV – or first fell only to rise again later – as was the case with the durations in the process step 'asylum decision'.

The conclusions discussed above concern general aspects of the new law which are also relevant for the years to come. The results, however, are the product of the specific circumstances in which the Aliens Act 2000 functioned in the first 3 years. Important factors were the objection cases and appeal cases which fell under the old law (Aliens Act 1994) and which had a significant effect on the functioning of the Aliens Act 2000 in the first two years. Although there are still cases being handled which fall under the Aliens Act 1994, they are relatively few and will not play a major role in the years to come. An additional factor was the big fall in the number of new asylum seekers during the first three years of the Aliens Act 2000. In the preliminary inquiry carried out prior to the introduction of the Aliens Act 2000, an annual influx of 50,000 asylum seekers was assumed. On the basis of the results in this report, no conclusions can be drawn about the durations if the annual influx had really been 50,000 asylum seekers; however the assumption is warranted that the durations would have been longer than in fact was the case.

### *The effect of individual policy instruments*

The Aliens Act 2000 contains various policy instruments which were expected to have a certain effect on the durations. In practice, the expected effect often failed to occur or was compensated by other developments.

Abolishing the objection procedure and introducing the intention procedure was expected to lead to reduced workloads for the IND. However, it is impossible to determine the actual effect without detailed data on handling times.

The Aliens Act 2000 gives the possibility of extending the statutory period for the process step 'asylum decision' when further investigation is required or when there is a decision moratorium. This was expected

to lead to longer durations, but also to fewer cases in which the statutory period is exceeded and fewer appeals against late decisions. Frequent use was made of the possibility of extending the statutory period throughout the research period, and the durations were – just as expected – longer as a result. However, at any rate in cases with further investigations the statutory period was often still exceeded even after extension. There are no data on appeals against late decisions.

The introduction of a comprehensive decision that also concerns the right to accommodation and departure from the Netherlands as well as the introduction of a standard period for departure were expected to lead to fewer appeals cases and therefore to more available capacity for the district courts for asylum cases. However, the research period actually saw a reduction in the available capacity for asylum cases (with the exception of AC appeals) as a result of the unexpectedly large number of detention cases.

The introduction of the sequential status system was expected to reduce the opportunities for a series of legal actions, resulting in shorter durations and reduced workloads for the IND and the district courts.

Under the old Act, the vast majority of asylum seekers filed an appeal after a positive decision by the IND (source: cohort analyses 1998-2002, INDIAC/IND). Appeals are no longer made after a positive decision under the Aliens Act 2000. However, the expected positive effect on the durations is less evident. First, the capacity of the immigration organisations is adjusted to match the new cases and not the existing case stock levels. Furthermore, both the IND and the district courts were confronted with more cases in other categories (objection cases, detention cases and regular immigration cases) during the research period than expected.

The Aliens Act 2000 introduced the standard right to await the decision on the appeal in the Netherlands within the normal asylum procedure.

In practice, applications to be allowed to await the decision in the Netherlands with temporary facilities (in Dutch ‘verzoek om voorlopige voorzieningen’) are still submitted in about 18% of the appeal cases in the normal asylum procedure, probably in situations which constitute an exception to the standard right. At the same time, no application for temporary facilities is made in the vast majority of high court appeals cases, even though the standard right to await the decision in the Netherlands does not apply for high court cases.

No statement can be made about the effects of the introduction of *ex nunc* examination on the basis of this research project, as there were no data available on this subject.

The introduction of the possibility of a high court appeal should in principle lead to longer durations. In practice the direct effect on the research population was limited because of the relatively small number of asylum seekers that filed a high court appeal. However, the ABRvS had an



indirect effect on the functioning of the asylum process under the Aliens Act 2000 through its judgements. That effect is most clearly seen in the AC procedure, where judgements by the ABRvS during the research period led to an increase in the rejection percentage in the process step 'AC decision' and to shorter durations.

The introduction of the judicial check in the case of detention of suspected illegal aliens (known as the ten day check) had a distinct effect on the durations in appeal cases. As expected, introduction of the 10 day check resulted in a higher workload for the district courts and therefore less capacity available for asylum cases and longer durations. The effect on the available capacity was reinforced by the fact that the number of detention cases in the early years was much higher than the district courts had predicted.

### *Recommendations*

This report makes no recommendations regarding matters of policy or regarding the operations of individual organisations. A number of recommendations are made with the intention of improving insight into the functioning of the Act and of facilitating the matching of capacity to numbers of new cases and case stock levels. In the 1995 evaluation of the Aliens Act 1994, the Netherlands Court of Audit ('Algemene Rekenkamer') made recommendations for linking the management information systems of the individual organisations within the immigration chain together and for better consultation between organisations so that 'capacity problems can be recognized and dealt with promptly' (Asylum Policy, TK 1995-1996, 24 440, no. 2). These areas have been the subject of attention, resulting in developments such as the introduction of the unique bvv-number for every asylum seeker and the use of the 'standard quantitative model' for predictions in the asylum chain, developed by the Staff Division for the Coordination of the Immigration Chain (SCV). However, the current evaluation has shown that there are still shortcomings in the provision of information, which are a hindrance to the control of the asylum chain. The recommendations in this report build on the initiatives that have already been taken and aim to improve the matching of capacity to requirements. Moreover, rapid implementation of the recommendations would guarantee the efficiency and efficacy of the subsequent evaluation of the durations, which should take place in 2009, in accordance with the Dittrich motion (TK 1999-2000, 26 732, no. 76).

### *Measures to reduce logistical waiting times*

As the long durations in the normal asylum procedure and appeal cases are largely due to the high case stock levels, measures to reduce case stock levels are recommended. This can be achieved by temporarily deploying extra capacity or – if there is a fall in new cases – by not reducing capacity

levels proportionately. At the same time a study is recommended into possible modifications in the organisation of operations to make processes more efficient. These measures would allow an enduring reduction in logistical waiting times and thus total durations.

*Improvements in information systems*

It is recommended that the information systems be improved by:

- 1 improving the registration of data concerning the durations;
- 2 improving the registration of data regarding the available capacity in the organisations in the immigration chain;
- 3 standardising the linking of data on an individual asylum seeker across different data systems.

The start date and end date of all process steps are currently recorded. However, a number of properties which are relevant for the durations are not recorded, incompletely recorded or only recorded at a later date. As a result, insight into the actual durations and the degree to which statutory time limits are met is limited. These remarks apply particularly to the registration of 'stopping the clock' in the AC procedure, further investigations, decision moratoria, appeal cases and high court appeal cases. A modification of the protocols for electronic registration is recommended to ensure correct, complete and timely registration of the necessary data. This will enable monitoring of durations and compliance with the statutory periods and prompt signalling of bottlenecks. Only global figures were available on capacity and the deployment of capacity by the immigration organisations for this research study. A recommendation is made to collect and report detailed data on the actual capacity as a part of standard operations. This will facilitate the determination of the necessary adjustment in capacity given the (expected) influx of new cases and the case stock levels.

The use of a unique bvv-number for every asylum seeker makes it possible to follow the asylum seeker throughout the entire asylum process. However, the duplicate registration of some data in different systems together with the manner in which the data is stored in the different electronic files mean that linking data from different sources on the same asylum seeker is a complex and time-consuming exercise. The individual organisations in the immigration chain have little room for such an undertaking in their daily activities. Modifications of the computer systems are recommended that would allow the linking of files to become part of routine activities. Results based on linked analyses should become part of the regular reports such as the Immigration Chain Report ('rapportage Vreemdelingenketen') and the Purple Book ('het Paarse Boek') containing management information on the IND. This addition would improve the information value of these reports.

*Use of monitor data for better control of the asylum chain*

It is recommended that monitor data should be collected on the functioning of the asylum chain, for the purposes of better control of the asylum chain. Detailed data on the extent and characteristics of the influx of new cases in the Netherlands should be used in the prediction models along with the case stock levels, the numbers in the different process steps, the durations and the results of the individual process steps. This would allow better predictions of changes in numbers for each organisation and the resulting capacity requirements. In fact a start has already been made with the SCV's 'standard quantitative model'. The recommended modifications in the registration of information and the computer systems will improve the quality of the predictions. With the recommended improvements in the registration of the capacity, it will be clearer where bottlenecks exist and what adjustments are needed. In this way, capacity in the asylum chain can be better matched to the numbers of asylum seekers, so that there is less chance of long durations and statutory time limits not being met.

*Immediate implementation of improvements in registration for the next evaluation*

On the 8th of June 2000 members of the Lower House of the Dutch Parliament asked the Government 'to promote the evaluation of the Aliens Act 2000 3 years after its introduction (...) and thereafter every five years' (Dittrich motion, TK 1999-2000, 26 732, no. 76). If the Aliens Act 2000 is to be evaluated again 5 years after this first evaluation (in 2009), then a speedy implementation of the improvements in the registration is advisable. Only then will it be possible to get a complete picture of the developments in durations and capacity for the whole period 2004-2009. Moreover, the improvements in management information and the introduction of facilities for the standard linking of data from different sources would greatly improve the efficiency of the next evaluation.



# **Bijlage 1**

## **Samenstelling begeleidingscommissie en onderzoeksteam**

### **Begeleidingscommissie**

De begeleidingscommissie voor dit onderzoek bestond uit de volgende personen:

De heer dr. H.B. Winter (Rijksuniversiteit Groningen) – voorzitter  
De heer dr. F.W. Beijaard (Ministerie van Justitie – WODC) – lid  
De heer drs. R. ten Brug (Immigratie- en Naturalisatiedienst) – lid  
Mevrouw mr. P.C. van Dorst (Nationale Ombudsman) – lid  
De heer E.W.L. Geelen (Ministerie van Justitie – SCV) – lid  
De heer mr. C.A.F.M. Grütters (Radboud Universiteit Nijmegen) – lid  
Mevrouw dr. M. Kromhout (Ministerie van Justitie – WODC) – lid  
Mr. drs. A.H.J. Sluijters (Public Governance Research Institute, Universiteit Nyenrode) – lid

### **Onderzoeksteam Significant**

Het onderzoeksteam van Significant bestond uit de volgende personen:

Mevrouw E.C. (Clare) Wilkinson M.Sc. – projectleider  
De heer drs. B. (Bert) Karssen – eindverantwoordelijk partner  
De heer drs. M. (Michiel) Blom – senior onderzoeker  
Mevrouw ir. H.L. (Hanke) Jongebreur-Telgen – onderzoeker



## Bijlage 2

### Overzicht gehanteerde terminologie

#### Overzicht gehanteerde terminologie

In deze bijlage is een verklarende woordenlijst opgenomen van termen en afkortingen die gebruikt worden in de rapportage.

Term	Verklaring
25%-percentiel	Van de asielzoekers heeft 25% een kortere doorlooptijd en 75% een langere doorlooptijd dan het 25%-percentiel.
75%-percentiel	Van de asielzoekers heeft 75% een kortere doorlooptijd en 25% een langere doorlooptijd dan het 75%-percentiel.
Aanvraag tot verlenging	Processtap gevolgd door asielzoekers die een vergunning voor bepaalde tijd hebben gekregen en een aanvraag doen om deze vergunning te verlengen of om te zetten naar een vergunning voor onbepaalde tijd. Bij de IND wordt hiervoor de afkorting VTV HPP gebruikt.
ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.
AC	Aanmeldcentrum.
(AC-)afdoening	Afsluiten van de AC-beslisprocesstap met een processtapresultaat anders dan doorsturing naar de normale asielprocedure, dat wil zeggen met een afwijzing, een intrekking, overlijden of vertrek met onbekende bestemming.
AC-procedure	De asielprocedure met een versnelde asiel-beslisprocedure van maximaal 48 procesuren (de uren tussen 8.00 en 22.00 uur waren in de onderzoeksperiode procesuren).
Asiel-beslisprocedure	De procedure waarin de IND namens de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie een beslissing neemt over een ingediende asielaanvraag. De asiel-beslisprocedure heeft een wettelijke termijn van zes maanden. Onderscheid wordt gemaakt tussen AC beslis, de asiel-beslisprocedure als onderdeel van de AC-procedure, en asiel beslis, de asiel-beslisprocedure als onderdeel van de normale asielprocedure.
Asielverzoek, asielaanvraag	Een formele aanvraag door een vreemdeling om asiel in Nederland.
Behandeltijd	Feitelijk bestede aantal uren door medewerkers van de ketenpartners tussen het moment dat een processtap start en het moment dat een processtap afgerond is, gerekend in werkuren.
Beroep en hoger beroep	Een asielzoeker kan een beroep indienen bij de Vreemdelingenkamer en hoger beroep indienen bij de ABRvS. Alleen een asielzoeker kan in beroep gaan. Zowel een asielzoeker als de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie kan in hoger beroep gaan.

Term	Verklaring
Beschikking	Beslissing op het asielverzoek. Deze beslissing kan zijn dat het verzoek wordt afgewezen of wordt ingewilligd (bron: <a href="http://www.vluchtelingenwerk.nl">www.vluchtelingenwerk.nl</a> ).
Beslistermijn	Termijn waarbinnen een beslissing in een processtap moet worden genomen.
Besluitmoratorium	Instrument om tijdelijk over asielaanvragen van mensen uit een bepaald land of een bepaalde regio geen beslissing te nemen, omdat: <ul style="list-style-type: none"> <li>- er (tijdelijk) onduidelijkheid bestaat over de veiligheidssituatie in een land;</li> <li>- de verwachting bestaat dat de onveilige situatie in dat land van korte duur is;</li> <li>- het aantal asielaanvragen uit een bepaald land zo groot is dat de IND meer tijd nodig heeft om een beslissing te kunnen nemen.</li> </ul> <p>Bij een besluitmoratorium kan de standaardbeslistermijn van zes maanden met maximaal een jaar worden verlengd. In deze periode verblijven de asielzoekers rechtmatig in Nederland, omdat hun asielaanvraag nog in behandeling is. Wanneer het kabinet het besluitmoratorium intrekt, kan de IND weer gaan beslissen over de asielaanvragen. Voor asielaanvragen waarvan de beslistermijn onder het besluitmoratorium is verlengd, blijft de verlengde beslistermijn gelden. Voor nieuwe asielaanvragen van mensen uit hetzelfde land geldt weer de normale beslistermijn van zes maanden (bron: <a href="http://www.regering.nl">www.regering.nl</a>).</p>
Bvv-nummer	Uniek nummer dat in de keten wordt toegekend aan een asielzoeker.
Cohort	Verzameling asielzoekers binnen de onderzoekspopulatie waarvan de eerste aanvraagdatum binnen dezelfde periode ligt. Als periode wordt dezelfde indeling in vier maanden gebruikt als in de rapportages Vreemdelingenketen aan de Tweede Kamer.
Doorlooptijd	Tijd vanaf geregistreerde start van een processtap tot de geregistreerde afronding van de processtap gerekend in kalenderdagen. In het geval van de AC-procedure is de doorlooptijd in uren gemeten, waarbij alleen de uren tussen 8.00 en 22.00 uur (de procesuren) meetellen.
Dublin-beschikking	Volgens het Verdrag van Dublin moet een asielzoeker in de EU asiel aanvragen in het eerste land van binnenkomst. Als in de AC-of asiel-beslisprocedure wordt vastgesteld dat de asielzoeker Nederland via een ander EU-land is binnengekomen, dan wordt een Dublin-beschikking afgegeven.
Enmalige Regeling	Onder de Eenmalige Regeling konden asielzoekers een verblijfsvergunning krijgen als zij in mei 2003 meer dan vijf jaar hadden gewacht op een besluit op hun asielverzoek en aan andere duidelijke criteria voldeden.



Term	Verklaring
Herhaalde aanvraag	Een herhaalde aanvraag is een tweede of volgende aanvraag zonder nieuwe feiten (noviteiten).
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst.
Instrumenten	Onderdelen van de nieuwe vreemdelingenwet (de Vw 2000).
Justitienummer	Nummer dat de ABRvS toekent aan een unieke zaak (mogelijk met meerdere betrokkenen).
LSVK	Landelijk Stafbureau van de Vreemdelingenkamers.
Mediaan	De mediaan is een alternatieve maat voor het gemiddelde die minder gevoelig is voor uitbijters. De mediaan doorlooptijd is de doorlooptijd waarvan de helft van de asielzoekers een langere doorlooptijd heeft, en de helft een kortere doorlooptijd.
Nader onderzoek	Het is mogelijk om in de processtap 'asiel beslis' formeel nader onderzoek in te stellen dat door derden (zoals het Ministerie van Buitenlandse Zaken) wordt uitgevoerd. Om nader onderzoek in te kunnen stellen, kan de asiel-beslis-termijn met maximaal zes maanden worden verlengd. De asielzoeker moet hiervan schriftelijk op de hoogte worden gesteld.
Normale asielprocedure	De asielprocedure voor asielzoekers van wie de aanvraag niet in de AC-procedure is afgedaan. De meeste asielzoekers stromen de normale asielprocedure in na de AC-procedure, maar in uitzonderingsgevallen (zoals geboorte in het opvangcentrum) kunnen asielzoekers direct in de normale asielprocedure instromen.
Onderzoekperiode	Periode waarop het onderzoek betrekking heeft, namelijk de periode 1 april 2001 tot en met 30 juni 2004.
Onderzoekspopulatie	Populatie asielzoekers waarop het onderzoek betrekking heeft, namelijk asielzoekers met een aanvraagdatum op of na 1 april 2001 en vóór 1 juli 2004.
Procedure	Overkoepelende term voor op elkaar volgende processtappen waarvan de termijn per processtap voor de verschillende procedures verschilt. Er zijn twee procedures: de AC-procedure en de normale asielprocedure.
Procesresultaat	Geregistreerde uitkomst aan het einde van een individuele processtap.
Processtap	Onderdeel van een procedure. We kennen de volgende zeven processtappen: AC beslis, AC beroep, AC hoger beroep, asiel beslis, asiel beroep, asiel hoger beroep en aanvraag tot omzetting van de verblijfsvergunning naar een vergunning voor onbepaalde tijd.

Term	Verklaring
Procedures	De uren voor de processtap 'AC beslis'. In de onderzoeksperiode telden de uren tussen 8.00 en 22.00 uur (zowel op werkdagen als in het weekend) als procedures. De AC-beslisprocedure mag maximaal 48 procedures duren, maar het is mogelijk om in bepaalde situaties (bijvoorbeeld ziekte van de asielzoeker) de klok tijdelijk stop te zetten.
Reguliere vreemdeling	Vreemdeling die geen asielzoeker is maar een aanvraag om een verblijfsvergunning doet, bijvoorbeeld in het kader van gezinsvorming.
Resultaat	Geregistreerde uitkomst van de laatst geregistreerde processtap van het totale traject per 30 juni 2004.
Resultaat: afwijzing	Het asielverzoek is door de IND afgewezen.
Resultaat: gegrond	Het beroep of hoger beroep is gegrond verklaard.
Resultaat: in proces	De processtap is nog niet afgerond. Voor het hele traject is het resultaat 'in het proces', ook wanneer het beroep of hoger beroep (wanneer ingediend door de asielzoeker) gegrond is, omdat de asielzoeker in dat geval de beslisprocedure weer moet doorlopen.
Resultaat: intrekking	De intrekking van een asielverzoek, beroep of hoger beroep (afhankelijk van in welke processtap een asielzoeker zich bevindt): er wordt geen uitspraak gedaan.
Resultaat: inwilliging	Het asielverzoek is door de IND ingewilligd en de asielzoeker krijgt een verblijfsvergunning.
Resultaat: onbekend	Het resultaat is niet geregistreerd.
Resultaat: ongegrond	Het beroep of hoger beroep is ongegrond.
Resultaat: overig	De asielzoeker is overleden, is met onbekende bestemming vertrokken, of neemt om overige redenen niet meer deel aan het traject.
Route	Beschrijving van de verschillende processtappen die een individuele asielzoeker heeft doorlopen, ongeacht de volgorde.
Stapcohort	Verzameling asielzoekers binnen de onderzoekspopulatie waarvan de start van de processtap binnen dezelfde periode ligt.
TNV	Tijdelijke Noodvoorziening. Verblijfplaats voordat de asielzoeker een asielverzoek formeel indient.
Totale doorlooptijd	Tijd in kalenderdagen vanaf de datum van het eerste asielverzoek tot de datum waarop de asielzoeker uitgedeed is of een verblijfsvergunning krijgt, of tot en met 30 juni 2004 als de asielzoeker op die datum in het proces zit.
Traject	Overkoepelende term voor alle processtappen die een asielzoeker doorloopt.
Verblijfsvergunning	Vergunning tot verblijf in Nederland. De vergunning kan voor bepaalde tijd of voor onbepaalde tijd zijn.

Term	Verklaring
Verschil vreemdeling/ asielzoeker	Een vreemdeling is een persoon die niet de Nederlandse nationaliteit heeft. Een asielzoeker is een vreemdeling die in Nederland asiel aanvraagt. In dit onderzoek wordt alleen gekeken naar asielzoekers.
Vervolgaanvraag	Een tweede of volgende asielaanvraag. Als er bij de vervolgaanvraag geen nova zijn, is er sprake van een 'herhaalde aanvraag'.
Vovo	Voorlopige voorziening. Als een asielzoeker in (hoger) beroep gaat waarvoor geen schorsende werking geldt, kan de asielzoeker een verzoek indienen om een voorlopige voorziening, om toch in Nederland te mogen blijven in afwachting van het rechterlijk besluit.
Vw 1994	De Vreemdelingenwet 1994. De oude Vreemdelingenwet (formeel van 1965 en ingrijpend gewijzigd in 1994) die vervangen werd door de Vw 2000.
Vw 2000	De Vreemdelingenwet 2000.
Werkuren	De meeteenheid voor behandeltijd.
Wettelijke termijn	Termijn waarbinnen volgens de wet een procesresultaat moet worden geboekt.



## **Bijlage 3**

### **Overzicht geraadpleegde bronnen**

#### **Documentatie**

In het kader van dit onderzoek zijn onderstaande bronnen gehanteerd. Alleen die documenten zijn opgenomen waar in het rapport naar wordt verwezen.

Rapport asielbeleid, TK 1995-1996, 24 440, nr. 2  
Lodder, G.G. De gevolgen van de jurisprudentie van de Raad van State voor de AC-procedure. Leiden, Instituut voor Immigratierecht – Universiteit van Leiden, 2003  
Ex-ante uitvoeringstoets voor de nieuwe Vreemdelingenwet, 2000  
Cohortanalyse Asielprocedure 1998-2002, INDIAC/IND, 2003  
Algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Vreemdelingenwet 2000): Memorie van Toelichting, TK 1998-1999, 26 732, nr. 3  
Wijziging Vreemdelingencirculaire 2000, Staatscourant 3 december 2004, nr. 234, p. 13  
Nadere Memorie van Antwoord 2000, EK 2000-2001, 26 732 en 26 975, nr. 5d

#### *De volgende periodieke rapportages van de IND ('het Paarse Boek')*

Jaarrapportage 2001, M&C/MI, 11 januari 2002  
December 2002 & jaarrapportage 2002, M&C/MI, 13 januari 2003  
December 2003 & jaarrapportage 2003, M&C/MI, 15 januari 2004  
Juli 2004, M&C/MI, 16 augustus 2004

#### *De volgende rapportages van de Vreemdelingenketen*

Rapportage Vreemdelingenketen voor de periode januari tot en met april 2001 (TK 2000-2001, 19 637 en 27 557, nr. 599)  
Rapportage Vreemdelingenketen voor de periode mei tot en met augustus 2001 (TK 2000-2001, 19 637 en 27 557, nr. 618)  
Rapportage Vreemdelingenketen voor de periode september tot en met december 2001, tevens jaarrapportage 2001 (TK 2001-2002, 19 637 en 27 557, nr. 652)  
Rapportage Vreemdelingenketen voor de periode januari tot en met april 2002 (TK 2001-2002, 19 637 en 27 557, nr. 675)  
Rapportage Vreemdelingenketen voor de periode mei tot en met augustus 2002 (TK 2002-2003, 19 637 en 27 557, nr. 686)  
Rapportage Vreemdelingenketen voor de periode september tot en met december 2002, tevens jaaroverzicht 2002 (TK 2002-2003, 19 637, nr. 731)  
Rapportage Vreemdelingenketen voor de periode januari tot en met april 2003 (TK 2002-2003, 19 637, nr. 756)  
Rapportage Vreemdelingenketen voor de periode mei tot en met augustus 2003 (TK 2003-2004, 19 637, nr. 787)  
Rapportage Vreemdelingenketen voor de periode september tot en met december 2003, tevens jaarrapportage 2003 (TK 2003-2004, 19 637, nr. 805)

Rapportage Vreemdelingenketen voor de periode januari tot en met april 2004 (TK 2003-2004, 19 637, nr. 849)

Rapportage Vreemdelingenketen voor de periode mei tot en met augustus 2004 (TK 2004-2005, 19 637, nr. 875)

#### *Jurisprudentie*

Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State 15 juni 2001, nr. 200102626/2, JV 2001/210

Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State 27 augustus 2001, nr. 200103491/1, JV 2001/259, RV 2001, nr. 19

Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State 20 december 2001, nr. 200105777/1, JV 2002/44

Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State 3 mei 2002, nr. 200201462/1, JV 2002/220

Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State 22 mei 2002, nr. 200201773/1, JV 2002/225

Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State 28 oktober 2003, nr. 200304447/1, JV 2003/559

#### **Interviews**

Interviews zijn gehouden met de volgende organisaties over de achtergronden van de Vw 2000:

- 1 het LSVK;
- 2 de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak;
- 3 de IND, afdeling Uitvoeringsbeleid;
- 4 de IND, afdeling Middelen en Control;
- 5 de IND, afdeling Procesvertegenwoordiging;
- 6 de SRA;
- 7 Vluchtelingenwerk Nederland.

## Bijlage 4

# Onderzoeksverantwoording

### Verzamelde en gebruikte gegevens

Voor dit onderzoek zijn verschillende gegevensbestanden gebruikt van de IND, het LSVK en de ABRvS. Gegevens zijn verzameld over de onderzoeksperiode. Deze loopt vanaf het ingaan van de nieuwe wet op 1 april 2001 tot en met 30 juni 2004. Verzoeken die vóór 1 april 2001 zijn ingediend en vóór die datum nog niet in behandeling waren genomen, zijn wel onder de nieuwe wet behandeld, maar niet opgenomen in de onderzoekspopulatie.

### *IND*

De IND heeft een apart registratiesysteem (ACLIS) voor de processtap waarin de beslissing wordt genomen in de AC-procedure. Het registratiesysteem ACLIS bevat de vastlegging van tijdstippen en resultaten van de verschillende handelingen die in deze AC-beslisprocesstap worden verricht. Ook bevat het systeem het door de IND toegekende bvv-nummer (Basis Voorziening Vreemdeling-nummer).<sup>24</sup> Voor dit onderzoek is een download uit het ACLIS-systeem ontvangen met daarin per geregistreerd asielverzoek het bvv-nummer en tijdstippen en kenmerken van de handelingen die achtereenvolgens in deze processtap hebben plaatsgevonden. De gegevens van andere processtappen van de AC-procedure en gegevens van de processtappen in de normale asielprocedure, maar ook de aanmelddatum voor de AC-procedure, worden in een ander systeem (INDIS) geregistreerd. Van deze processtappen wordt per verzoek het bvv-nummer en de datum van het verzoek bijgehouden en specifieke kenmerken per processtap, waaronder de persoonsgegevens van de asielzoeker die deze bij de asielaanvraag vermeldt, zoals leeftijd en geslacht. Omdat bepaalde geregistreerde gegevens echter regelmatig afwijken van de later vastgestelde werkelijke gegevens, zijn deze persoonsgegevens relatief onbetrouwbaar. Dat geldt vooral voor gegevens over de leeftijd. Voor dit onderzoek konden geen gegevens van de geboortedatum worden geleverd, maar wel gegevens over het kenmerk 'alleenstaande minderjarige vreemdeling'. Door twijfels over de betrouwbaarheid van deze gegevens is daar in de analyse geen gebruik van gemaakt.

Uit het systeem INDIS zijn per processtap de zogenaamde aanbod- (aanmelding van verzoek, beroep of hoger beroep) en productiebestanden (afsluiting van verzoek, beroep of hoger beroep) apart door de IND aangeleverd. Deze bestanden bevatten datumgegevens, bvv-nummer en de specifieke gegevens voor de processtap.

Naast de registratie van de processtappen 'beslis', 'beroep' en 'hoger beroep' zijn ook aanbod- en productiebestanden ontvangen van handelingen of fasen die gedurende of gelijktijdig met een processtap uit de

24 Dit nummer heet tegenwoordig het 'V-nummer' en is een uniek nummer dat aan een asielzoeker wordt toegekend.

AC-procedure of normale asielprocedure kunnen plaatsvinden. Het gaat om de volgende aanbod- en productiebestanden:

- 1 vovo: een bestand met het bvv-nummer van de indiener en datumgegevens van het verzoek om een voorlopige voorziening (vovo). Van de vovo's wordt niet geregistreerd onder welke procedure (AC-procedure of normale asielprocedure) deze is ingediend en voor welke processtap (beroep of hoger beroep);
- 2 aanvraag tot omzetting van de verblijfsvergunning naar een vergunning voor onbepaalde tijd: een bestand met per bvv-nummer datumgegevens en resultaten van aanvragen tot omzetting;
- 3 nader onderzoek: een bestand met per bvv-nummer datumgegevens van uitgevoerde nader onderzoeken;
- 4 besluitmoratoria: een bestand met per bvv-nummer de besluitmoratoria gedurende de onderzoeksperiode;
- 5 capaciteit: een bestand met cijfers over het ingezette aantal fte's voor de beslisprocedures op jaarbasis en de gemiddelde behandeltijden;
- 6 TNV: de bezetting en verblijftijd per maand op geaggregeerd niveau;
- 7 intrekkingen: een bestand met per bvv-nummer aanvullende informatie over de reden van de intrekking in beroep, waaruit de indiener van de intrekking kan worden achterhaald.

Informatie over voorraden, instroom en productie – ook van asielbezwaaarzaken onder de oude wet die na 1 april 2001 nog lopen – is gehaald uit de rapportages Vreemdelingenketen en de Paarse Boeken.

Persoonsgegevens als naam en geboortedatum heeft de IND niet verstrekt, zich beroepend op de Wet bescherming persoonsgegevens.

Ook gegevens over de capaciteit voor procesvertegenwoordiging en voor reguliere zaken, alsmede gedetailleerde capaciteitsgegevens op maandbasis voor de asiel-beslisprocedure konden niet worden geleverd voor dit onderzoek.

#### ***Landelijk Stafbureau Vreemdelingenkamers***

Het LSVK registreert gegevens van beroepen onder de Vw 2000. Uit deze registratie zijn de volgende gegevens ontvangen: per ingediend beroep of vovo in de processtap 'beroep' het bvv-nummer, het justitienummer, datumgegevens, de procedure (beroep onder de AC-procedure of de normale asielprocedure) en een omschrijving van de uitspraak.

Aanvullend zijn ontvangen capaciteitsgegevens op jaarbasis en voorraaden productiegegevens van de verschillende vreemdelingenzaken die de Vreemdelingenkamers behandelen.

Het LSVK kon geen gedetailleerde capaciteitsgegevens op maandbasis leveren. Ook informatie over behandeltijden was bij het LSVK niet beschikbaar.



### *Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State*

De ABRvS heeft gegevens aangeleverd over hogerberoepszaken en vovo's bij de processtap 'hoger beroep' en over de capaciteit (op jaarbasis en gedeeltelijk op maandbasis) gedurende de onderzoeksperiode. De ABRvS had over de onderzoeksperiode geen gegevens waarin het bvv-nummer is opgenomen, de opgeleverde bestanden bevatten wel het justitienummer. Zaken zijn met dit nummer op gezinsniveau geregistreerd. Per registratie zijn datumgegevens en een omschrijving van de uitspraak opgenomen. De ABRvS kon geen gegevens leveren over behandelzeiten.

### **Bestandsbewerkingen**

Voor het onderzoek zijn verschillende onderzoeksbestanden gemaakt. Allereerst is een overzicht van het gehele asieltraject en alle daartoe behorende processtappen gemaakt op asielzoekerniveau. Uit dit bestand is ook de onderzoekspopulatie vastgesteld. Daarnaast zijn per processtap bestanden gemaakt waaruit aantallen verzoeken, doorlooptijden, resultaten en overschrijdingen kunnen worden onderzocht, op basis van de geselecteerde populatie. Ten slotte zijn er extra bestandsbewerkingen uitgevoerd voor specifieke analyses.

### *Vaststelling onderzoekspopulatie en verzamelbestand overzicht totale asieltraject*

Omdat de IND van alle processtappen in het totale asieltraject gegevens registreert, zijn de bestanden van de IND gebruikt om een overzicht te krijgen van de processtappen in het asieltraject. We onderscheiden in de IND-registratie de in tabel 1 genoemde processtappen. Opgemerkt dient te worden dat van de processtappen 'beroep' en 'hoger beroep' niet uit de registratie is te achterhalen onder welke procedure deze processtap is doorlopen. In de tabel is weergegeven op welke manier is vastgesteld of een asielzoeker een bepaalde processtap heeft doorlopen.

**Tabel 1: Overzicht administratieve definitie van processtappen uit de IND-registratie**

Processtap	Vaststelling vanuit de registratie of asielzoeker processtap doorloopt (of heeft doorlopen)
AC beslis	Aanmelddatum in ACLIS én aanmelddatum in aanbodbestand 'gehoor' uit INDIS (en einddatum in ACLIS afhankelijk van het processtapresultaat)
Asiel beslis	Aanmelddatum in aanbodbestand 'gehoor' uit INDIS (en datum beslissing uit productiebestand 'beslis' uit INDIS)
Beroep (zowel AC als asiel)	Aanvraagdatum in aanbodbestand 'beroep' uit INDIS (en uitspraakdatum in productiebestand 'beroep' uit INDIS)
Hoger beroep (zowel AC als asiel)	Aanvraagdatum in aanbodbestand 'hoger beroep' uit INDIS (en uitspraakdatum in productiebestand 'hoger beroep' uit INDIS)

Om de onderzoekspopulatie vast te stellen is gebruikgemaakt van het bestand 'aanbod gehoor'. Elk asielverzoek dat is ingediend, wordt namelijk eerst geregistreerd in dit bestand, of de asielzoeker nu via de AC-procedure wordt behandeld en daarmee geregistreerd moet worden via het ACLIS-bestand, of direct de normale asielprocedure instroomt. Alle verzoeken zónder aanmelddatum of met een aanmelddatum eerder dan 1 april 2001 zijn vervolgens verwijderd, omdat deze verzoeken niet tot de onderzoeksperiode behoren. Ook zijn alle verzoeken zonder bvv-nummer verwijderd, omdat deze verzoeken niet gekoppeld kunnen worden aan eventuele processtappen na de beslisstap. Resultaat is een bestand met de bvv-nummers en datumgegevens van het gehoor van asielverzoeken die tot de populatie behoren.

Op basis van het bvv-nummer zijn daarna de verzoeken binnen de verschillende processtappen geclusterd. Verzoeken, in welke processtap dan ook, waarvan het bvv-nummer niet bekend was, zijn verwijderd. Per aanbod- of productiebestand betrof dit maximaal 1% van het aantal geregistreerde verzoeken.

Vervolgens zijn, op bvv-nummer, ook de verschillende processtappen geclusterd. Verzoeken of zaken uit de processtappen met een bvv-nummer dat niet tot de onderzoekspopulatie behoort, zijn verwijderd. Verzoeken die wel in het ACLIS-bestand zijn geregistreerd, maar niet in de INDIS-registratie waren opgenomen, zijn daarmee ook verwijderd. Het betrof voor deze processtap 10% van de verzoeken. Volgens de IND zijn dit administratieve fouten.

Ook zijn zaken met een aanmelddatum van de zaak eerder dan de eerste gehoordatum van de betreffende asielzoeker (eerste aanmelddatum in 'aanbod gehoor') verwijderd: de zaken onder deze processtap horen dan bij een eerder asielverzoek.

Resultaat is een bestand met per bvv-nummer alle begin- (uit de aanbodbestanden) en einddata (uit de productiebestanden) van verzoeken uitgesplitst naar de verschillende processtappen.

Op 23 mei 2004 is een grote hoeveelheid reguliere aanvragen van de Vreemdelingendienst overgenomen door de IND. Asielzoekers die onder deze conversie vielen, zijn niet opgenomen in de onderzoekspopulatie. Het gaat om 16.244 personen uit de registratie van de IND.

Uit alle gegevens zijn op deze manier 55.616 asielverzoeken geselecteerd (53.622 unieke bvv-nummers).

#### *Onderzoeksbestanden per processtap*

Uit het verzamelbestand kan per asielzoeker worden vastgesteld op welk moment de (eerste en volgende) asielaanvraag is gedaan en welke processtappen in welke periodes zijn doorlopen. Naast het totaaloverzicht worden ook de verzoeken en zaken in de afzonderlijke processtappen onderzocht. Er zijn daarom aparte bestanden per processtap gemaakt waarin elk afzonderlijk verzoek geregistreerd is. Echter, de registratie van zaken in de processtappen beroep en hoger beroep door de IND gebeurt pas na ontvangst van stukken over het verloop van de zaak in de betreffende processtap. Daarnaast wordt van zaken in deze processtappen inhoudelijk weinig geregistreerd. Om toch uitspraken te kunnen doen over de zaken in deze afzonderlijke processtappen, zijn de bestanden van het LSVK en de ABRvS gebruikt. Daartoe zijn de bestanden van het LSVK en van de ABRvS als volgt bewerkt:

- Het bestand van het LSVK bevat bvv-nummers die gekoppeld kunnen worden aan de bvv-nummers die de IND gebruikt. In de IND-gegevens van de onderzoekspopulatie waren 27.095 beroepszaken (zowel onder de AC-procedure als onder de normale asielprocedure) geregistreerd. Na koppeling met de populatie zijn 22.194 beroepszaken uit de LSVK-registratie geselecteerd.
- De mogelijkheden om gebruik te maken van de gegevens van de ABRvS waren beperkter, omdat in deze registratie geen bvv-nummer wordt gebruikt. Wel wordt het justitienummer gebruikt, een nummer dat aan een zaak wordt toegekend en voor meerdere gezinsleden geldt. In de gegevens van het LSVK is ook een justitienummer opgenomen. Door koppeling van de gezinsgegevens uit het LSVK-bestand die koppelbaar waren met de bvv-nummers van de onderzoekspopulatie, aan de justitienummers van de ABRvS, was het mogelijk 2.460<sup>25</sup> zaken te selecteren. In de onderzoekspopulatie waren 2.530 asielzoekers met een hoger beroep geregistreerd.

<sup>25</sup> In de analyses is steeds met 2.609 zaken gewerkt. 149 zaken zijn echter gestart na 30 juni 2004.

Uit de geleverde gegevens zijn de doorlooptijden voor de verzoeken en zaken per processtap gedefinieerd als in tabel 2.

**Tabel 2: Overzicht administratieve definities van de begin- en eindmomenten van verzoeken of zaken per processtap**

Processtap	Procedure	
	AC-procedure	Normale asielprocedure
Beslis	Start	Tijdstip en datum van de stap 'Aanm. Asielzoeker' in de fase 'Aanmelding, vaststelling ID' in ACLIS
	Einde	Afhankelijk van het processtapresultaat de volgende eindmomenten in ACLIS: Afwijzing – tijdstip en datum van de stap 'Slaan beschikking' in de fase 'AC-Inhoudelijk proces' of de fase 'AC-HASA Inhoudelijk proces'* Dublin-beslissing – tijdstip en datum van de stap 'Slaan Dublin bes.' in de fase 'AC Dublin Inhoudelijk proces' Doorverwijzing naar normale asielprocedure – tijdstip en datum van stap 'Vertrek' in de fase 'Vertrek' Intrekking – tijdstip en datum van stap 'Intrekken/ Afzien' in verschillende fasen
Beroep	Start	'OntvBeroepschriftDatum' uit het bestand van het LSVK met het kenmerk 'AC-zaken'
	Einde	'AfdoeningsDatum' uit het bestand van het LSVK met het kenmerk 'AC-zaken'
Hoger beroep	Start	'start_casu' uit het bestand van de ABRvS met het kenmerk 'AC-procedure'
	Einde	'datum_eind' uit het bestand van de ABRvS met het kenmerk 'AC-procedure'

\* De fase 'AC-HASA Inhoudelijk proces' is sinds 1 april 2004 in de registratie opgenomen.

### *Overige bewerkingen voor extra informatie*

Extra gegevens met betrekking tot individuele asielzoekers zijn op basis van het bvv-nummer gekoppeld aan asielzoekers uit de populatie. Het betreft gegevens over vovo's, nader onderzoeken, besluitmoratoria en aanvragen tot omzetting van de verblijfsvergunning naar een vergunning voor onbepaalde tijd. Op basis van de onderzoekspopulatie is ook binnen deze bestanden, indien meerdere zaken of verzoeken per asielzoeker mogelijk zijn, een selectie gemaakt op bvv-nummer.

Uit de ontvangen gegevens over intrekkingen, waarin per intrekking van een beroep het bvv-nummer, de datum en een reden is vermeld, is een selectie gemaakt voor de onderzoekspopulatie op basis van het bvv-nummer. De redenen van intrekking zijn gecategoriseerd naar 'IND', 'vreemdeling' en 'overig'. Daarnaast is ter controle een bestand gemaakt met daarin alle 'intrekkingen' in de processtap 'beroep' uit het bestand van het LSVK. Deze intrekkingen zijn geclusterd naar asielzoeker. Vervolgens is per asielzoeker die een intrekking in beroep heeft, vastgesteld hoe vaak de asielzoeker voorkomt in asiel beslis en AC beslis als indicatie van terugwijzingen na intrekking door de IND.

### **Berekeningen en analyses**

De berekeningen en analyses in dit onderzoek verschillen per onderzocht onderwerp. Per onderzoeksobject staan in tabel 3 karakteristieken van de analyses weergegeven. Deze worden in de volgende subparagrafen toegelicht.

**Tabel 3: Overzicht onderzoeksobjecten en basis van analyse per onderzoeksobject**

Onderzoeksobject	Gehele traject	Per processtap		
		AC- en asiel beslis	Beroep	Hoger beroep
Rekeneenheid	Asielzoeker	Asielverzoek	Asielverzoek	Asielverzoek
Doorsnede	Cohort	Stapcohort	Jaar van instroom beroep	Jaar van instroom hoger beroep
	Eindresultaat	Resultaat	Resultaat processtap AC en asiel	Resultaat processtap AC en asiel
	Route	processtap		
Aanvullende informatie	-	Nader onderzoek Besluitmoratoria	vovo's Intrekkingen	vovo's
Rekenresultaat	Doorlooptijd	Doorlooptijd	Doorlooptijd	Doorlooptijd
	Aantallen	Aantallen	Aantallen	Aantallen
		Overschrijdingen		Overschrijdingen

### *Gehele traject*

Om het gehele traject onder de Vw 2000 in kaart te brengen, is per asielzoeker binnen de onderzoekspopulatie vastgesteld hoe lang de asielzoeker in het proces heeft gezeten en welke processtappen de asielzoeker doorlopen heeft.

De analyses worden uitgesplitst naar verschillende doorsneden:

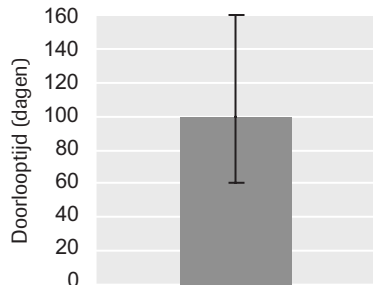
- 1 *cohort*: indeling naar een viermaandelijke periode van een jaar waarin het eerste asielverzoek van de asielzoeker is ingediend. In het onderzoek worden de volgende cohorten per jaar onderscheiden: januari-april, mei-augustus, september-december;
- 2 *eindresultaat*: indeling naar het op 30 juni 2004 laatstbekende procesresultaat van de asielzoeker. Bij de vaststelling van het procesresultaat is geen rekening gehouden met eventuele vervolgstappen die de asielzoeker kan ondernemen indien de einddatum van de onderzoeksperiode valt binnen de officiële termijn voor het indienen van een beroep of hoger beroep na een beslissing of uitspraak. De mogelijke resultaten en uitspraken van de verschillende processtappen zijn geclusterd naar de volgende categorieën: afwijzing, verblijfsvergunning, intrekking, overig en in proces. Onder de categorie 'in proces' vallen alle processtappen waarover nog geen beslissing genomen is of uitspraak gedaan is, en een voor de asielzoeker positief resultaat in de processtap 'beroep' en 'hoger beroep';
- 3 *route*: indeling naar de verschillende processtappen die de asielzoeker (gedurende één of meer asielverzoeken) heeft doorlopen. De volgende routes zijn geïdentificeerd onder de onderzoekspopulatie:
  - a AC beslis;
  - b AC beslis en AC beroep;
  - c AC beslis, AC beroep en AC hoger beroep;
  - d AC beslis en asiel beslis;
  - e AC beslis, asiel beslis en beroep;
  - f AC beslis, asiel beslis, beroep en hoger beroep;
  - g asiel beslis;
  - h asiel beslis en beroep;
  - i AC beslis, asiel beslis en aanvraag tot omzetting;
  - j AC beslis, asiel beslis, beroep en aanvraag tot omzetting;
  - k overig.

Om de doorlooptijd vast te stellen, is de tijd in dagen gemeten tussen de datum van indienen van het eerste asielverzoek en de datum van het laatstbekende procesresultaat per 30 juni 2004. Indien de laatstbekende datum geen beslissingsdatum is, maar de indiendatum van een verzoek, beroep of hoger beroep, is als laatstbekende datum 30 juni 2004 gebruikt. Overschrijdingen worden niet vastgesteld, omdat er geen wettelijke termijn is voor de totale doorlooptijd.

### *De interpretatie van de mediaan en percentielen*

Om de gemiddelde lengte van de doorlooptijd weer te geven, wordt in dit rapport de mediaan gebruikt. De mediaan is de middelste waarneming van een geordende rij van waarnemingen. De mediaan is in dit geval betrouwbaarder dan het gemiddelde, omdat de spreiding van doorlooptijden niet gelijkmatig verdeeld is. De mediaan is ook – in tegenstelling tot het gemiddelde – ongevoelig voor uitbijters (bijvoorbeeld zeer lange doorlooptijden door het foutief invoeren van een datum). Om de spreiding aan te geven wordt gebruikgemaakt van de 25%- en 75%-percentielen, de doorlooptijden waarbij 25% respectievelijk 75% van de populatie lager is. De percentielen worden in de grafieken met zwarte lijnen aangegeven. De interpretatie van de mediaan en de percentielen wordt aan de hand van het voorbeeld in figuur 1 toegelicht. In dit voorbeeld is de mediaan doorlooptijd 100 dagen: de helft van de asielzoekers heeft een kortere doorlooptijd en de helft een langere doorlooptijd. Het 25%-percentiel is 60 dagen: een kwart van de asielzoekers heeft een doorlooptijd die onder de 60 dagen ligt. Het 75%-percentiel is 160 dagen: een kwart van de asielzoekers heeft een doorlooptijd die langer is dan 160 dagen.

**Figuur 1: Voorbeeld van mediaan en percentielen**



### *Processtap: AC beslis en asiel beslis*

Analyses voor de processtappen AC beslis en asiel beslis worden uitgevoerd op basis van afzonderlijke asielverzoeken.

De analyses worden uitgesplitst naar verschillende doorsneden:

- 1 stapcohort: indeling naar een viermaandelijke periode van een jaar waarin het verzoek van de asielzoeker is ingediend. In het onderzoek worden de volgende cohorten per jaar onderscheiden: januari-april, mei-augustus, september-december;
- 2 procesresultaat: indeling naar het resultaat van de beslissing. Voor AC beslis is het resultaat ingedeeld naar de volgende categorieën: afwijzing, Dublin-beslissing, doorverwijzing normale asielprocedure, intrekking. Voor asiel beslis is het procesresultaat ingedeeld naar

de volgende categorieën: afwijzing, verblijfsvergunning, intrekking, overig, in proces;

- 3 kenmerken aanvullende informatie: voor asiel beslis wordt naast bovengenoemde doorsneden ook gebruikgemaakt van aanvullende informatie om de populatie uit te splitsen. Er wordt op basis van aanvullende informatiebestanden onderscheid gemaakt tussen de asielverzoeken naar het uitvoeren van nader onderzoek en geldende besluitmoratoria.

De doorlooptijd in de AC-beslisstap wordt bepaald in procesuren. Een werkdag telt veertien procesuren (tussen 8.00 en 22.00 uur). In de registratie zijn de startdatum en de starttijd van de AC beslis opgenomen en het tijdstip van bekend worden van het procesresultaat. De doorlooptijd is de tijd tussen startdatum en starttijd enerzijds en einddatum en eindtijd anderzijds, gedurende procesuren. Er waren geen gegevens beschikbaar over het stilzetten van de klok: het werkelijke aantal procesuren, rekening houdend met stopzetting van de klok, kon dus niet worden berekend. Van de doorlooptijd wordt de mediaan gerapporteerd, omdat de spreiding in verschillende doorlooptijden niet gelijkmatig is.

Het percentage verzoeken in de AC-beslisstap met een aantal geregistreerde procesuren van meer dan 48 uren wordt bepaald door de geregistreerde doorlooptijd van elk afzonderlijk verzoek te vergelijken met de wettelijke termijn van 48 procesuren. Er kan niet worden gesproken van overschrijding van de wettelijke termijn, omdat er geen informatie is over het stilzetten van de klok.

De doorlooptijd van asiel beslis wordt vastgesteld in kalenderdagen, geteld vanaf het indienen van het asielverzoek tot het moment dat het procesresultaat, de beslissing, bekend is. De doorlooptijd wordt in dit onderzoek bepaald met afgeronde zaken, teneinde de vergelijkbaarheid over de tijd te kunnen waarborgen. Van de doorlooptijd wordt de mediaan gerapporteerd. Het percentage overschrijdingen in de asiel-beslisstap wordt bepaald door per asielverzoek de doorlooptijd te vergelijken met de wettelijke termijn van zes maanden (183 dagen). Voor verzoeken binnen bepaalde doorsneden, zoals verzoeken met nader onderzoek of een besluitmoratorium, wordt het percentage overschrijdingen vastgesteld op basis van de daarvoor geldende wettelijke termijnen. Indien dit het geval is, is dit in de betreffende paragraaf beschreven.

#### ***Processtap: beroep***

Analyses voor de processtap ‘beroep’ worden uitgevoerd op basis van afzonderlijke asielverzoeken.

De analyses worden uitgesplitst naar verschillende doorsneden:

- 1 stapcohort: indeling naar een viermaandelijke periode van een jaar waarin het verzoek van de asielzoeker is ingediend. In het onderzoek



- worden de volgende cohorten per jaar onderscheiden: januari-april, mei-augustus, september-december;
- 2 resultaat processtap: de verzoeken worden onderscheiden naar uitspraak van het beroep. De uitspraken zijn geclusterd naar de volgende categorieën: gegrond, ongegrond, intrekking, overig en in proces;
  - 3 kenmerken uit aanvullende bestanden: van de beroepen met als resultaat 'intrekking' wordt de aanleiding voor de intrekking voorzover mogelijk geanalyseerd. Ook worden de vovo's die geregistreerd zijn in de processtap 'beroep', geanalyseerd.

De doorlooptijd van 'beroep' wordt vastgesteld in dagen, geteld vanaf het indienen van het asielverzoek tot het moment dat het procesresultaat, de uitspraak, bekend is. De doorlooptijd wordt in dit onderzoek bepaald met afgeronde zaken, teneinde de vergelijkbaarheid over de tijd te kunnen waarborgen. Van de doorlooptijd wordt de mediaan gerapporteerd, omdat de spreiding in verschillende doorlooptijden niet gelijkmatig is. Overschrijdingen worden niet vastgesteld omdat er geen wettelijke termijnen zijn voor de behandeling van beroepszaken.

#### ***Processtap: hoger beroep***

Analyses voor de processtap 'hoger beroep' worden uitgevoerd op basis van afzonderlijke asielverzoeken. Deze asielverzoeken zijn afgeleid uit het aantal zaken en het aantal gezinsleden per zaak uit de registratie van de ABRvS.

De analyses worden uitgesplitst naar verschillende doorsneden:

- 1 stapcohort: indeling naar een viermaandelijke periode van een jaar waarin het verzoek van de asielzoeker is ingediend. In het onderzoek worden de volgende cohorten per jaar onderscheiden: januari-april, mei-augustus, september-december;
- 2 resultaat processtap: de verzoeken worden onderscheiden naar uitspraak van het beroep. De uitspraken zijn geclusterd naar de volgende categorieën: asielzoeker in gelijk gesteld, asielzoeker in ongelijk gesteld, intrekking, overig en in proces;
- 3 kenmerken uit aanvullende bestanden: de vovo's die geregistreerd zijn in de processtap 'hoger beroep', worden geanalyseerd.

De doorlooptijd van hoger beroep wordt vastgesteld in dagen, geteld vanaf het indienen van het asielverzoek tot het moment dat het procesresultaat, de uitspraak, bekend is. De doorlooptijd wordt in dit onderzoek bepaald met afgeronde zaken, teneinde de vergelijkbaarheid over de tijd te kunnen waarborgen. Van de doorlooptijd wordt de mediaan gerapporteerd, omdat de spreiding in verschillende doorlooptijden niet gelijkmatig is.

### *Tijdbalk*

In de tijdbalk staan verklaringen voor veranderingen in aantallen, doorlooptijd en overschrijdingen naar verschillende categorieën. De tijdbalk wordt gebruikt om veranderingen van rekenresultaten in de tijd te kunnen verklaren en om de context van de Vw 2000 in kaart te brengen. Voor een gedetailleerde beschrijving van de tijdbalk wordt verwezen naar bijlage 5.

## **Bijlage 5**

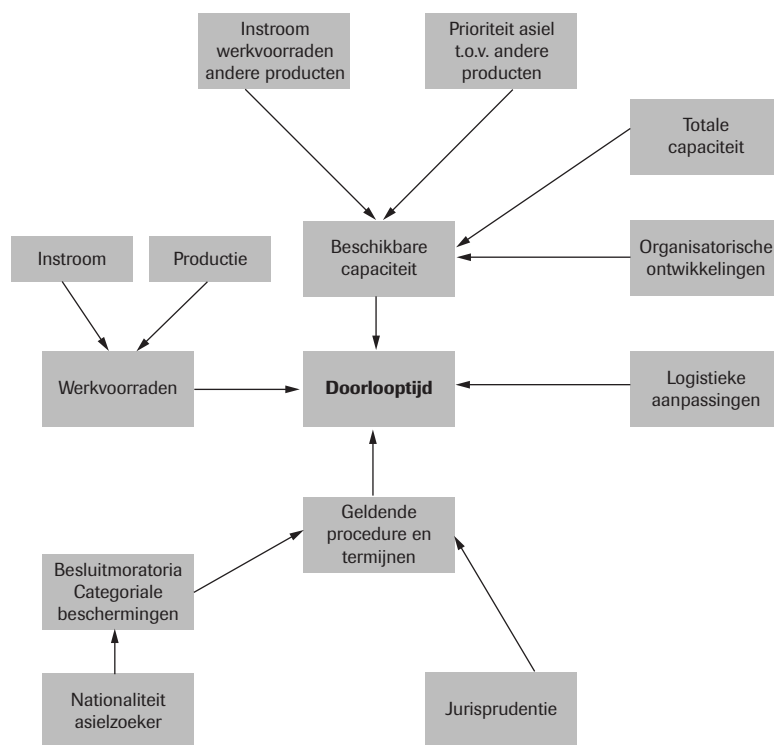
### **Tijdbalk**

Als instrument voor de verklaring van eventuele trends tijdens de onderzoeksperiode is een tijdbalk opgezet. In de tijdbalk zijn externe ontwikkelingen en gebeurtenissen opgenomen die een effect zouden kunnen hebben op de aantallen en doorlooptijden in de asielketen. Achterliggende gedachte is dat de doorlooptijd van een asielprocedure afhankelijk is van de werkvoorraden, de beschikbare capaciteit voor het behandelen van de asielzoeker, logistieke aanpassingen die de behandeltijd beïnvloeden en de wijze waarop de procedure dient uitgevoerd te worden inclusief de geldende termijnen. De invloedsfactoren zijn weergegeven in figuur 1. De ontwikkelingen in de instroom - zowel van nieuwe asielzaken als van andere zaken in de vreemdelingenketen - en de ontwikkelingen in de capaciteit zijn meegenomen in hoofdstuk 2. In hoofdstuk 3 is de nationaliteit van de asielzoekers weergegeven. In de tijdbalk zijn de overige ontwikkelingen meegenomen die - direct of indirect - van invloed kunnen zijn op de werkvoorraden, de beschikbare capaciteit, de behandeltijd en logistiek en de geldende termijnen. Meegenomen zijn ontwikkelingen in de volgende categorieën:

- 1 categoriale bescherming en besluitmoratoria;
- 2 jurisprudentie;
- 3 beleid en wetgeving;
- 4 politieke ontwikkelingen in binnen- en buitenland;
- 5 de organisatie en bedrijfsvoering bij de IND, de Vreemdelingenkamers en de ABRvS;
- 6 ketenregie.

De tijdbalk van deze categorieën is weergegeven in tabel 1, tabel 2 en tabel 3.

**Figuur 1: de factoren die van invloed zijn op de doorlooptijden**



**Tabel 1: Tijdperk van categoriale beschermingen, besluitvorming en jurisprudentieontwikkelingen in de ketenregie**

Bestuurs- materiaal en categoriale bescherming	2001			2002			2003			2004		
	a	m	i	a	m	i	a	m	i	a	m	i
Categoriale bescherming voor bepaalde bevolkingsgroepen uit Congo	Categoriale bescherming Afghanistan											
	Categoriale bescherming Burundi											
Categoriale bescherming voor bepaalde groepen uit Soedan	Categoriale bescherming Sierra Leone											
	Categoriale bescherming Noord-Irak											
Jurisprudentie	Cat. besch. bepaalde groepen Somalië											
	Uitspraak ABRVS (Junj); beschikking hoeft niet één uur voor afloop AC-terminen te worden uitgereikt (200102626/2)			Uitspraak ABRVS: AC criterium is alle zaken die binnen 48 uur kunnen worden afgehandeld (200103491/1)			Uitspraak ABRVS: AC bij termijnoverschrijding rechtshulpverlener niet mogelijk (200105777/1)			Uitspraak ABRVS: 48 uurstermijn gaat in zodra onderzoek start (200201773/1); Beschikking zonder zienswijze mag wel als zienswijze op zich laat wachten (200201462/1)		
Besluitvorming Liberia												
Uitspraak ABRVS inzake start AC-procedure; onderzoek naar vingerafdruk telt ook mee (200304447/1)												

**Tabel 2: Tijdperk van ontwikkelingen in politiek, beleid en wetgevingontwikkelingen in de ketenregie**

Invoering Vw 2000 is Groot Project	2001			2002			2003			2004		
	a	m	i	a	m	i	a	m	i	a	m	i
Kabinet besluit om termijn van 28 dagen weer in te voeren voor beweringszaken. Inwerkingtreding verwacht juli 2003	Oorlog Afghanistan											
	Oorlog in Irak											
Veegwet II treedt in werking	Uitspraak Minister: Kabinet verwacht een afdoeningspercentage in de AC van mogelijk 80%			Nawijn (14 jan): Schijnende gevallen knigen misschien verblijfsvergunning			Enmalige Regeling beschreven in Vreemdelingen-circulaire			Diverse kritische rapporten over AC-procedure		
	Rapport Human Rights Watch bekritiseert Nederlands asielbeleid. Uitspraak Europese Hof van de Rechten van de Mens: RvS is onparijdig			Uitspraak Minister: Kabinet verwacht een afdoeningspercentage in de AC van mogelijk 80%			Diverse kritische rapporten over AC-procedure			Veegwet II treedt in werking		
Kabinet besluit om termijn van 28 dagen weer in te voeren voor beweringszaken. Inwerkingtreding verwacht juli 2003	Uitspraak Minister: Kabinet verwacht een afdoeningspercentage in de AC van mogelijk 80%											
	Uitspraak Minister: Kabinet verwacht een afdoeningspercentage in de AC van mogelijk 80%											
Kabinet besluit om termijn van 28 dagen weer in te voeren voor beweringszaken. Inwerkingtreding verwacht juli 2003	Uitspraak Minister: Kabinet verwacht een afdoeningspercentage in de AC van mogelijk 80%											
	Uitspraak Minister: Kabinet verwacht een afdoeningspercentage in de AC van mogelijk 80%											

Tabel 3: Tijdbalk van ontwikkelingen bij de drie ketenpartners en ontwikkelingen in de ketenregie

	okt 2000 - mrt 2001	2001	2002	2003	2004
	a m j j a s o n d	a m j j a s o n d	a m j j a s o n d	a m j j a s o n d	a m j j a s o n d
	okt 2000 - mrt 2001	2001	2002	2003	2004
	Rechtspraak regionale directies	Omschakeling procesvergoeding van één centraal kantoor naar decentrale organisatie met één landelijk kantoor en drie regiokantoren. Invoering behandelkantoren		Nieuwe structuur met vijf procesdirecties i.p.v. regiostructuur	Sluiting behandelkantoren
					(jul) AC Rijbergen sluit. Vertrekcentrum Ter Apel opent
IND		Externe wervingsstop is aangekondigd i.v.m. teruglopende instroom	Sluiting TNV in Emelo	Tussen 80 en 100 extra mensen uit asiel zijn ingezet op reguliere procedures om voorraden regulier weg te werken t.b.v. overname taken Vreemdelingendiensten	Sluiting AC Zevenaar
			Projectmatige aanpak wegwerken bezwaarzaken	Uitvoering Enmalige Regeling	
VK	Uitbreiding van vier naar negen nevenzittingsplaatsen	Streefproductie-verdeling voor asiel oud, asiel en neven-regulier nieuw wordt 30:30:40	Oprichting Raad voor de Rechtspraak en invoering integraal management bij de rechtbanken neel	Vijf nieuwe vreemdelingenkamers zijn operationeel	Grote problemen bij concessie gevestigde Vreemdelingendienst naar IND
RvS	Oprichting verde rechtspraak			Alle 19 rechtbanken hebben een VK	
Ketenregie		Project Coördinatie Vreemdelingenketen (PCV) wordt ingesteld	Eindrapport DG Vw 2000 verschijnt. PCV valt nu onder DGJAV	Basisvoorziening Vreemdelingen (BVV) ontwikkeld voor koppeling persoonsgegevens	PCV wordt Stadirectie Coördinatie Vreemdelingenketen

## Afkortingenlijst

AB	Administratiefrechtelijke Beslissingen
ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
AC	Aanmeldcentrum
ACV	Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
ACVZ	Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
AFV	Verdrag tegen foltering en andere wrede of onterende behandeling
AMA's	Alleenstaande Minderjarige Asielzoekers
AUB	Afdeling Uitvoeringsbeleid (van de IND)
AVO	Aanvullende Opvanglocatie
Awb	Algemene wet bestuursrecht
AZC	Asielzoekerscentrum
BVV	Basisvoorziening Vreemdelingen
COA	Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
COW	Centrale Opvang Woning
CRV	Centraal Register Vreemdelingen
DG	Directoraat-Generaal
DPV/AM	Directie Personenverkeer, Migratie en Vreemdelingenzaken, Afdeling Asiel en Migratie (van het Ministerie van Buitenlandse Zaken)
EAUT	Ex-Ante Uitvoeringstoets
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EK	Eerste Kamer
EU	Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden
ICAS	Interdepartementale Cijfercommissie Asielzoekers en Statushouders
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IND-PV	IND-Procesvertegenwoordiging
IVBPR	Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten
JV	Jurisprudentie Vreemdelingenrecht
KCO	Kleinschalige Centrale opvang
Kmar	Koninklijke Marechaussee
LSVK	Landelijk Stafbureau Vreemdelingenkamers
MOB	Met onbekende bestemming vertrokken
MvT	Memorie van Toelichting
NAV	Nieuwsbrief Asiel- en Vluchtelingenrecht
NJCM	Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten
Nota	Nota naar aanleiding van het Verslag
OC	Onderzoek- en Opvangcentrum
PCV	Project Coördinatie Vreemdelingenketen
REK	Rechtseenheidskamer
Rva	Regeling Verstrekkingen Asielzoekers

SRA	Stichting Rechtsbijstand Asiel
SRAN	Stichting Rechtsbijstand Asiel Nederland
SCV	Stafdirectie Coördinatie Vreemdelingenketen
SSR	Stichting Studiecentrum Rechtspleging
TBV	Tussentijds Bericht Vreemdelingencirculaire
TK	Tweede Kamer
TNV	Tijdelijke Noodvoorziening
TVCN	Tolk- en Vertaalcentrum Nederland
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
Vb	Vreemdelingenbesluit
Vc	Vreemdelingencirculaire
VD	Vreemdelingendienst
VK	Vreemdelingenkamer
vovo	Voorlopige voorziening
VTV-hum	Vergunning tot verblijf op humanitaire gronden
VTV	Voorwaardelijke vergunning tot verblijf
Vw 2000	Vreemdelingenwet 2000
Vw 1994	Vreemdelingenwet 1965, zoals gewijzigd in 1994
VWN	Vluchtelingenwerk Nederland
WBV	Wijzigingsbesluit Vreemdelingencirculaire
WL	Wachlijst Locatie
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
ZZA	ZelfZorgArrangement