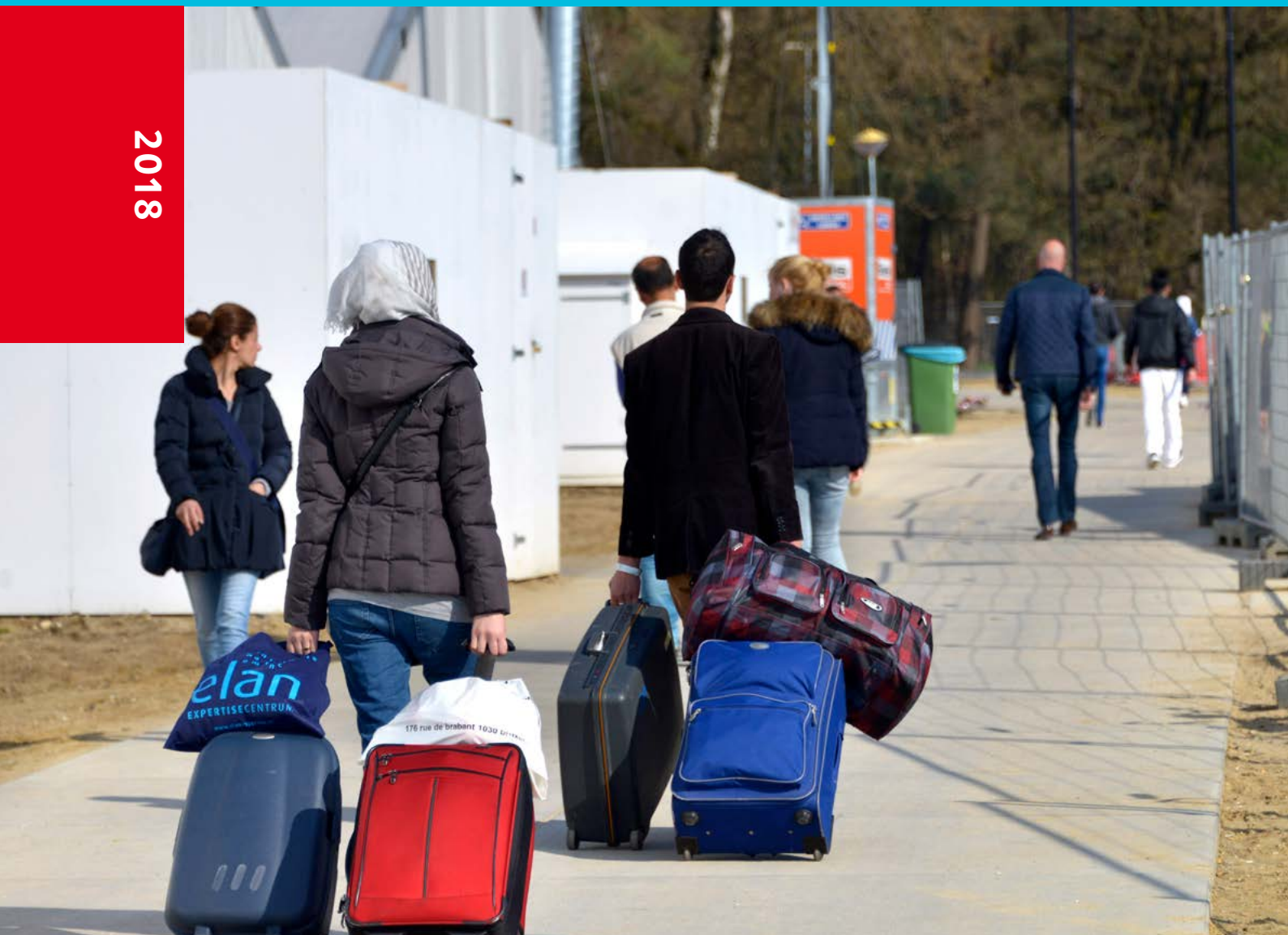




# Asielstroom 2014–2016: een cohort asielzoekers in beeld

2018





# Asielstromen 2014–2016: een cohort asielzoekers in beeld

De tekst in dit document is vastgesteld op 31 mei 2018. Dit document is op 11 juni 2018 aangeboden aan de Tweede Kamer.



# Inhoud

<b>1</b>	<b>Over dit onderzoek</b>	5
1.1	Wat is er aan de hand?	5
1.2	Wat hebben we onderzocht?	7
1.3	Hoe hebben we het onderzoek uitgevoerd?	8
1.4	Leeswijzer	10
<b>2</b>	<b>Nederlands asielstelsel</b>	11
2.1	Organisaties betrokken bij asielproces: de ‘asielketen’	11
2.2	Stappen in het asielproces	13
<b>3</b>	<b>Gevolgen grote asielinstroom voor uitvoering asielbeleid</b>	15
3.1	Eerste asielaanvragen 2014–2016	15
3.2	Ontwikkeling duur asielprocedure	17
3.3	Ontwikkeling duur opvang door COA	20
3.4	Ontwikkeling uitgaven aan asielbeleid	21
3.5	Conclusies	22
<b>4</b>	<b>Samenwerking binnen de EU rond asielinstroom</b>	24
4.1	Dublinafspraken	24
4.2	Uitvoering Dublinafspraken in Nederland	26
4.3	Verschillen in ‘overnamebereidheid’ tussen Europese landen	28
4.4	Toekomst van de Dublinafspraken	31
4.5	Conclusies	31
<b>5</b>	<b>Asielzoekers uit veilige landen</b>	32
5.1	Toename asielzoekers uit veilige landen	32
5.2	Nederland als tweede keus	34
5.3	Diversiteit in nationaliteiten en motivaties	35
5.4	Conclusies	39
<b>6</b>	<b>Knelpunten rond terugkeer en vertrek</b>	40
6.1	Aantoonbaar vertrek uitgedeelde asielzoekers: uiteenlopende cijfers	40
6.2	Verschillen tussen nationaliteiten	42
6.3	Conclusies	46



<b>7</b>	<b>Conclusies</b>	<b>48</b>
<b>8</b>	<b>Reactie staatssecretaris en nawoord Algemene Rekenkamer</b>	<b>51</b>
8.1	Reactie staatssecretaris van Justitie en Veiligheid	51
8.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	54
	<b>Bijlage 1 Literatuur</b>	<b>55</b>
	<b>Bijlage 2 Eindnoten</b>	<b>60</b>





1

2

3

4

5

6

7

8



# 1 Over dit onderzoek

## 1.1 Wat is er aan de hand?

Europa kreeg in 2015 plotseling te maken met de komst van grote aantallen asielzoekers uit oorlogsgebieden in het Midden-Oosten en Afrika, met name uit Syrië en Eritrea. Vanaf het moment dat in één week honderden bootvluchtelingen verdronken in de Middellandse Zee, in april 2015, werd officieel gesproken van een ‘vluchtelingencrisis’. Deze crisis domineerde gedurende langere tijd het nieuws. De humanitaire zorgen namen toe: dagelijks waren aangrijpende beelden te zien van bootvluchtelingen en overvolle vluchtelingenkampen. Ook rees steeds nadrukkelijker de vraag of Europa, gezien de omvang van de stroom asielzoekers, wel in staat zou zijn om al deze mensen op te vangen.

Figuur 1 (zie volgende pagina) geeft een overzicht van het totaal aantal asielaanvragen in Europa in de periode 2014–2016. De cijfers – afkomstig van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) – laten grote verschillen zien tussen de Europese landen. Duitsland kreeg in de periode 2014–2016 verreweg de meeste aanvragen te verwerken: ruim 1,4 miljoen.

Ook in Nederland steeg in 2015 het aantal asielzoekers flink, na jaren van gematigde instroom. In de periode 2014–2016 deden vooral Syriërs en Eritreeërs hier een aanvraag. Diverse organisaties die zich in Nederland bezighouden met asielzoekers – al dan niet uit naam van de overheid – moesten deze plotselinge piek opvangen.





1

2

3

4

5

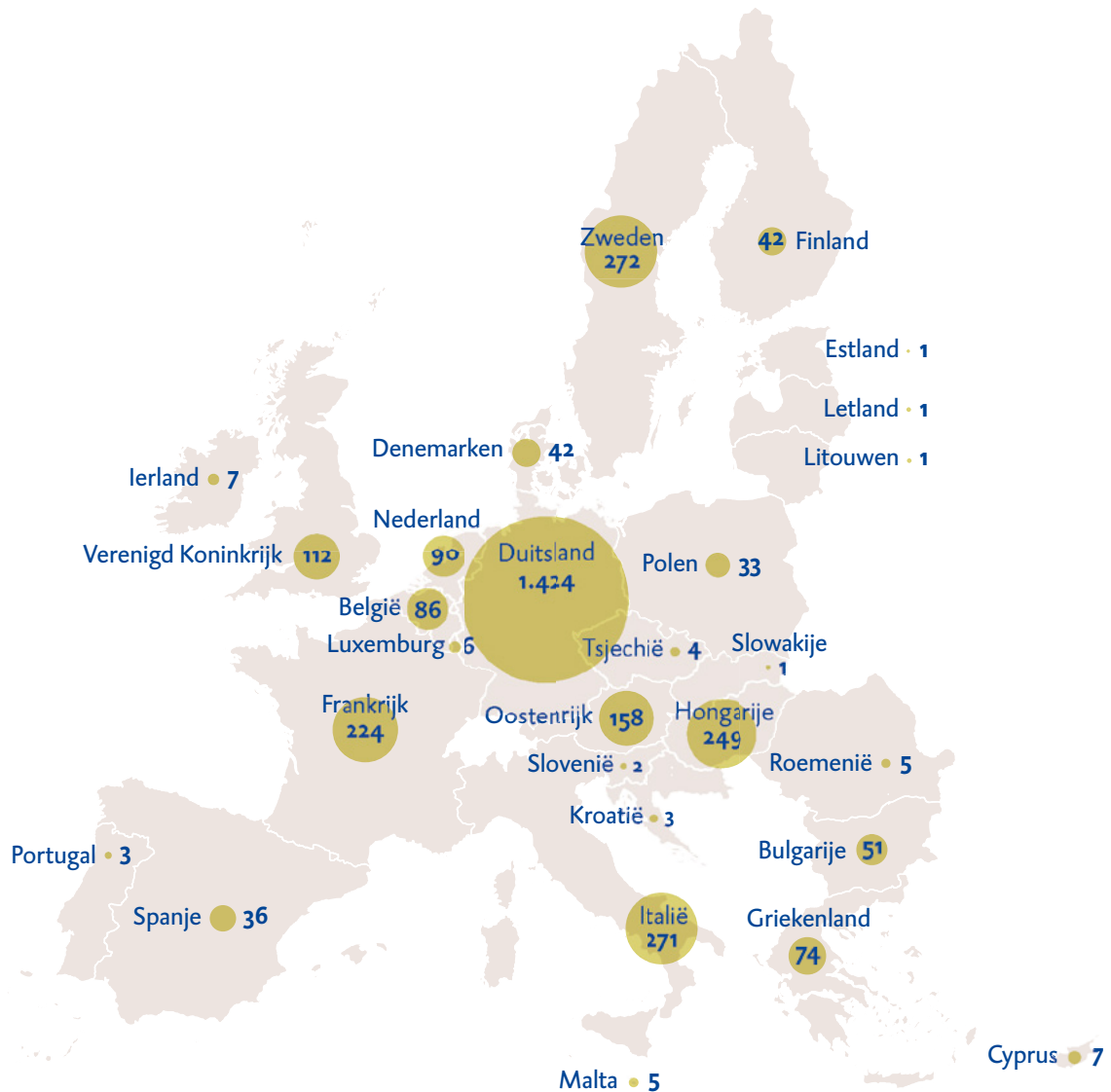
6

7

8



## Instroom in Europa 2014 - 2016: Duitsland kreeg de meeste asielaanvragen



**Figuur 1** Totaal aantal asielverzoeken in de Europese Unie (eerste verzoeken en volgende verzoeken)  
Aantallen x 1.000, bron: CBS

Het was niet voor het eerst dat Nederland te maken kreeg met de komst van grote aantallen asielzoekers. De grootste piek tot nu toe deed zich voor in 1994, toen mede als gevolg van de oorlog in Joegoslavië ruim 52.000 asielzoekers naar Nederland kwamen.





1

2

3

4

5

6

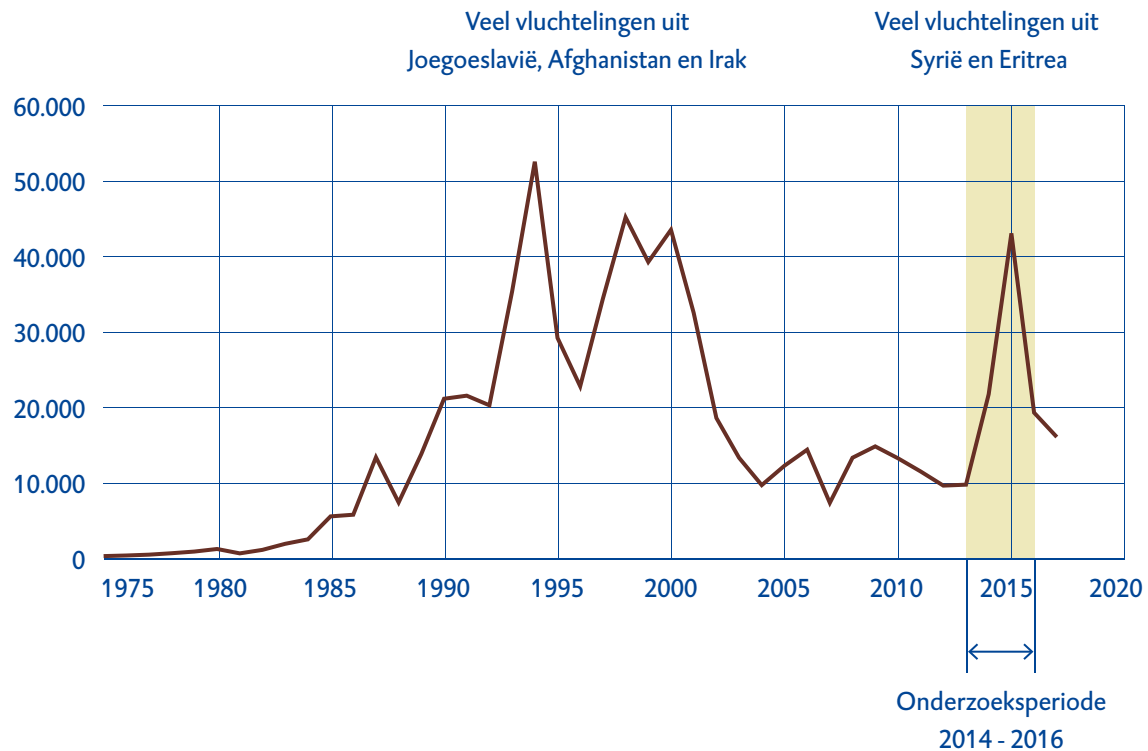
7

8



In figuur 2 schetsen we de ontwikkeling van het aantal asielaanvragen in Nederland over de afgelopen veertig jaar.

### Asielinstroom in Nederland kent sinds 1975 verscheidene pieken



**Figuur 2** Totaal aantal asielverzoeken in Nederland (eerste verzoeken en volgende verzoeken)

Bron: CBS.<sup>1</sup>

## 1.2 Wat hebben we onderzocht?

Voor de Algemene Rekenkamer vormde de vluchtelingen crisis van 2015 aanleiding om onderzoek te doen naar de feiten en cijfers rond de asielinstroom. We hebben daartoe gegevens geanalyseerd van het cohort asielzoekers dat in de periode 2014–2016 een eerste asielaanvraag deed. Daarmee kiezen we voor een andere invalshoek dan de asielketen zelf, die per jaar rapporteert in de vreemdelingenrapportage. Gaandeweg het onderzoek bleken de gegevens over asielzoekers wier aanvraag niet is ingewilligd, de meest interessante inzichten op te leveren waarop we nader hebben ingezoomd. Dit betekent dat we in dit onderzoek vier aspecten onder de loep hebben genomen:





1

2

3

4

5

6

7

8



1. Hoe heeft het Nederlandse stelsel voor asiel die tamelijk plotselinge grote groei van asielaanvragen verwerkt? Was er in de *organisatie rond de afhandeling van de aanvragen* sprake van voldoende veerkracht? We zijn dit nagegaan door te kijken naar de gegevens over (a) de doorlooptijden, (b) de termijnen waarbinnen beslissingen over asielaanvragen werden genomen en (c) de uitgaven in de asielketen.
2. Hoe zag de *samenwerking binnen de EU rond de asielstroom* er uit en wat was de betekenis daarvan voor de situatie in Nederland? Het gaat dan om de uitvoering van de zogenoemde Dublinverordening van de EU, waarin is geregeld dat de EU-lidstaat waar een vluchteling als eerste binnenkomt, zijn<sup>2</sup> asielverzoek moet afhandelen.
3. In hoeverre is in het Nederlandse asielstelsel sprake van *asielaanvragen uit 'veilige landen'*? Die vraag is relevant omdat dit soort kansarme aanvragen, indien ze in groten getale zouden moeten worden afgehandeld, het Nederlandse systeem onder druk kunnen zetten.
4. Wat is er bekend over de omvang van *terugkeer en vertrek* van mensen die in ons land asiel hebben aangevraagd en wier aanvraag is afgewezen?

### 1.3 Hoe hebben we het onderzoek uitgevoerd?

Asielprocedures draaien om beslissingen over individuele mensen of gezinnen met steeds een eigen vluchtverhaal. In deze individuele procedures zijn vermoedelijk niet alleen dingen goed gedaan, maar ook verkeerd. Op dat niveau hebben wij echter geen onderzoek gedaan en daarover doen we in dit rapport dus ook geen uitspraken.

Wij hebben gekeken of we patronen konden ontdekken in de procedurele gegevens over asielzoekers in Nederland. Daarvoor hebben we kwantitatieve informatie over asielzoekers opgevraagd bij verschillende organisaties die betrokken zijn bij het asielproces. Aan de hand van deze data hebben we het proces gevolgd dat deze asielzoekers doorliepen. Op deze manier wilden we kijken wat er gebeurt vanaf het moment van aankomst in Nederland tot en met de toekenning van een verblijfsvergunning c.q. de afwijzing van het asielverzoek en het vertrek uit Nederland. Voor de duiding van de uitkomsten uit de data-analyse hebben we navraag gedaan bij de diverse organisaties die bij het asielproces betrokken zijn. Daarnaast hebben we gebruik gemaakt van parlementaire documentatie en onderzoek van derden.

#### Onderzoekspopulatie

Aan de hand van het unieke vreemdelingsnummer dat iedere asielzoeker bij binnenkomst in Nederland krijgt toegekend, hebben we data afkomstig van verschillende organisaties







1

2

3

4

5

6

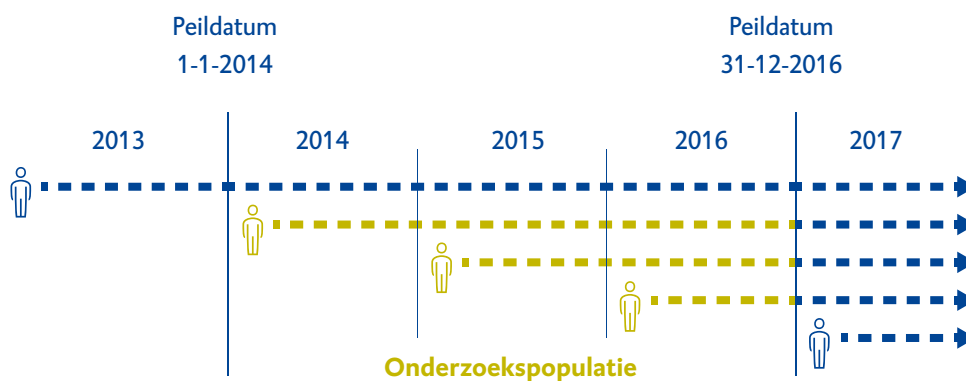
7

8



gekoppeld. We hebben ons daarbij gericht op het cohort asielzoekers die van 2014 tot en met 2016 een eerste asielaanvraag deden in Nederland, namelijk 82.958.<sup>3</sup> Dat betekent dat we asielzoekers met een eerste aanvraag in 2014 langer hebben kunnen volgen dan asielzoekers met een eerste aanvraag in 2016. Figuur 3 maakt dit inzichtelijk.

### Wij hebben het cohort asielzoekers met een eerste aanvraag in 2014, 2015 en 2016 door de keten gevolgd



**Figuur 3** Onderzoekspopulatie: asielzoekers met een eerste aanvraag in de periode 2014–2016

#### Kwaliteit van de data

Dit onderzoek heeft betrekking op grote hoeveelheden data die ons zijn verstrekt door diverse organisaties in de zogenoemde ‘asielketen’. De meeste gegevens zijn afkomstig uit het systeem INDiGO van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Daarnaast hebben we gegevens gekregen van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) en van de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V). Zelf hebben we een koppeling gelegd tussen die verschillende databestanden. Op basis van dat nieuwe bestand hebben wij vervolgens onze analyses gedaan.

We hebben geen uitgebreid onderzoek gedaan naar de betrouwbaarheid van de onderliggende gegevens. Wel hebben we gekeken naar rapportages die twee van de betrokken organisaties, te weten de IND en DT&V (van wie we de meeste data gebruikten), gedurende onze onderzoeksperiode hadden opgesteld over de kwaliteit van de data in hun eigen bestanden. Voor beide organisaties geldt dat de kwaliteit van de data een punt van zorg is.





1

2

3

4

5

6

7

8



Uit interne monitoring blijkt dat er geregeld fouten sluipen in de digitale bestanden. Zowel het Ministerie van Justitie en Veiligheid (tot 26 oktober 2017: Veiligheid en Justitie)<sup>4</sup> als andere afzonderlijke organisaties hebben initiatieven genomen om te zorgen voor verbetering. Interne rapportages van de IND lieten in de periode 2014–2016 een verbetering zien; voor de datakwaliteit van DT&V gold dat in diezelfde periode nog niet.

Het is niet duidelijk wat de precieze gevolgen zijn van eventuele fouten in de data voor de resultaten van onze analyses. Gezien de totale omvang van de onderzoekspopulatie, namelijk 82.958 eerste asielaanvragers, achten wij de kans gering dat onze analyses hierdoor wezenlijk worden beïnvloed.

## 1.4 Leeswijzer

Na een korte schets van het Nederlandse stelsel voor asiel in hoofdstuk 2, bespreken we in vier hoofdstukken de aspecten van het asielstelsel die wij in dit onderzoek onder de loep hebben genomen:

- De wijze waarop de grote asielinstroom in de periode 2014 tot en met 2016 is opgevangen door de asielketen staat centraal in hoofdstuk 3. We bespreken hier de doortlooptijden, de termijnen waarbinnen beslissingen werden genomen en de uitgaven die door de betrokken organisaties in het asielproces zijn gedaan.
- De samenwerking binnen Europa rond de asielstroom vormt het onderwerp van hoofdstuk 4. We beschrijven de hoofdlijnen van de Dublinverordening en de consequenties hiervan voor het asielproces in Nederland.
- De problematiek rond asielaanvragen uit ‘veilige landen’ bespreken we in hoofdstuk 5. We brengen in kaart hoeveel asielzoekers uit veilige landen in de onderzoeksperiode 2014–2016 naar Nederland zijn gekomen en uit welke veilige landen zij afkomstig zijn.
- De fase van terugkeer en vertrek belichten we in hoofdstuk 6. We schetsen de problemen die de overheid ondervindt bij de uitvoering van het terugkeerbeleid voor afgewezen asielzoekers en we zoeken verklaringen voor de verschillen tussen nationaliteiten als het gaat om de mate waarin men aantoonbaar ons land verlaat.

In hoofdstuk 7 vatten we onze conclusies samen.

Tot slot wijzen we erop dat het kabinet in maart 2018 een integrale migratieagenda naar de Tweede Kamer heeft gestuurd (JenV, BZ, BHOS, SZW & BZK, 2018). Omdat de uitvoeringsfase van ons onderzoek op dat moment reeds was afgerond, hebben we deze migratieagenda niet meegenomen in de onderzoeksresultaten en bevindingen.





1

2

3

4

5

6

7

8



## 2 Nederlands asielstelsel

Internationale afspraken zoals het VN-Vluchtelingenverdrag schrijven voor dat Nederland asielzoekers opvangt en beoordeelt of ze recht hebben op bescherming. Bij de uitvoering van die afspraken zijn in ons land verschillende organisaties betrokken. In dit hoofdstuk geven we een schets van het Nederlandse asielstelsel en de partijen die daarin een rol spelen.

### Asielzoeker, vluchteling, vreemdeling: terminologie

De begrippen vreemdeling, asielzoeker en vluchteling worden vaak door elkaar gebruikt.

- Een *vreemdeling* is een juridische term voor iemand die niet de Nederlandse nationaliteit heeft. Dit hoeft geen asielzoeker te zijn.
- Een *asielzoeker* is een vreemdeling die asiel aanvraagt.
- Een *vluchteling* is een asielzoeker die erkend is als vluchteling volgens het VN-Vluchtelingenverdrag. Als een asielzoeker wordt erkend als vluchteling en in Nederland mag blijven, krijgt hij een verblijfsvergunning, ook wel asielvergunning genoemd.

### 2.1 Organisaties betrokken bij asielproces: de ‘asielketen’

Figuur 4 toont op hoofdlijnen met welke overheidsorganisaties een asielzoeker in Nederland te maken krijgt.





1

2

3

4

5

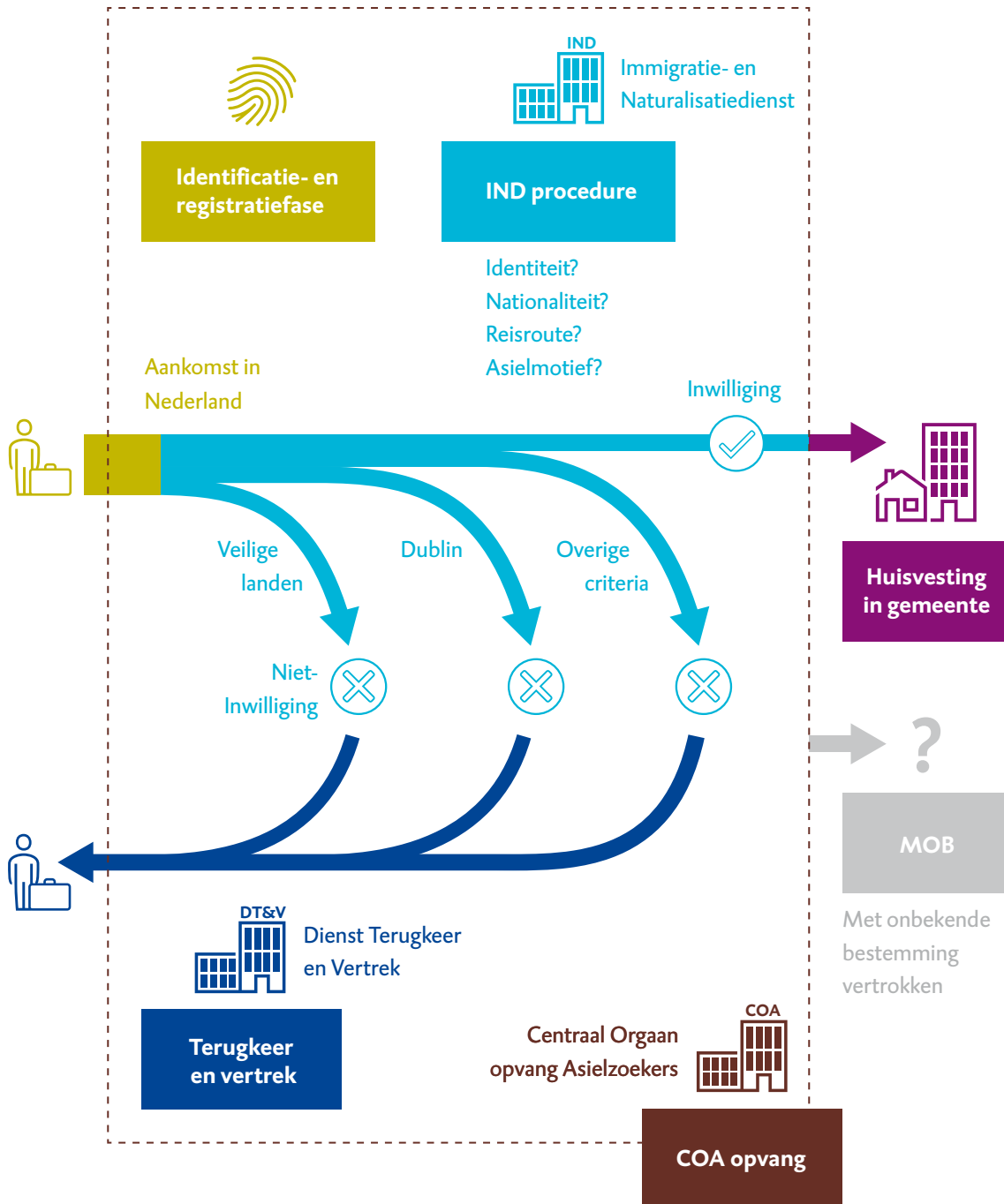
6

7

8



## Het asielproces op hoofdlijnen



Figuur 4 Schets van het asielproces in Nederland





1

2

3

4

5

6

7

8



Bij een asielprocedure zijn in Nederland tal van organisaties betrokken. Figuur 4 geeft niet de complete asielprocedure weer. We tonen alleen de rol van de drie organisaties die de kern van de asielketen vormen: de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) en de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V). Behalve met deze drie organisaties krijgt een asielzoeker met nog verschillende andere instanties te maken. Denk bijvoorbeeld aan de Vreemdelingenpolitie<sup>5</sup> en de Koninklijke Marechaussee (deze organisaties verrichten onder andere identiteitsonderzoeken, controleren de bagage van asielzoekers en nemen vingerafdrukken af)<sup>i</sup>, de Internationale Organisatie voor Migratie (die vrijwillig terugkerende asielzoekers ondersteunt bij hun herintegratie in het land van herkomst), de Stichting Vluchtelingenwerk Nederland (die voorlichting geeft aan asielzoekers), de advocatuur (die juridische bijstand verleent aan asielzoekers tijdens de asielprocedure) en de rechterlijke macht (in geval van beroep of hoger beroep). In § 2.2 lichten we figuur 4 verder toe.

## 2.2 Stappen in het asielproces



Iemand die bescherming zoekt in Nederland in verband met gebeurtenissen of omstandigheden in zijn eigen land, kan asiel aanvragen.<sup>6</sup> Dat geldt bijvoorbeeld voor iemand die op de vlucht is vanwege de burgeroorlog in Syrië. Nederland moet dan vaststellen of deze persoon is wie hij zegt te zijn en of hij ook echt afkomstig is uit Syrië. Het proces van **identificatie en registratie** van asielzoekers vindt in de regel zo snel mogelijk na aankomst in Nederland plaats en dit gebeurt meestal door de Vreemdelingenpolitie of de Koninklijke Marechaussee. Deze diensten bekijken onder meer of de vreemdeling identiteits- en andere documenten bij zich heeft en nemen vingerafdrukken van hem af.



Daarna volgt de asielprocedure bij de **Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)**.<sup>7</sup>

IND-medewerkers spreken met de asielzoeker onder meer over zijn identiteit, nationaliteit, reisroute en asielmotief. Als de IND vaststelt dat hij inderdaad recht heeft op asiel in Nederland, wordt hem door de IND asiel verleend en krijgt hij een verblijfsvergunning.<sup>8</sup>

Inwilliging



Bij verlening van asiel, oftewel een **inwilliging**, mag de asielzoeker in Nederland blijven.

De asielzoeker wordt vervolgens gehuisvest in een gemeente.

Niet-  
Inwilliging



Als de IND geen asiel verleent is er sprake van **niet-inwilliging**. Dit kan bijvoorbeeld als een asielzoeker afkomstig is uit een zogenoemd *veilig land*<sup>9</sup>, zoals Albanië of Algerije, tenzij er bijzondere omstandigheden gelden.





1

2

3

4

5

6

7

8



Als de IND vaststelt dat een asielzoeker al in een ander Europees land is geregistreerd<sup>10</sup>, neemt de IND de asielaanvraag niet in behandeling. Op basis van de *Dublin-verordening* is het desbetreffende EU-land namelijk verantwoordelijk voor de asielaanvraag (zie hoofdstuk 4 en 5).



Als de IND geen asiel verleent en er dus sprake is van een niet-inwilliging,<sup>11</sup> moet de asielzoeker Nederland verlaten. De asielzoeker heeft dan wel de mogelijkheid om daar tegen in (hoger) beroep te gaan bij de rechter. Ook kan hij een herhaalde of een volgende aanvraag indienen. Als deze mogelijkheden zonder succes zijn benut of de asielzoeker er geen gebruik van maakt, heeft hij geen recht meer op verblijf in Nederland. De **Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V)** regisseert dan het vertrek.<sup>12</sup> Dat vertrek kan vrijwillig plaatsvinden, maar ook gedwongen (zie hoofdstuk 6).

Asielzoekers hebben bij aankomst in Nederland recht op opvang vanaf het moment dat ze asiel aanvragen totdat de IND hen asiel verleent en de gemeente hen huisvesting aanbiedt dan wel ze Nederland moeten verlaten. Het zorgen voor die opvang (huisvesting, eten en drinken en medische verzorging) is de taak van het **Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA)**.<sup>13</sup>





1

2

3

4

5

6

7

8



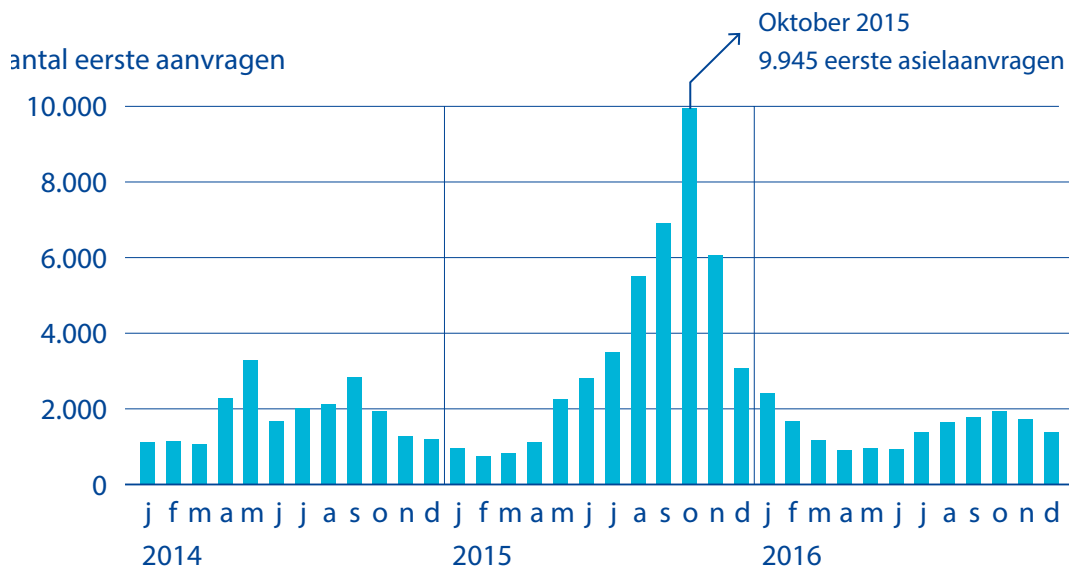
## 3 Gevolgen grote asielinstroom voor uitvoering asielbeleid

De organisaties in de asielketen hebben bij de opvang van de grote aantallen asielzoekers in de periode 2014–2016 veerkracht getoond, is onze conclusie. Kijken we hoe lang asielzoekers moesten wachten op beslissingen rond hun asielaanvraag en naar de gemaakte kosten, dan zien we dat de asielketen de grote instroom heeft kunnen opvangen. Termijnen moesten noodgedwongen worden verlengd en extra kosten werden gemaakt – de duur en de kosten daalden weer na de grote instroom. De duur daalde zelfs tot onder het niveau van voor de grote instroom.

### 3.1 Eerste asielaanvragen 2014–2016

In de periode 2014 tot en met 2016 dienden 82.958 asielzoekers bij de IND een eerste asielaanvraag in. We zien daarbij een grote instroompiek in het najaar van 2015. In de drukste maand (oktober 2015) deden 9.945 asielzoekers een eerste aanvraag. Een jaar eerder (oktober 2014) waren dit 1.929 asielzoekers.

#### Instroom eerste asielaanvragen piekt in najaar 2015



**Figuur 5** Ontwikkeling van aantallen eerste asielaanvragen per maand, 2014–2016





1

2

3

4

5

6

7

8



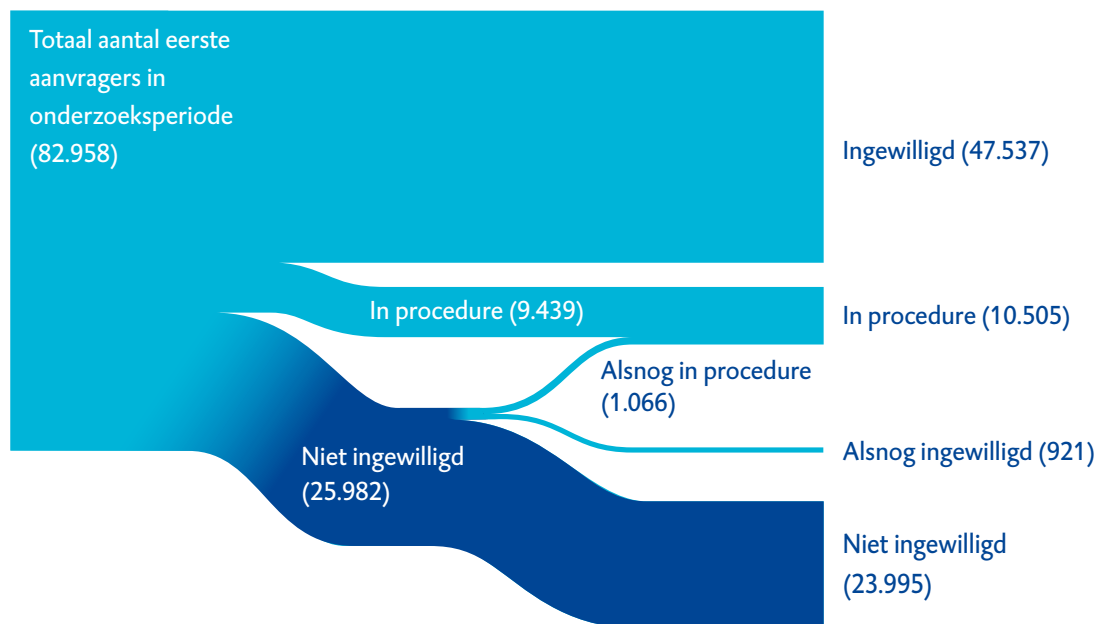
57% van de aanvragen in de periode 2014–2016 is in eerste instantie door de IND ingewilligd (47.537), en 31% (25.982) is in eerste instantie niet ingewilligd. Over de resterende 11% van de aanvragen had de IND eind 2016 nog geen beslissing genomen. Dat betrof 9.439 gevallen.

Als een asielaanvraag niet is ingewilligd, heeft de asielzoeker de mogelijkheid om in (hoger) beroep te gaan bij de rechter. Ook kan hij een herhaalde aanvraag of een volgende aanvraag indienen. Zo'n tweede aanvraag kan alsnog worden ingewilligd als er in de tussentijd bijvoorbeeld nieuwe informatie beschikbaar is gekomen, of als de situatie in het land van herkomst inmiddels is veranderd.

Een deel van de niet-ingewilligde aanvragen is opnieuw de IND-procedure in gegaan, in de periode 2014–2016. We zien dat in 921 gevallen door de IND alsnog tot een inwilliging van de asielaanvraag is besloten. En voor 1.066 van de asielzoekers van wie de eerste aanvraag is afgewezen, was de IND op onze peildatum van eind 2016 nog niet tot een beslissing gekomen op de ingediende herhaalde aanvraag of zij-instroomzaak.<sup>14,i</sup>

Figuur 6 brengt bovenstaande cijfers over de afwikkeling van asielaanvragen in de periode 2014–2016 in beeld.

### Ongeveer 60% van de asielaanvragen ingewilligd (2014 - 2016)



**Figuur 6** Inwilliging en niet-inwilliging van eerste asielaanvragen 2014–2016; stand eind 2016

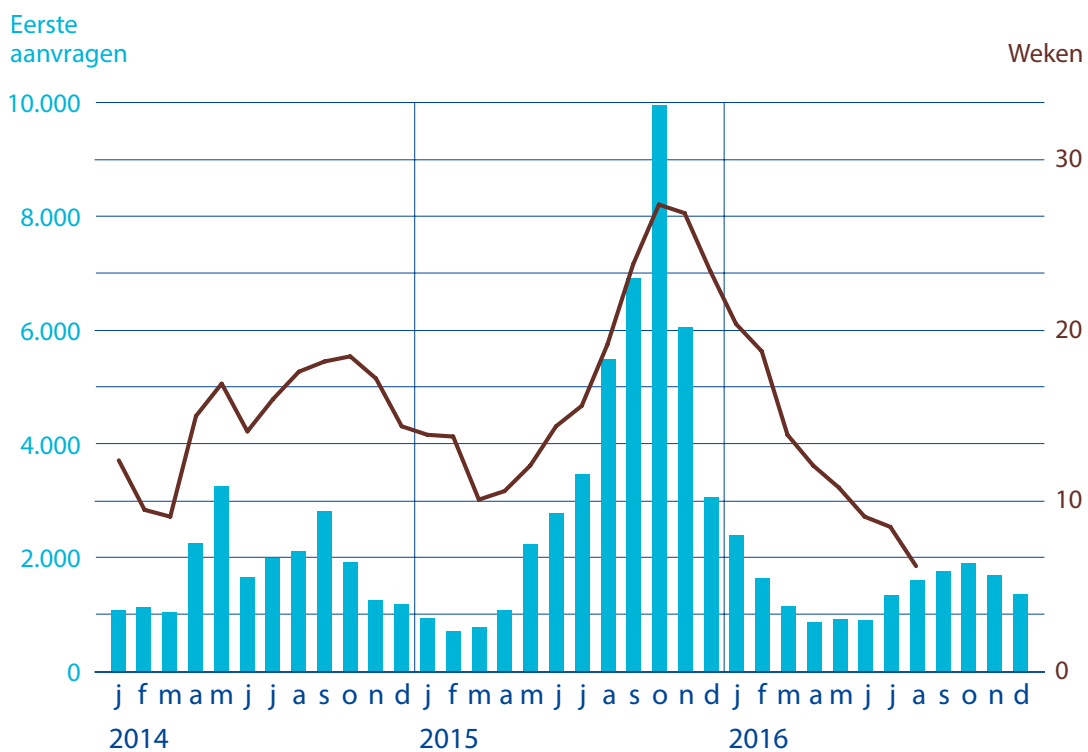




### 3.2 Ontwikkeling duur asielprocedure

Wij zijn nagegaan hoe lang de IND in de periode 2014–2016 gemiddeld over de afhandeling van een asielaanvraag deed. Met andere woorden: wat was de gemiddelde doorlooptijd<sup>15</sup> van de IND-procedure? Zoals figuur 7 laat zien, liep in de periode 2014–2016 de gemiddelde duur van de asielprocedure op naarmate de asielinstroom groter werd, en nam de gemiddelde duur ook weer af toen de asielinstroom slonk. Voor asielzoekers die binnenkwamen op het hoogtepunt van de asielinstroom (oktober 2015) duurde de procedure gemiddeld 27,4 weken. Een jaar eerder (oktober 2014) was dat nog 18,5 weken. Asielzoekers die halverwege 2016 in Nederland een verzoek indienden, moesten gemiddeld 9,1 weken wachten op een oordeel van de IND.<sup>16</sup> Midden 2016 was de gemiddelde duur van de procedure dus lager dan voor de piek in de asielinstroom in 2015.

Duur van de asielprocedure beweegt mee met de omvang van de asielinstroom



**Figuur 7** Gemiddelde duur van asielprocedure bij IND in 2014–2016, afgezet tegen ontwikkeling aantal eerste asielaanvragen<sup>17</sup>





1

2

3

4

5

6

7

8



De IND deed in de periode 2014–2016 langer over inwillingen dan over niet-inwillingen. Een procedure die uitmondde in een inwilliging duurde over de gehele periode gemiddeld 19 weken (tijdens de instroompiek van oktober 2015 was dat 28 weken). Asielzoekers wier aanvraag niet werd ingewilligd, moesten gemiddeld 16 weken wachten (tijdens de instroompiek van oktober 2015 was dat 25 weken).

### **Wettelijke beslistermijn**

In de Vreemdelingenwet (artikel 42, eerste lid) is bepaald dat de IND in beginsel binnen zes maanden beslist over de aanvraag van een asielzoeker. De wet biedt echter de mogelijkheid om die beslistermijn te verlengen met nog eens negen maanden. Dat mag als aan de voorwaarde is voldaan dat “een groot aantal vreemdelingen tegelijk een aanvraag heeft ingediend waardoor het in de praktijk zeer moeilijk is de procedure binnen de termijn van 6 maanden af te ronden”.<sup>18</sup> Begin februari 2016 riep de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie deze clausule in op grond van de ongebruikelijk hoge asielinstroom. Dat deed hij met ingang van 11 februari 2016 voor alle lopende asielaanvragen, ook voor aanvragen die waren ingediend vóór 11 februari 2016.<sup>19</sup>

Op basis van de door ons opgevraagde data kunnen wij geen uitspraken doen over de vraag of de IND in alle individuele gevallen binnen de wettelijke termijn heeft beslist. Dat komt doordat de wettelijke mogelijkheid om de procedure tussentijds te verlengen met terugwerkende kracht is ingesteld en doordat er daarnaast wettelijke mogelijkheden zijn om in individuele gevallen af te wijken van de geldende termijnen.

Wel kunnen we zeggen dat op het hoogtepunt van de asielinstroom (oktober 2015) de procedure gemiddeld 27,4 weken duurde, oftewel ruim zes maanden. In het jaarverslag 2016 rapporteert de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie over het aantal vreemdelingenzaken waarop binnen de wettelijke termijn is besloten (VenJ, 2016a). In de periode 2014-2016 bedroeg dit percentage voor asielzaken gemiddeld 93%, zo blijkt uit de jaarverslagen.<sup>20</sup>

### **Afzonderlijke procedures voor specifieke groepen asielzoekers**

Om de hoge asielinstroom het hoofd te bieden, heeft de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie in 2015 en 2016 verschillende maatregelen getroffen. Zo is per 1 maart 2016 een ‘sporenbeleid’ ingevoerd (VenJ, 2015a). Sindsdien kan de IND bij de afhandeling van asielaanvragen afzonderlijke procedures (sporen) toepassen voor specifieke groepen asielzoekers:





- een spoor voor aanvragen van asielzoekers die op grond van de Dublinverordening hun aanvraag waarschijnlijk moeten indienen in een ander EU-land (spoor 1);
- een spoor voor aanvragen van asielzoekers die afkomstig zijn uit een veilig land van herkomst of die elders in de EU al bescherming genieten (spoor 2);
- een spoor voor evident kansrijke asielaanvragen (spoor 3);
- een spoor voor de reguliere asielprocedure (de achtdaagse ‘Algemene Asielprocedure’) (spoor 4); en
- een spoor voor mogelijk inwilligbare zaken waarvoor nog extra onderzoek naar identiteit/nationaliteit nodig is (spoor 5).<sup>21</sup>

In zijn aankondiging van het sporenbeleid op 27 november 2015 schreef de staatssecretaris dat hij gezien de hoge instroom niet verwachtte dat de wachttijden (snel) zouden afnemen. Wel kon de IND volgens hem dankzij het sporenbeleid gerichter werken en sneller tot afwijzing besluiten bij vreemdelingen die misbruik maakten van de asielprocedure (VenJ, 2015a, p. 2). Een jaar later – op 17 november 2016 – rapporteerde de staatssecretaris dat het sporenbeleid ertoe had geleid dat de IND gemiddeld binnen tien dagen een (negatieve) beslissing had genomen over aanvragen van asielzoekers uit veilige landen (VenJ, 2016b, p. 2). Het jaarverslag van het ministerie over 2016 vermeldde voorts dat als gevolg van de invoering van het sporenbeleid de gemiddelde opvangduur van asielzoekers die niet in aanmerking kwamen voor een vergunning, sterk was gedaald (VenJ, 2016a, p. 101).

Worden de mededelingen van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie over het effect van het sporenbeleid op de duur van de asielprocedure ondersteund door de feiten? Wij hebben geprobeerd dit na te gaan, maar op basis van de door ons opgevraagde data kunnen wij hierover geen uitspraak doen. Dat komt in de eerste plaats doordat er maar weinig tijd zit tussen de invoering van het sporenbeleid (1 maart 2016) en het einde van onze onderzoeksperiode (31 december 2016).<sup>22</sup> Verder kwamen er in 2016 in totaal minder asielzoekers naar Nederland dan in 2015, wat er wellicht ook voor heeft gezorgd dat procedures sneller verliepen. Daarnaast nam de staatssecretaris naast het sporenbeleid een groot aantal andere maatregelen die invloed hadden op de duur van de procedure (VenJ, 2015a). Zo werkten ambtenaren van de IND in het weekend door, waardoor in kortere tijd meer asielaanvragen konden worden behandeld. Dergelijke factoren maken het moeilijk om het effect van het sporenbeleid te isoleren.

Onze data laten zien dat de gemiddelde duur van de IND-procedure voor de groep asielzoekers uit veilige landen die in januari 2016 asiel aanvroegen, ruim 14 weken bedroeg.





Drie maanden na invoering van het sporenbeleid (in juni 2016) was deze gemiddelde duur afgenomen tot ruim 7 weken. Nog eens drie maanden later (september 2016) was de gemiddelde duur verder gedaald tot 5,5 weken.

Na de invoering van het sporenbeleid is de gemiddelde duur van aanvraagprocedures voor asielzoekers uit veilige landen dus ontegenzeggelijk gedaald. Maar in hoeverre dat komt door het sporenbeleid, valt niet te zeggen.

### 3.3 Ontwikkeling duur opvang door COA

In afwachting van een beslissing door de IND op zijn aanvraag heeft een asielzoeker recht op opvang en onderdak door het COA.<sup>23</sup> Daarnaast krijgt hij leefgeld en heeft hij toegang tot basisvoorzieningen zoals medisch noodzakelijke zorg.

Wij hebben onderzocht hoe lang asielzoekers in de periode 2014–2016 gemiddeld in de opvang van het COA verbleven. Daarbij hebben we onderscheid gemaakt tussen asielzoekers die een inwilliging kregen en asielzoekers die geen inwilliging kregen.

Asielzoekers van wie de asielaanvraag is ingewilligd blijken aanzienlijk langer in de opvang te verblijven dan degenen voor wie dat niet geldt. In de data over 2014–2016 zien we dat asielzoekers met een ingewilligde aanvraag gemiddeld 41,7 weken in de opvang verbleven en asielzoekers van wie de aanvraag niet was ingewilligd gemiddeld 23,7 weken.<sup>24</sup>

Afgezet tegen de gemiddelde doorlooptijd van de IND-procedure (zie § 3.2), valt het volgende op:

- De opvang van asielzoekers van wie de aanvraag was ingewilligd duurde gemiddeld ruim tweemaal zo lang als de IND-procedure (19 weken IND-procedure; 42 weken COA-opvang).
- De opvangduur van asielzoekers van wie de aanvraag niet was ingewilligd overschreed de duur van de IND-procedure in veel mindere mate (17 weken IND-procedure; 24 weken COA-opvang).

Vermoedelijk heeft de relatief lange duur van de opvang voor asielzoekers met een inwilliging te maken met het feit dat het voor gemeenten lastig was om tijdig huisvesting voor het groeiende aantal vergunninghouders te verzorgen. Zo meldde de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie op 26 mei 2016 dat er op dat moment nog 16.000 asielzoekers met een verblijfsvergunning op gemeentelijke woonruimte aan het wachten waren (VenJ, 2016c).





1

2

3

4

5

6

7

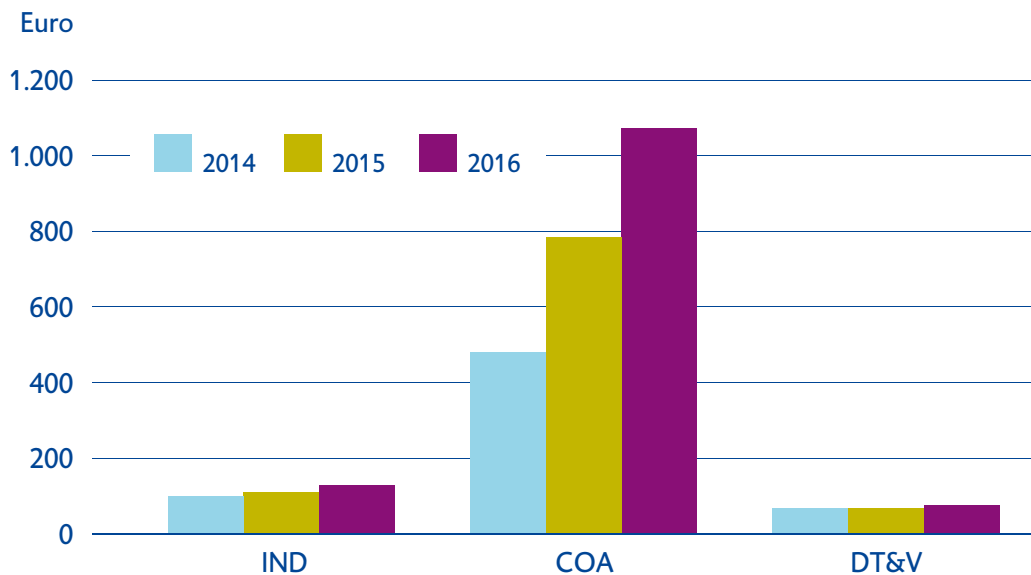
8



### 3.4 Ontwikkeling uitgaven aan asielbeleid

Als gevolg van de komst van asielzoekers naar Nederland maakt de overheid kosten. De sterk toegenomen instroom zorgde ervoor dat die kosten fors toenamen. Die stijging is het beste zichtbaar bij het COA, waar de meeste uitgaven voor asielbeleid worden gedaan. Maar ook bij de IND en DT&V stegen de kosten als gevolg van het toegenomen aantal asielzoekers; zie figuur 8.

#### Vooraf de kosten van het COA zijn gestegen



**Figuur 8** Kosten van IND, COA en DT&V in de periode 2014–2016.<sup>25</sup> Bedragen x miljoenen<sup>i</sup>

De kosten van het COA voor de opvang van asielzoekers zijn in de periode 2014–2016 verdubbeld: in 2014 ging het om €0,5 miljard, in 2016 om ruim €1,1 miljard. Uit de openbare jaarverslagen wordt duidelijk dat deze stijging vooral het gevolg is van hogere kosten van opvangcapaciteit en personeel. De capaciteit in de centrale opvang groeide van 20.734 plaatsen in 2014 naar 53.881 plaatsen in 2016; de kosten aan personeel stegen van €118 miljoen naar €332 miljoen.

Het COA was gedwongen om snel mee te bewegen met het grillige verloop van de asielinstroom. Waar de formatie in de eerste helft van 2016 nog met 523 fte's groeide, moest het COA in de tweede helft van 2016 alweer 854 fte's schrappen. Deze flexibiliteit was





1

2

3

4

5

6

7

8



mogelijk doordat het COA de groei grotendeels opving met uitzendkrachten en medewerkers met tijdelijke contracten.

In de opvang zelf bleek een dergelijke flexibiliteit lastiger te realiseren. Ten tijde van de piek in de asielinstroom moest het COA verscheidene extra locaties huren, die vanwege de huurcontracten niet weer snel konden worden afgestoten toen de instroom terugliep. Daardoor ontstond begin 2016 al een overcapaciteit, die tot ver in 2017 zou voortduren (COA, 2017a). Inmiddels is de organisatie weer aan het krimpen en worden locaties gesloten (COA, 2017b).

Inmiddels werkt de asielketen aan een plan om op een flexibelere manier om te gaan met plotselinge pieken in de instroom.

### 3.5 Conclusies

In de periode 2014-2016 dienden 82.958 asielzoekers een eerste asielaanvraag in bij de IND, met een piek van 9.945 aanvragen in oktober 2015. Van deze aanvragen willigde de IND meer dan de helft in (58%). Deze asielzoekers kregen een verblijfsvergunning voor bepaalde duur.

We kunnen vaststellen dat de asielketen bij het afhandelen van de grote instroom veerkracht heeft getoond. We zien dat de gemiddelde duur van de IND-procedure in de periode 2014–2016 mee bewoog met het aantal asielaanvragen. Toen er veel asielzoekers kwamen, moesten die langer wachten op een beoordeling. Maar de duur van de procedure daalde ook weer snel na oktober 2015, tot onder het niveau van voor de grote instroom. Er zijn verschillende maatregelen ingevoerd om de grote asielinstroom het hoofd te bieden. Zo is in maart 2016 een ‘sporenbeleid’ ingevoerd, waarmee aanvragen van asielzoekers uit veilige landen via een snellere procedure kunnen worden behandeld. Inderdaad is de gemiddelde duur van de procedure van deze groep asielzoekers afgenomen. Maar of dit het gevolg is van het sporenbeleid, hebben wij in dit onderzoek niet kunnen vaststellen. Dat komt in de eerste plaats doordat er weinig tijd zit tussen invoering van het sporenbeleid en het einde van onze onderzoeksperiode. Ook kwamen in 2016 minder asielzoekers naar Nederland dan in 2015 en er zijn andere maatregelen ingevoerd die invloed hadden op de duur van de procedure. Dergelijke factoren maken het moeilijk om het effect van het sporenbeleid vast te stellen.





1

2

3

4

5

6

7

8



Asielzoekers van wie de asielaanvraag was ingewilligd, verbleven gemiddeld aanzienlijk langer in een opvangcentrum van het COA dan asielzoekers van wie de aanvraag niet was ingewilligd. Dat heeft te maken met problemen bij het zoeken van huisvesting voor asielzoekers met een verblijfsvergunning.

Als gevolg van de grote asielinstroom heeft het COA fors moeten investeren in personeel en opvang, zo is er tijdelijk personeel ingezet en heeft het COA het aantal locaties uitgebreid. Sinds de daling van het aantal asielzoekers is de organisatie weer aan het krimpen.





1

2

3

4

5

6

7

8



## 4 Samenwerking binnen de EU rond asielinstroom

De komst van grote aantallen asielzoekers legde niet alleen druk op het Nederlandse asielstelsel. De vluchtelingen crisis van 2015 openbaarde binnen de EU ook onenigheid over de vraag hoe om te gaan met de omvangrijke instroom van asielzoekers. De afspraken die hierover in 1990 door de EU-lidstaten in Dublin zijn gemaakt, worden niet goed nageleefd.

### 4.1 Dublinafspraken

Op 15 juni 1990 sloten de twaalf lidstaten van de toenmalige Europese Gemeenschap, waaronder Nederland, in Dublin een overeenkomst met gezamenlijke regels voor het behandelen van asielaanvragen: het Dublinverdrag.<sup>26</sup> Voortaan mochten vreemdelingen in één Europese lidstaat asiel aanvragen, het land waar ze als eerste werden geregistreerd. Op die manier moest worden voorkomen dat asielzoekers zouden gaan rondreizen en daar een aanvraag doen waar de meeste kans op succes wordt verwacht, of dat zij in verschillende landen tegelijk een asielaanvraag zouden indienen.

Het Dublinverdrag trad in 1997 in werking. Figuur 9 geeft de Dublinprocedure op hoofdlijnen weer, toegespitst op de situatie waarin een asielzoeker naar Nederland komt.

#### Volgens de Dublinverordening moet een asielzoeker aanvraag doen in het eerste land van binnenkomst



1. Asielzoeker komt aan in Nederland.



2. Bij controle vingerafdruk en reisverhaal ontstaat vermoeden dat asielzoeker al is geregistreerd in ander EU-land.



3. Dublinprocedure wordt in gang gezet: Nederland dient overdrachtverzoek in bij het andere EU-land ('Dublinclaim').



4. Claim van Nederland wordt wel / niet geëffectueerd.

**Figuur 9** De Dublinprocedure op hoofdlijnen







1

2

3

4

5

6

7

8



Kern van de Dublinafspraken is dat het eerste EU-land waar een asielzoeker wordt geregistreerd, verantwoordelijk is voor de behandeling van zijn asielverzoek. Als een asielzoeker zijn asielaanvraag doet in een andere EU-lidstaat, kan deze lidstaat een verzoek indienen bij het land van eerste registratie om de asielzoeker te mogen overdragen, zonder het asielverzoek in behandeling te hoeven nemen. Dit heet een 'Dublinclaim'. Indien deze claim door het andere land wordt geaccordeerd, kan de asielzoeker worden overgedragen. Indien de claim niet wordt geaccordeerd en de asielzoeker niet kan worden overgedragen, komt de verantwoordelijkheid voor de asielaanvraag toch bij Nederland te liggen.

De Dublinafspraken waren nodig omdat het in de loop van de jaren tachtig steeds gemakkelijker was geworden om tussen Europese landen te reizen, met name binnen de in 1985 ingestelde 'Schengenzone'.<sup>27</sup> Doordat de binnengrenzen tussen de Schengenlanden waren verdwenen, bleken afspraken op tal van beleidsterreinen – waaronder asiel – noodzakelijk (Fratzke, 2015).

Bij de besprekingen over het Dublinverdrag speelde op de achtergrond een toename van het aantal vluchtelingen in Europa als gevolg van diverse conflicten, vooral in Afghanistan, Somalië en het voormalige Joegoslavië. Deze conflicten brachten een vluchtelingenstroom op gang die tot dan toe ongekend was voor het naoorlogse West-Europa. Daar wilde de EU een gezamenlijk antwoord op vinden (WODC, 2015).

In de praktijk bleek dat niet eenvoudig. Uit een evaluatie in 2007 kwam naar voren dat het Dublinverdrag het wel mogelijk maakte om het fenomeen 'asielshoppen' vast te stellen, maar dat het veel minder goed lukte om asielzoekers terug te laten gaan naar de landen die verantwoordelijk waren voor de afhandeling van de asielaanvraag (WODC, 2015, p. 80). Ook maakte de uitbreiding van de Europese Unie tussen 2004 en 2007 het speelveld een stuk complexer. Verschillende nieuwe lidstaten, zoals Polen, Hongarije, Bulgarije en Roemenië, hebben zich nadien - net als de oude lidstaten - verplicht om aan het Dublinverdrag te voldoen (WODC, 2015, p. 21).

In de loop van de tijd werden de afspraken aangepast. Het Dublinverdrag maakte plaats voor de Dublinverordening van 2003 (Dublin II), die later werd vervangen door de Dublinverordening van 2013 (Dublin III).<sup>28</sup> De aanvullende afspraken betroffen voornamelijk de verbetering van de procedures en van de rechtsbescherming van asielzoekers. De basisgedachte achter 'Dublin' bleef echter overeind: het eerste land van registratie moet het verzoek om asiel behandelen. Deze regel vormt nog steeds een cruciale bouwsteen in het Europese streven naar een volwaardig gemeenschappelijk Europees asielsysteem.





1

2

3

4

5

6

7

8



## 4.2 Uitvoering Dublinafspraken in Nederland

Conform de Dublinverordening onderzoekt de IND, zodra een asielzoeker in Nederland een asielaanvraag indient, of een andere EU-lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling. Daartoe vergelijken medewerkers van de IND, de Vreemdelingenpolitie of de Koninklijke Marechaussee de vingerafdrukken van de asielzoeker met gegevens in de digitale systemen EU VIS (het Europese visumsysteem) en Eurodac (de Europese databank voor vingerafdrukken). Als er aanwijzingen zijn – veelal door een ‘hit’ in Eurodac – dat de vreemdeling elders in Europa al geregistreerd is geweest, dan treedt een ‘Dublinprocedure’ in werking.<sup>29</sup> Dit betekent dat de IND het asielverzoek niet inhoudelijk beoordeelt maar eerst de andere betrokken lidstaat verantwoordelijk stelt. Nederland legt daar dan een ‘Dublinclaim’ neer: een verzoek om de asielzoeker te mogen overdragen. Indien de andere lidstaat de claim erkent, wordt dat land vervolgens verantwoordelijk voor de aanvraag en moet DT&V zorgen dat de asielzoeker daar terechtkomt. Maar als de andere lidstaat de claim afwijst, komt de verantwoordelijkheid voor de asielaanvraag toch bij Nederland te liggen. Andersom kunnen andere EU-lidstaten ook een Dublinclaim bij Nederland indienen als het vermoeden bestaat dat een asielzoeker die bij hen een aanvraag indient, eerst in Nederland is geweest.

### **Gebrekkige registraties in doorreislanden ondergraven Dublinsysteem**

Van het aantal asielzoekers dat tussen 2014 en 2016 in Nederland een eerste asielaanvraag indiende, blijkt dat ruim een kwart (25,9%) in verband kan worden gebracht met een Dublinprocedure. Voor deze asielzoekers heeft Nederland in totaal 19.979 claims<sup>30</sup> ingediend bij andere EU-lidstaten. Daarnaast zijn er 1.448 claims<sup>31</sup> door andere EU-landen bij Nederland gedeponerd.

De groep asielzoekers in Nederland die met de Dublinprocedure te maken heeft gehad is absoluut en relatief groot. Echter, als we in aanmerking nemen dat verreweg de meeste asielzoekers (circa 90%) met de auto, de trein of de boot reizen en dus via andere EU-lidstaten Nederland binnenkomen, zouden we een nog veel hoger aantal Nederlandse Dublinclaims hebben mogen verwachten (WODC, 2015, p. 74). Het in dit perspectief geringe aantal Dublinclaims lijkt onder meer te maken te hebben met gebrekkige registraties in landen als Hongarije, Italië en Griekenland (IND, 2015, p. 15). Het Dublinsysteem wordt daardoor ondergraven. Dit gegeven was al geruime tijd bekend, zo zei de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie in maart 2016 in de Eerste Kamer. Maar de betrekkelijk geringe aantallen asielzoekers vóór 2014 maakten het probleem niet eerder zo urgent (VenJ, 2016d).





1

2

3

4

5

6

7

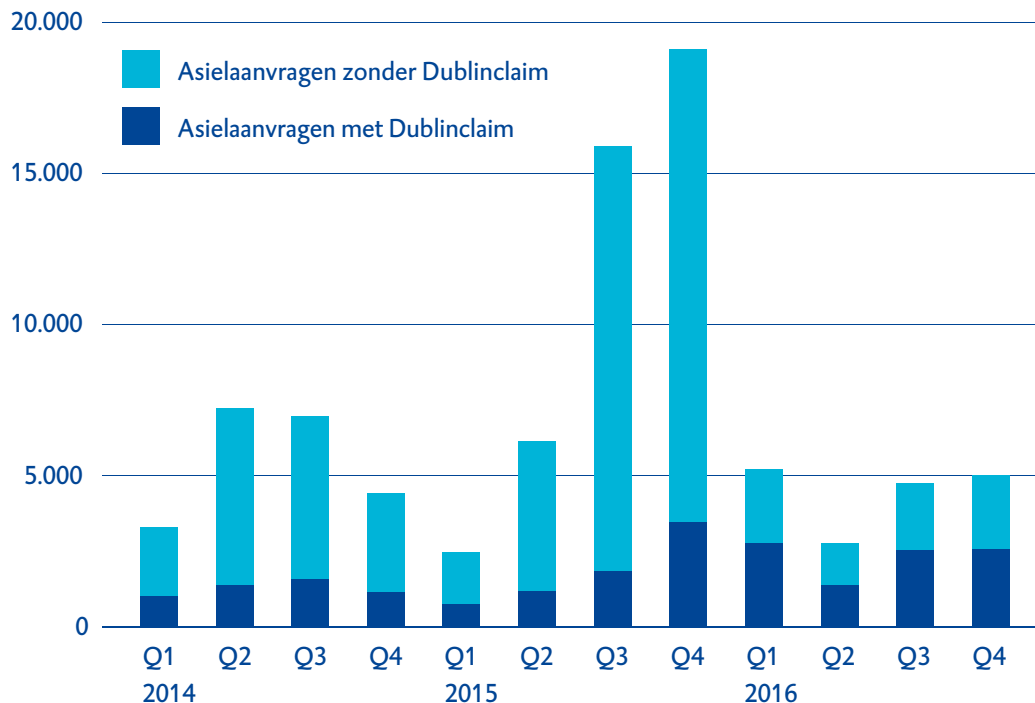
8



### Aantal Nederlandse Dublinclaims neemt in periode 2014–2016 toe

In de periode 2014–2016 is het aantal asielzoekers waarvoor Nederland een Dublinclaim bij een andere lidstaat van de EU indiende (of andersom), gegroeid. Die groei kunnen we zien in absolute aantallen, maar vooral in het aandeel van het totale aantal asielzoekers in Nederland. Van de asielzoekers met een eerste aanvraag in 2016 was 51,0% met een Dublinprocedure in aanraking geweest.

### Aandeel asielzoekers voor wie Dublinclaim wordt ingediend groeit



**Figuur 10** Aantal eerste asielaanvragen per kwartaal waarbij al dan niet een Dublinclaim is ingediend, 2014-2016

Uit onze analyse blijkt dat de groei van het aantal Dublinclaims samenhangt met de groei van asielzoekers uit 'veilige landen' die vanaf de tweede helft van 2015 in Nederland arriveerden. Daarop gaan we in hoofdstuk 5 dieper in. Daarnaast speelt ook de kwaliteit van de registratie van asielzoekers in andere EU-landen een rol. Gedurende onze onderzoeksperiode verbeterde de registratie van asielzoekers binnen de EU. Daardoor verschenen er mogelijk meer 'hits' voor matchende vingerafdrukken in Eurodac, waardoor Nederland meer Dublinclaims kon indienen.





1

2

3

4

5

6

7

8



### **Geringe effectuering van Dublinclaims**

Ons onderzoek laat zien dat de uitvoering van de Dublinverordening in de praktijk beperkingen kent. Van de 19.979 claims die Nederland tussen 2014 en 2016 bij andere EU-lidstaten neerlegde, bleken er eind 2016 slechts 2.953 (14,8%) te zijn geëffectueerd. Met 'geëffectueerd' bedoelen we in dit verband dat de asielzoeker volgens de registraties daadwerkelijk aan de Dublinpartner is overgedragen of zichzelf heeft overgedragen.

### **Weinig Nederlandse Dublinclaims leiden tot daadwerkelijke overdracht**

Naar de moeizame uitvoering van de Dublinafspraken is in Nederland al eerder onderzoek gedaan. Het WODC concludeerde al in 2015 dat het aantal gerealiseerde overdrachten van asielzoekers ver achterbleef bij de gelegde claims (WODC, 2015, p. 81). Ook in het parlement kwam dit probleem ter sprake. De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie deelde de Tweede Kamer mee dat Nederland in 2014 4.170 Dublinclaims bij andere EU-lidstaten had neergelegd. Daarvan bleken er 3.060 door die landen te worden geaccepteerd (63,3%), maar vervolgens vonden er slechts 950 daadwerkelijke overdrachten plaats (VenJ, 2016e, VenJ2016f). Dat betrof 22,8% van het totaal aantal claims. Een percentage dat min of meer in lijn is met cijfers over de situatie in de EU als geheel waaruit blijkt dat op ongeveer een kwart van de Dublinclaims een daadwerkelijke overdracht naar een ander EU-lidstaat volgt (Europese Commissie, 2016, p. 10-11).

Eén van de verklaringen voor de geringe effectuering van geaccepteerde Dublinclaims is dat vreemdelingen voorafgaand aan de overdracht met onbekende bestemming vertrekken. Veel asielzoekers zouden 'uit beeld' verdwijnen zodra bekend is wanneer de overdracht plaatsvindt (VenJ, 2016g).

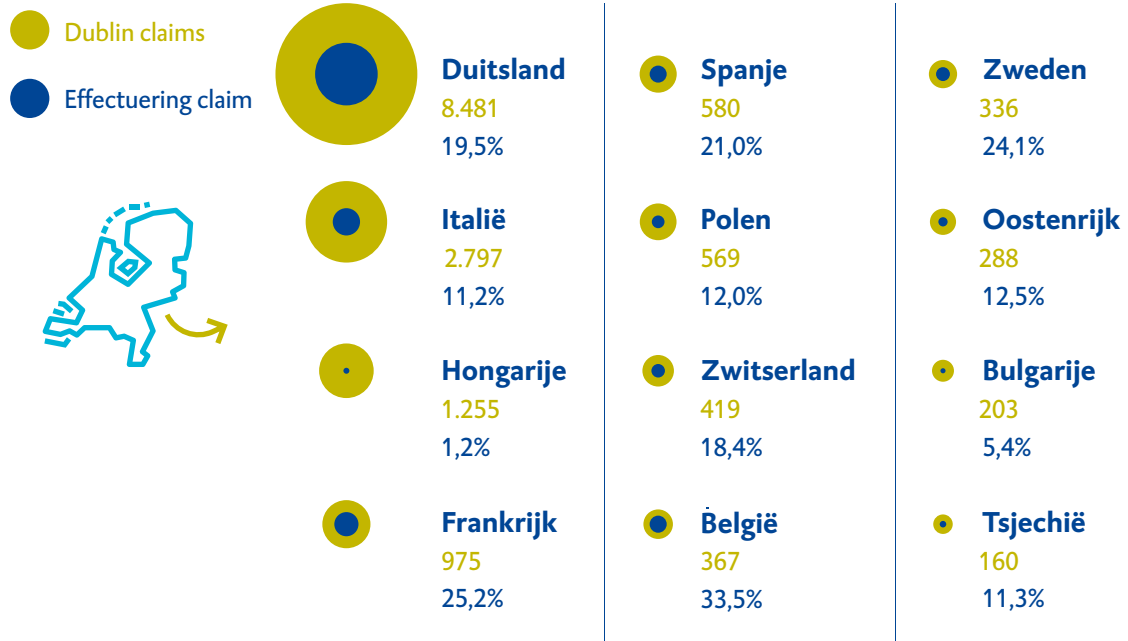
## **4.3 Verschillen in 'overnamebereidheid' tussen Europese landen**

Als we inzoomen op wat er in de periode 2014–2016 met Nederlandse Dublinclaims is gebeurd, zien we grote verschillen in effectuering: de EU-lidstaten die van Nederland verzoeken kregen om een asielzoeker over te nemen, toonden zich daartoe niet in dezelfde mate bereid. Soms had de gebrekkige effectuering echter ook te maken met de beperkte (juridische) mogelijkheden die Nederland zelf had om een Dublinclaim door te zetten.





## Grote verschillen in effectuering Dublinclaim Europese landen



**Figuur 11** Aantal bij andere EU-landen ingediende Dublinclaims en percentage dat is geëffectueerd

### Midden- en Oost-Europa: minste Dublinoverdrachten

Bij EU-lidstaten in Midden- en Oost-Europa heeft Nederland in de periode 2014–2016 de minste Dublinclaims kunnen effectueren. Een veelgebruikte route van vluchtelingen liep in 2015 via Servië (niet-EU) door lidstaat *Hongarije* verder Europa in – de zogenoemde Westelijke Balkanroute (WODC, 2015, p. 35). Dit verklaart waarom Hongarije met 1.255 claims de derde plaats inneemt op de ranglijst van landen waar Nederland in de periode 2014–2016 een Dublinclaim heeft neergelegd (zie figuur 11). Tijdens de asielprocedure in Nederland kwam naar voren dat deze mensen al in Hongarije als asielzoeker waren geregistreerd.

Opvallend is dat Hongarije van alle EU-landen verreweg het laagste percentage effectuering van de Nederlandse Dublinclaims kent, namelijk 1,2%. Deels is dat toe te schrijven aan een verschil van mening tussen Nederland en Hongarije over asielzoekers die via Griekenland de EU zijn binnengekomen en volgens Hongarije dus naar dat land terug zouden moeten. Het betreft hier 21% van de bij Hongarije neergelegde Dublinclaims. Nederland is hierover een bemiddelingsprocedure gestart. Hongarije heeft het aanbod van de bemiddelingsprocedure echter afgeslagen<sup>i</sup> (JenV, 2017a; JenV 2018).





1

2

3

4

5

6

7

8



Voor een groter deel is de gebrekkige effectuering toe te schrijven aan 655 bij Hongarije neergelegde Dublinclaims (52,2%) waarvan het akkoord is 'verstrekken'. Dat betekent dat na de acceptatie van de claim door Hongarije de overdracht niet op tijd heeft plaatsgevonden. Bij geen enkele andere EU-lidstaat komt deze categorie boven de 6% uit. Dat dit probleem vooral bij Hongarije speelt lijkt te maken te hebben met twijfels over de opvang, leefomstandigheden en procedures voor asielzoekers in dat land. In november 2015 oordeelde de Raad van State namelijk dat Nederland nader onderzoek moest doen naar die omstandigheden voordat een asielzoeker aan Hongarije kon worden overgedragen.<sup>32</sup> Daarop schortte de staatssecretaris de Dublinclaims en -overdrachten naar Hongarije op (VenJ, 2017a). De termijnen voor de bestaande claims zijn toen vermoedelijk verstrekken. De situatie rond overdrachten aan Hongarije werd daarmee vergelijkbaar met die van 'doorreisland' Griekenland, waar Nederland al sinds 2011 geen Dublinclaims meer neerlegt omdat de Nederlandse rechter dat vanwege de situatie in Griekenland verbodt.

Ook in het geval van andere Midden- en Oost-Europese lidstaten zijn in de periode 2014–2016 relatief weinig Nederlandse Dublinclaims geëffectueerd. Voor *Bulgarije* geldt een percentage van 5,4%, waarbij moet worden opgemerkt dat het aantal claims niet groot was (203). *Polen* ontving van Nederland in totaal 569 claims. Daarvan werd slechts 12,0% geëffectueerd.

#### **Alpenlanden: relatief weinig Dublinoverdrachten**

Opvallend is dat ook bij landen in het Alpengebied relatief veel Nederlandse Dublinclaims in de periode 2014–2016 niet zijn geëffectueerd. Voor *Oostenrijk* geldt een percentage van 12,5% en voor *Zwitserland* (geen lid van de EU, maar wel partner in de Dublinafspraken) 18,4%. Een eenduidige verklaring hiervoor is er niet.

#### **Meeste Dublinoverdrachten naar België, Frankrijk en Zweden**

België heeft in de periode 2014–2016 vergeleken met andere landen het grootste aantal asielzoekers via een Dublinclaim van Nederland overgenomen. Van de Nederlandse claims op onze zuiderburen werd 33,5% geëffectueerd. *België* wordt daarin gevolgd door *Frankrijk* (25,2%) en *Zweden* (24,1%).

Verder valt op dat Duitsland en Italië eind 2016 nog veel Dublinaanvragen van Nederland in behandeling hadden, respectievelijk 39,3% en 36,6%. Dit zijn ook de landen die van Nederland de meeste verzoeken kregen om asielzoekers over te nemen op grond van de Dublinafspraken.





1

2

3

4

5

6

7

8



## 4.4 Toekomst van de Dublinafspraken

De vluchtelingencrisis heeft binnen de Europese Unie geleid tot grote spanningen tussen lidstaten over het asielbeleid. Een van de vragen was of het Dublinverdrag nog wel zin had, nu zo weinig landen zich eraan hielden. Ook uit onze analyse blijkt dat de Dublinafspraken beperkt werden nageleefd. In september 2015 stelden de EU-regeringsleiders met een meerderheidsbesluit een noodprocedure in werking (Raad van de Europese Unie, 2015). Het basisprincipe van het Dublinverdrag – asielprocedure in het land van eerste registratie – was gezien de grote hoeveelheden vluchtelingen die met name Griekenland en Italië bereikten, op dat moment niet realistisch. Andere lidstaten zouden via een afgesproken verdeelsleutel tienduizenden asielzoekers uit die landen moeten overnemen.

Nederland steunde deze maatregel, maar het besluit stuitte op hevig verzet van landen als Hongarije, Polen, Slowakije en Tsjechië. Deze landen weigerden mee te werken aan de ‘relocatie’ van asielzoekers, waardoor de uitvoering ervan werd gehinderd.<sup>33</sup> Juridische procedures over en weer waren het gevolg.<sup>34</sup>

In december 2017 kwam de Europese Commissie met een voorstel in een poging om de impasse te doorbreken. Een aantal aanpassingen van de Dublinverordening (‘Dublin IV’) zou moeten resulteren in een rechtvaardige manier om asielzoekers tussen lidstaten te verdelen. De relocatie van migranten mag wat de Commissie betreft onder normale omstandigheden op vrijwillige basis plaatsvinden. Alleen in ‘ernstige crisissituaties’ moeten EU-lidstaten worden verplicht om asielzoekers over te nemen van landen aan de buitengrenzen die grote aantallen krijgen te verwerken.<sup>35</sup> Op een Europese top in juni 2018 zal over deze voorstellen een besluit moeten vallen.

## 4.5 Conclusies

Om te voorkomen dat asielzoekers binnen de Europese Unie gaan reizen om hun asielverzoek gehonoreerd te krijgen, hebben de EU-lidstaten (en andere landen) afspraken gemaakt in het Dublinverdrag. Een asielverzoek moet worden behandeld in het eerste land van binnenkomst. De vluchtelingencrisis heeft laten zien dat deze afspraken door uiteenlopende oorzaken in de praktijk niet goed worden nageleefd.

In Nederland is in de periode 2014-2016 het aantal asielzoekers waarvoor een Dublinclaim werd ingediend toegenomen – zowel in absolute aantallen als in percentages van de totale asielinstroom. De effectuering van deze ‘Dublinclaims’ van Nederland naar andere EU lidstaten is met 14,8% echter laag te noemen, lager dan tot dusver bekend was.<sup>36</sup> Er zijn grote verschillen zichtbaar tussen individuele lidstaten als het gaat om de aantallen asielzoekers die in de periode 2014-2016 van Nederland zijn overgenomen.





1

2

3

4

5

6

7

8



## 5 Asielzoekers uit veilige landen

Kort na de grote piek in de instroom van vluchtelingen naar Nederland volgde in 2016 een opvallende groei van het aantal asielzoekers uit zogenoemde veilige landen. Van de 82.985 asielzoekers die in de periode 2014-2016 naar ons land kwamen, waren er in totaal 13.789 (16,6%) afkomstig uit veilige landen. Die groep mensen – bijna altijd zonder recht op asiel – kwamen als het ware mee in het kielzog van de asielzoekers uit niet-veilige gebieden als Syrië en Eritrea. In veel gevallen probeerden deze mensen eerst elders in Europa asiel aan te vragen. Voor de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie vormde de komst van veel asielzoekers uit veilige landen zonder recht op asiel eind 2016 een reden om extra maatregelen te nemen.

### 5.1 Toename asielzoekers uit veilige landen

Internationale consensus over wat ‘veilige landen’ zijn bestaat niet. Ofschoon de Europese Unie streeft naar harmonisering op dit punt, hanteren de lidstaten verschillende lijsten met landen waarvan de burgers, gezien de algemene situatie ter plaatse, in beginsel niet in aanmerking komen voor bescherming. In dit onderzoek gaan wij uit van de Nederlandse lijst, die inmiddels bestaat uit 59 veilige landen.<sup>37</sup> Overigens geldt voor een aantal landen dat Nederland bepaalde regio’s daarbinnen wél als onveilig beschouwt.

In Nederland betekent het gebruik van de lijst met veilige landen niet dat alle aanvragen uit die landen bij voorbaat worden afgewezen. In het Nederlandse asielstelsel worden ze wel als afzonderlijke groep behandeld en doorlopen ze, sinds in maart 2016 het ‘sporenbeleid’ werd ingevoerd (zie hoofdstuk 3, § 3.2), een kortere procedure. Maar op grond van internationale verdragen is Nederland verplicht elk asielverzoek individueel te beoordelen. Asielzoekers kunnen immers in eigen land, ook als dit officieel een veilig land is, gevaar lopen vanwege hun politieke of religieuze overtuiging of vanwege hun seksuele geaardheid. In zulke gevallen kunnen mensen uit veilige landen tóch in aanmerking komen voor bescherming. Uit onze analyse blijkt echter dat asielzoekers uit veilige landen in de praktijk nauwelijks kans maken op inwilliging van hun asielverzoek. Van de 13.789 eerste asiel-aanvragen van mensen uit veilige landen, heeft de IND er na beoordeling slechts 227 ingewilligd. Het merendeel (98,4%) werd dus niet ingewilligd.

Toch is het aantal asielzoekers uit veilige landen in de loop van de periode 2014–2016 gestaag toegenomen; zie figuur 12.







1

2

3

4

5

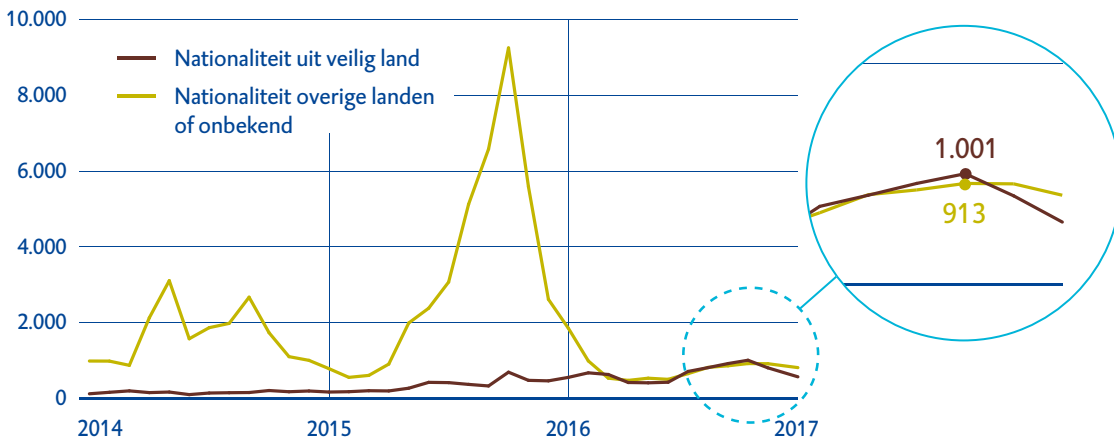
6

7

8



## Asielzoekers uit veilige landen komen in het kielzog van de grote instroom



**Figuur 12** Aantallen asielzoekers met eerste aanvraag in periode 2014-2016, uitgesplitst naar herkomst uit al dan niet veilige landen

Onze cijfers over Nederland laten in 2016 een relatief hoge instroom zien die volgt op de grotere piek van asielzoekers uit niet-veilige landen in 2015. We kunnen dus zeggen dat veel asielzoekers uit veilige landen ‘in het kielzog’ van vluchtelingen uit onveilige landen naar Nederland zijn gekomen. In 2016 waren de aantallen asielzoekers uit niet-veilige landen – die inmiddels sterk waren afgenomen – en veilige landen zelfs min of meer even groot.

Voor de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie vormde de komst van veel asielzoekers uit veilige landen zonder recht op asiel eind 2016 een reden om extra maatregelen te nemen. Hij formuleerde het als een ‘oneigenlijke belasting voor onze samenleving’ die het draagvlak voor het asielbeleid aantastte (VenJ, 2016b; 2016h). Met de maatregelen wilde het kabinet de asielaanvragen van deze groepen sneller afhandelen, afgewezenen sneller uit Nederland laten vertrekken en de overlast van deze groepen beperken. Over het effect van deze aanscherpingen kunnen wij niets zeggen, omdat de maatregelen grotendeels buiten onze onderzoeksperiode vallen.





1

2

3

4

5

6

7

8

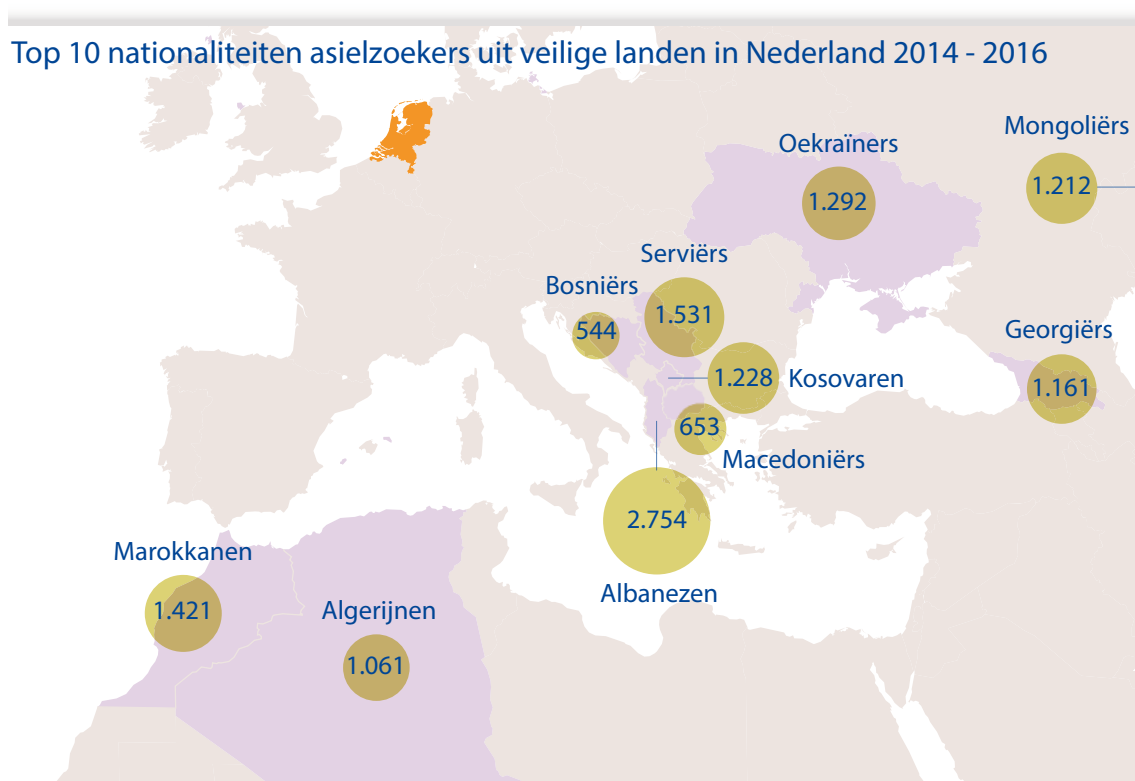


## 5.2 Nederland als tweede keus

In Nederland volgt de toename van asielzoekers uit veilige landen op de vluchtelingenpiek van 2015. Maar uit de Europese asielregistraties blijkt dat de meeste asielzoekers uit veilige landen Europa al binnenkwamen vóór de grote instroom van asielzoekers uit oorlogsgebied en andere onveilige landen. Veel van deze asielzoekers hebben eerst in andere EU-landen, met name in Duitsland, een asielverzoek ingediend. Pas toen ze daar een afwijzing ontvingen of toen de omstandigheden in de opvang tegenvielen, besloten ze naar Nederland te komen (ACVZ, 2018).

Dit patroon herkennen we in onze cijfers: asielzoekers uit veilige landen zijn relatief vaak in aanraking geweest met een Dublinprocedure. Dit geldt bijvoorbeeld voor 91,0% van alle Kosovaren die een asielaanvraag in Nederland deden, voor 87,4% van de Georgiërs en voor 80,5% van de Algerijnen. Voordat ze in Nederland een asielverzoek deden, vroegen deze mensen dus eerst in een ander EU-land asiel aan, of zijn ze daar tenminste geregistreerd geweest. Vaak betrof dat Duitsland. Naar dat land stuurt Nederland ook verreweg de meeste mensen met Dublinclaims (zie § 4.2).

De groep asielzoekers uit veilige landen hebben verschillende nationaliteiten. In figuur 13 zijn de tien meest voorkomende nationaliteiten weergegeven.



**Figuur 13** Aantal asielzoekers met eerste aanvraag in de periode 2014-2016, afkomstig uit veilig land





1

2

3

4

5

6

7

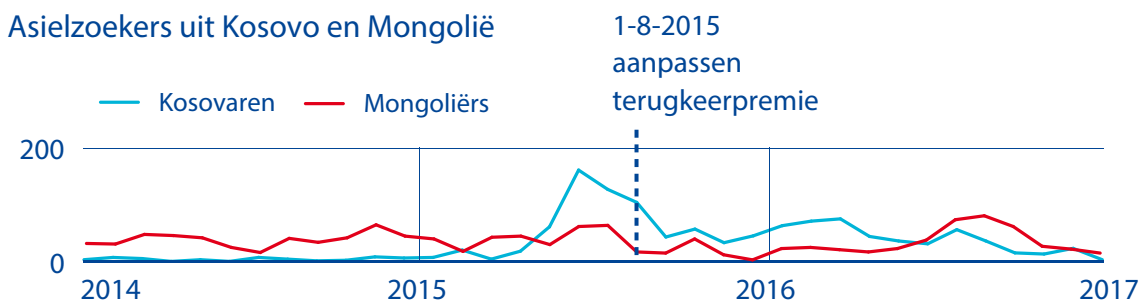
8



### 5.3 Diversiteit in nationaliteiten en motivaties

Asielzoekers uit veilige landen kwamen niet in een regelmatige stroom naar Nederland. Ons land was, zo laten onze cijfers zien, in de periode 2014-2016 gedurende een bepaalde periode aantrekkelijk voor mensen uit specifieke landen. Diverse factoren speelden daarbij een rol, zo bleek uit onderzoek van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ). Zij keek gericht naar asielzoekers uit Albanië, Georgië en Marokko en concludeerde dat de ‘pushfactoren’ om het eigen land te verlaten meestal belangrijker bleken dan de ‘pullfactor’ Nederland. Het gebrek aan economisch perspectief vormde over het algemeen de belangrijkste reden voor vertrek uit het land van herkomst (ACVZ, 2018). Uit ditzelfde onderzoek bleek dat bij alle drie de groepen Nederland meestal niet het land van eerste keuze was, maar dat de gepercipieerde kwaliteit van de asiel- en opvangvoorzieningen één van de factoren was om alsnog voor Nederland te kiezen. Daarnaast speelden volgens de ACVZ ook andere factoren een rol, zoals een positief imago van Nederland op het gebied van veiligheid en vrijheid, tolerantie en afwezigheid van discriminatie. Ook wees de ACVZ in het rapport op de mogelijke rol van terugkeerondersteuning, in natura of in geld (ACVZ, 2018).

Hieronder gaan we in op de instroom van asielzoekers uit verschillende veilige landen, namelijk Kosovo en Mongolië (figuur 14), Oekraïne en Georgië (figuur 15), Westelijke Balkan (figuur 16) en Noord-Afrika (figuur 17).



**Figuur 14** Aantallen eerste aanvragen van Kosovaarse en Mongolische asielzoekers in periode 2014–2016

De toename van asielzoekers uit veilige landen begon in onze onderzoeksperiode met de tamelijk plotselinge komst van Kosovaren in het voorjaar van 2015. Het was al eerder duidelijk dat tienduizenden inwoners van Kosovo hun land – een van de armste landen in Europa – hadden verlaten. Deze Kosovaren vertrokken uit hun land nadat buurland Servië de reismogelijkheden in 2014 had versoepeld. Maar de asielzoekers uit Kosovo bereikten





1

2

3

4

5

6

7

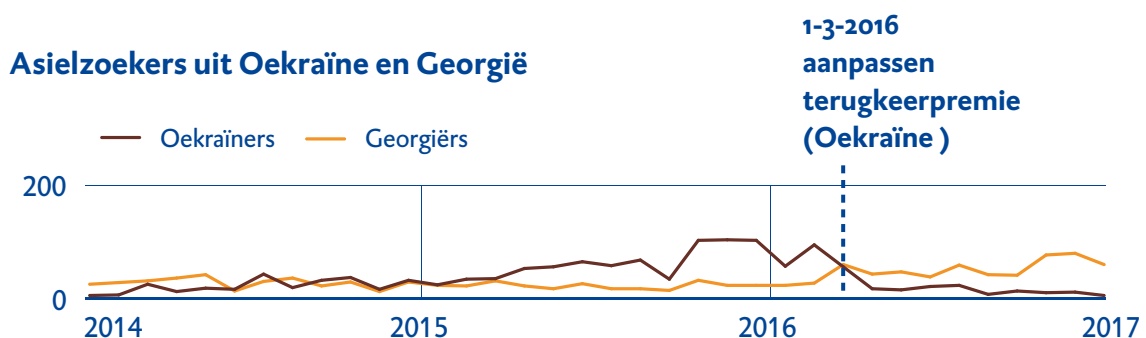
8



in die tijd Nederland nog niet. Volgens de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie kwam uit een analyse van DT&V naar voren dat er aanwijzingen waren dat Kosovaren vooral naar Nederland kwamen om gebruik te kunnen maken van terugkeergelden. Op grond van deze analyse besloot de staatssecretaris voor Kosovaren de terugkeerregeling per 1 augustus 2015 te beperken<sup>i</sup> (VenJ, 2015b). In onze cijfers zien we na deze datum dat de reeds ingezette daling van het aantal eerste asielaanvragen van Kosovaren zich doorzet. Maar hun aantal – in totaal 1.228 aanvragen in onze onderzoeksperiode – bleef hoger dan voor de piek.

Per 1 augustus 2015 beperkte de staatssecretaris ook de terugkeerondersteuning voor asielzoekers uit *Mongolië*. Het aantal asielzoekers uit dat land was minder gestegen dan die uit Kosovo, maar ze behoorden met enkele tientallen aanvragen per maand vanaf 2014 wel tot de koplopers van de asielzoekers uit veilige landen. In totaal kwamen er in de periode 2014-2016 1.112 Mongolische asielzoekers naar Nederland.

Ook de Mongolische asielzoekers maakten veelvuldig gebruik van de terugkeerondersteuning.<sup>38</sup> Het bedrag dat zij van de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) ontvingen was echter vaak veel lager dan zij naar eigen zeggen hadden betaald aan reisagenten. De terugkeervergoeding als cruciaal motief om naar Nederland te komen lijkt daarom bij deze groep twijfelachtig. Kort na de maatregel van de staatssecretaris om de terugkeerregeling te beperken, daalde het aantal asielaanvragen van Mongoliërs gedurende enige tijd, om in 2016 weer te stijgen. De maatregel had overigens alleen betrekking op asielaanvragers met een Dublinclaim. Omdat driekwart van de Mongoliërs rechtstreeks naar Nederland was gereisd, bleef voor de meesten de mogelijkheid van een terugkeervergoeding bestaan.



**Figuur 15** Aantallen eerste aanvragen van Oekraïense en Georgische asielzoekers in periode 2014-2016





1

2

3

4

5

6

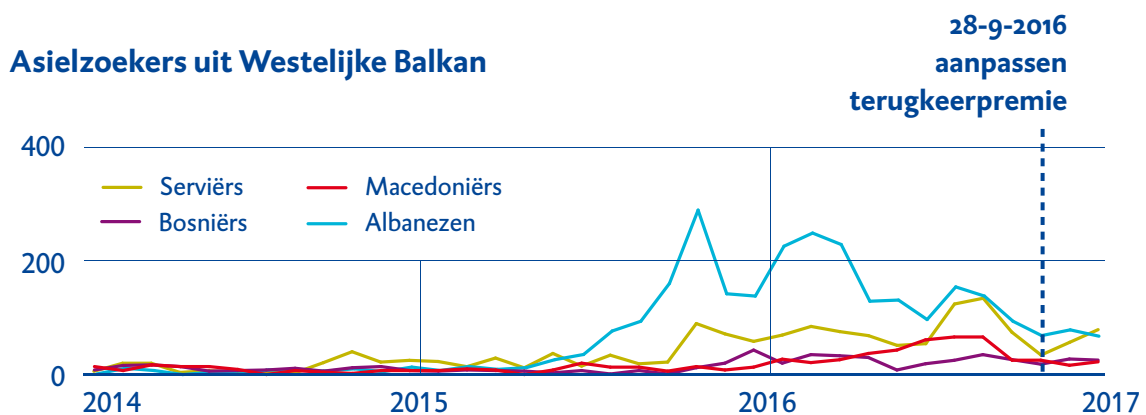
7

8



Het aantal asielzoekers uit Oekraïne nam vanaf begin 2015 gestaag toe. Volgens de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie waren zij voor het overgrote deel afkomstig uit een ‘veilige’ regio in West-Oekraïne, en waren ze veelal met een Pools Schengenvisum naar Nederland gekomen. Kort na het doen van de asielaanvraag namen zij alweer stappen om zelfstandig te vertrekken – wat zij vaak ook inderdaad deden, met steun van het IOM. Asielzoekers uit Oekraïne vormen de op een na grootste groep asielzoekers die in 2015 met hulp van IOM Nederland verlieten (VenJ, 2015c). Toen de staatssecretaris in maart 2016 besloot de ondersteuning voor Oekraïners te beperken, zette de reeds ingezette daling zich voort. Vervolgens bleef het aantal aanvragen gedurende onze onderzoeksperiode op een laag niveau. In totaal ging het om een instroom van 1.292 asielzoekers uit Oekraïne.

Asielzoekers uit Georgië werden al in 2012<sup>i</sup> uitgesloten van terugkeerondersteuning. Deze ondersteuning kan sindsdien dus geen motief zijn geweest om naar Nederland te komen. We zien in onze cijfers het aantal asielzoekers uit Georgië vanaf begin 2016 langzaam toenemen, tot een totaal van 1.161 eerste aanvragen in onze onderzoeksperiode.



**Figuur 16** Aantallen eerste aanvragen van Servische, Bosnische, Macedonische en Albanese asielzoekers in periode 2014–2016

Na de piek van Kosovaren in het begin van 2015, kwamen er later in dat jaar ook meer mensen uit andere voormalige Joegoslavische republieken als asielzoekers naar Nederland: Serviërs, Macedoniërs en Bosniërs. Bij elkaar ging dat volgens onze gegevens in de periode 2014–2016 om 2.728 mensen. Een flinke stijging zien we daarnaast bij Albanese, die vanaf de late zomer van 2015 tamelijk plotseling naar Nederland kwamen. Vanaf september van

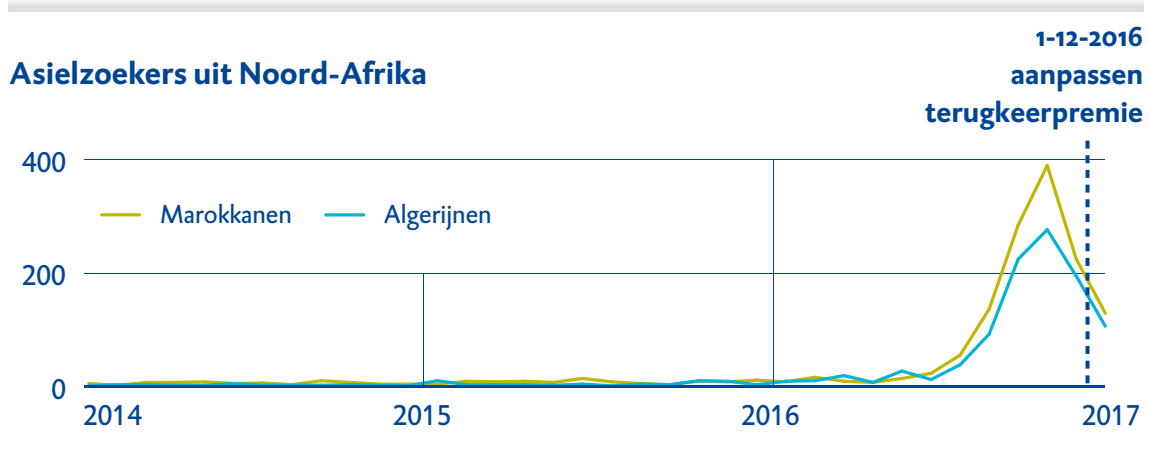




dat jaar tot aan augustus 2016 is het maandelijks zelfs de grootste groep asielzoekers uit veilige landen. In onze onderzoeksperiode ging het in totaal om 2.754 aanvragen.

Volgens de ACVZ, die een casestudie deed naar de Albanese asielzoekers, betrof het hoogstwaarschijnlijk voor een deel asielzoekers die in Duitsland waren afgewezen voordat ze naar Nederland gingen. Meestal reisden de Albanese over land via Italië. Maar ze kwamen ook met rechtstreekse vluchten uit de Albanese hoofdstad Tirana. Dergelijke reizen waren legaal, aangezien de visumplicht voor Albanese in Schengenlanden in 2010 was geschrapt (ACVZ, 2018, p. 109-111). Volgens onderzoek van de ACVZ (2018) waren economische redenen, al dan niet in combinatie met andere redenen, de belangrijkste beweegredenen voor Albanese om het land van herkomst te verlaten.

Asielzoekers uit de Balkan – en met name Albanese – maakten veel gebruik van de beperkte terugkeerondersteuning van de IOM.<sup>39</sup> Omdat dit volgens de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie leidde tot hoge kosten en grote werkdruk bij die organisatie, besloot de staatssecretaris de terugkeervoorzieningen voor deze nationaliteiten per 28 september 2016 te beëindigen (VenJ, 2016i). In onze cijfers zien wij dat het aantal asielzoekers uit Albanië en Servië al voor dat besluit terugliep. Ook de ACVZ wijst daarop in onderzoek naar beweegredenen van asielzoekers en beschrijft dat Nederland daarnaast andere specifieke maatregelen nam die invloed kunnen hebben gehad op de instroom (ACVZ, 2018, p. 115). Voor Albanese zien wij in onze cijfers een daling na de introductie van het ‘sporenbeleid’, maar bijvoorbeeld voor Serviërs zien we dat niet.



**Figuur 17** Aantallen eerste aanvragen van Marokkaanse en Algerijnse asielzoekers in periode 2014–2016





1

2

3

4

5

6

7

8



Kort na de piek van asielzoekers uit de Westelijke Balkan arriveerden in de tweede helft van 2016 in Nederland tamelijk plotseling relatief veel asielzoekers uit Noord-Afrikaanse veilige landen zoals *Marokko*, *Algerije* en in mindere mate *Tunesië*. Zij lijken volgens de IND aanvankelijk langere tijd in andere EU-landen te hebben verbleven, meestal in Duitsland (IND, 2017). In onze onderzoeksperiode vroegen in totaal 1.421 Marokkanen asiel in Nederland aan, tegen 1.061 Algerijnen. De IND heeft op basis van dossieronderzoek de indicatie dat een groot deel van de Marokkanen en Algerijnen hun eigen land al in de tweede helft van 2015 hadden verlaten. Een aanzienlijk deel van hen kwam de EU binnen via de ‘oostelijke Mediterrane route’, die op dat moment ook werd gebruikt door een grote vluchtelingenstroom vanuit Syrië.

Uit onze cijfers blijkt dat Marokkaanse en Algerijnse asielzoekers die in de periode 2014–2016 naar Nederland kwamen, zelden paspoorten of andere documenten bij zich hadden. Van de Marokkaanse asielzoekers heeft 91,7% geen officieel identiteitsdocument of andere identificerende documenten bij zich. Voor Algerijnen is dit 96,0%.

Tot de groep Marokkaanse en Algerijnse asielzoekers in de periode 2014–2016 behoorden vaak ongehuwde mannen tussen 18 en 35 jaar. Wat hun precieze motieven waren om uit hun land van herkomst te vertrekken, hebben wij niet onderzocht.<sup>40</sup> In onze cijfers is te zien dat de instroom van Algerijnen en Marokkanen al aan het dalen was toen de staatssecretaris de terugkeerondersteuning voor hen per 1 december 2016 beperkte.

## 5.4 Conclusies

In het kielzog van de grote instroom van vluchtelingen uit oorlogsgebieden kwamen in 2014–2016 13.789 asielzoekers uit veilige landen naar Nederland, dit is 16,6% van de totale asielinstroom in het onderzochte cohort. Vaak waren deze asielzoekers al eerder naar andere EU-landen gereisd en daar afgewezen. Mogelijk heeft afwijzing elders ervoor gezorgd dat ze naar Nederland zijn gereisd en een asielverzoek hebben ingediend. De kans op asiel was echter miniem: in onze onderzoeksperiode werd 98,4% van de asielaanvragen van asielzoekers uit veilige landen niet ingewilligd.

We zien dat de asielzoekers uit veilige landen niet in een regelmatige stroom naar Nederland kwamen. Dit heeft te maken met de asielmotieven en reisroutes, die per nationaliteit verschillen. Of het invoeren van kortere procedures voor deze groep (het ‘sporenbeleid’) de instroom heeft beperkt, kunnen wij moeilijk vaststellen.





## 6 Knelpunten rond terugkeer en vertrek

Asielzoekers wiens verzoek op asiel wordt afgewezen moeten Nederland in principe verlaten. Het is voor de overheid niet altijd gemakkelijk om dat te bewerkstelligen. De terugkeer van afgewezen asielzoekers wordt regelmatig gehinderd door gebrek aan medewerking van de landen van herkomst. Ook de afgewezen asielzoekers zelf belemmeren regelmatig de terugkeer: het blijkt in de praktijk mogelijk om 'uit beeld te verdwijnen'. Uit onze cijfers blijkt dat minder dan de helft van de asielzoekers die geen recht hebben op asiel aantoonbaar uit Nederland vertrekt.

### 6.1 Aantoonbaar vertrek uitgeprocedeerde asielzoekers: uiteenlopende cijfers

DT&V heeft tot taak om ervoor te zorgen dat asielzoekers en andere vreemdelingen die geen verblijfsvergunning hebben, Nederland verlaten. Van asielzoekers wier asielverzoek niet is ingewilligd wordt verwacht dat ze zelfstandig vertrekken. DT&V biedt daarbij ondersteuning, bijvoorbeeld voor het verkrijgen van de benodigde reisdocumenten. Asielzoekers kunnen zich voor hulp bij hun vertrek ook wenden tot de IOM, waarmee DT&V samenwerkt. Als uitgeprocedeerde asielzoekers Nederland niet verlaten, kunnen ze daartoe worden gedwongen. Wanneer er aanwijzingen zijn dat een afgewezen asielzoeker voor wie uitzetting wordt voorbereid zich aan het toezicht zal onttrekken, kan hij worden vastgezet.

#### **Cijfers Ministerie van Justitie en Veiligheid**

De resultaten van het terugkeerbeleid staan vermeld in de jaarlijkse *Rapportage Vreemdelingenketen* van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Daarin maakt het ministerie onderscheid tussen 'aantoonbaar vertrek' en 'niet-aantoonbaar vertrek' van vreemdelingen. Bij aantoonbaar vertrek gaat het om mensen die Nederland gedwongen hebben verlaten, maar ook om mensen die onder toezicht vrijwillig ('zelfstandig') zijn vertrokken. Is een vertrek niet-aantoonbaar, dan betekent dit dat de vreemdeling bijvoorbeeld niet meer is komen opdagen in het kader van zijn meldplicht, of niet meer op het laatst geregistreerde adres blijkt te verblijven (Venj, 2017b, p. 38). Het kan in zulke gevallen zo zijn dat de vreemdeling Nederland heeft verlaten, maar evengoed dat hij zich nog steeds in Nederland bevindt.





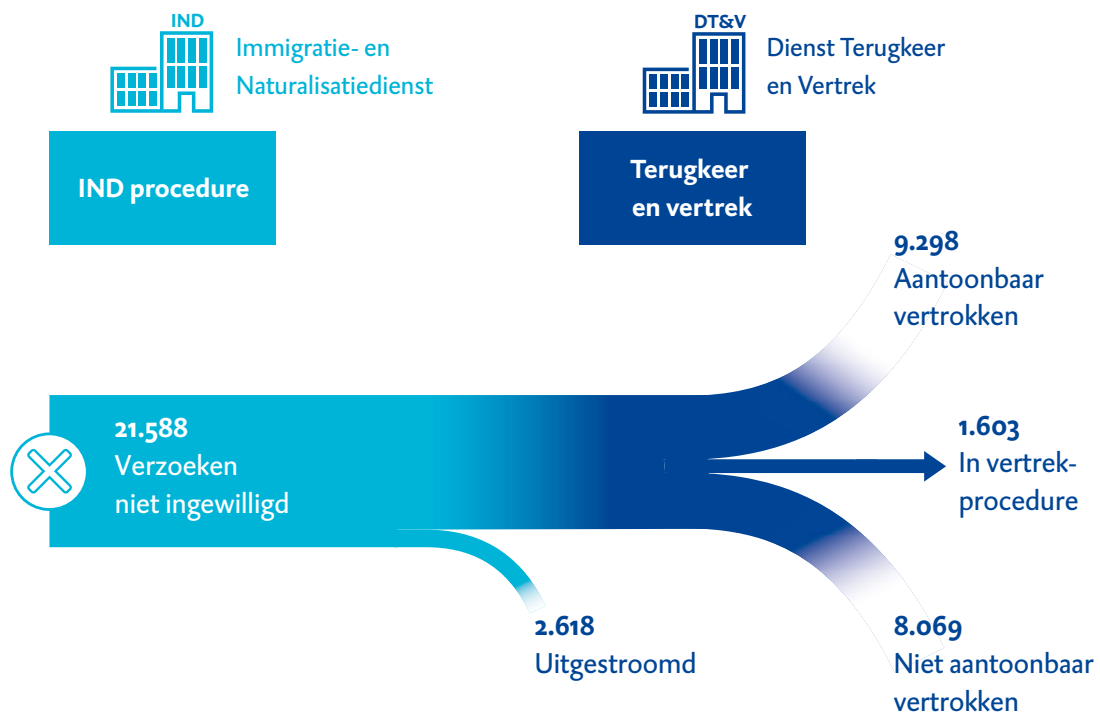


In deze jaarlijkse rapportage meldt het ministerie de vertrekcijfers van DT&V die het vertrek van veel vreemdelingen regisseert. Daarnaast bevat de rapportage ook informatie over het zogeheten ‘ketenbreed vertrek’. Daarin zijn ook cijfers meegenomen van andere organisaties die betrokken zijn bij het vertrek van vreemdelingen als IOM of Koninklijke Marechaussee. Het ministerie maakt bij de vertrekcijfers melding van de procentuele verhouding tussen de aantallen aantoonbaar vertrokken en de aantallen niet-aantoonbaar vertrokken vreemdelingen. ‘Ketenbreed’ schommelde het aandeel aantoonbaar vertrek in de periode 2014–2016 tussen de 52 en 54,4%. Ook in de vertrekcijfers van DT&V kwam dat percentage de laatste jaren (met uitzondering van 2014) telkens boven de 50% uit.

### Cijfers Algemene Rekenkamer

Omdat het belangrijk is om te weten in hoeverre asielzoekers zonder recht op verblijf in Nederland ons land daadwerkelijk (en dus ‘aantoonbaar’) verlaten, berekenden wij dit voor de populatie van ons onderzoek. Het aandeel aantoonbaar vertrek in het cohort uit ons onderzoek komt op 46,5%.<sup>41</sup>

### Van de asielzoekers zonder inwilliging is 46,5% aantoonbaar vertrokken



**Figuur 18** Aantallen al dan niet aantoonbaar vertrokken afgewezen asielzoekers in periode 2014–2016<sup>42</sup>



1

2

3

4

5

6

7

8



De voornaamste verklaring voor het feit dat uit ons onderzoek een geringer aandeel aantoonbaar vertrek naar voren komt dan uit de officiële rapportages, is dat wij uitsluitend naar het cohort asielzoekers hebben gekeken. In de *Rapportage Vreemdelingenketen* worden de terugkeercijfers van *alle* vreemdelingen verwerkt, of het nu asielzoekers zijn of niet. Dat betreft een breder scala aan mensen die Nederland moeten verlaten. In die rapportage zitten bijvoorbeeld ook opgepakte illegale of criminele vreemdelingen die het land zijn uitgezet of vreemdelingen die geen asiel aanvroegen, maar die door de Koninklijke Marechaussee bij de grens werden teruggestuurd. Zulke groepen worden in onze berekeningen niet meegenomen.

Voor een deel hebben de verschillen ook te maken met onze onderzoeksopzet, die met zich meebracht dat wij een specifiek cohort asielzoekers volgden. Wij beperkten ons dus niet tot een jaarlijks peilmoment, maar volgden de asielzoeker vanaf het begin van de asielprocedure.<sup>43</sup> Dat zorgde voor nieuwe inzichten. Zo konden wij bijvoorbeeld zien dat een groep van 2.618 asielzoekers die van de IND geen inwilliging van hun asielverzoek hadden gekregen, niet bij DT&V in een vertrekprocedure terecht waren gekomen. Het overgrote deel daarvan bestond uit mensen die daarvoor al ‘met onbekende bestemming’ waren vertrokken.

## 6.2 Verschillen tussen nationaliteiten

In onze data zie we grote verschillen tussen nationaliteiten als het gaat om het aandeel asielzoekers dat aantoonbaar is vertrokken. De reguliere rapportages van het Ministerie van Veiligheid en Justitie vermelden dat fenomeen eveneens, maar deze rapportages beperken zich tot het onderverdelen van de populaties ‘aantoonbaar vertrek en ‘vertrek zonder toezicht’ in nationaliteiten. Zo weten we bijvoorbeeld dat in 2016 van de ketenbreed aantoonbaar vertrokken vreemdelingen 6% de Iraakse nationaliteit had en dat van de niet-aantoonbaar vertrokken vreemdelingen 5% Kosovaar was (VenJ, 2017b, p. 39).

Deze methodiek geeft echter geen inzicht in de effectiviteit van het uitzetbeleid per nationaliteit, nog afgezien van het feit dat het hier niet uitsluitend om asielzoekers gaat.





1

2

3

4

5


6

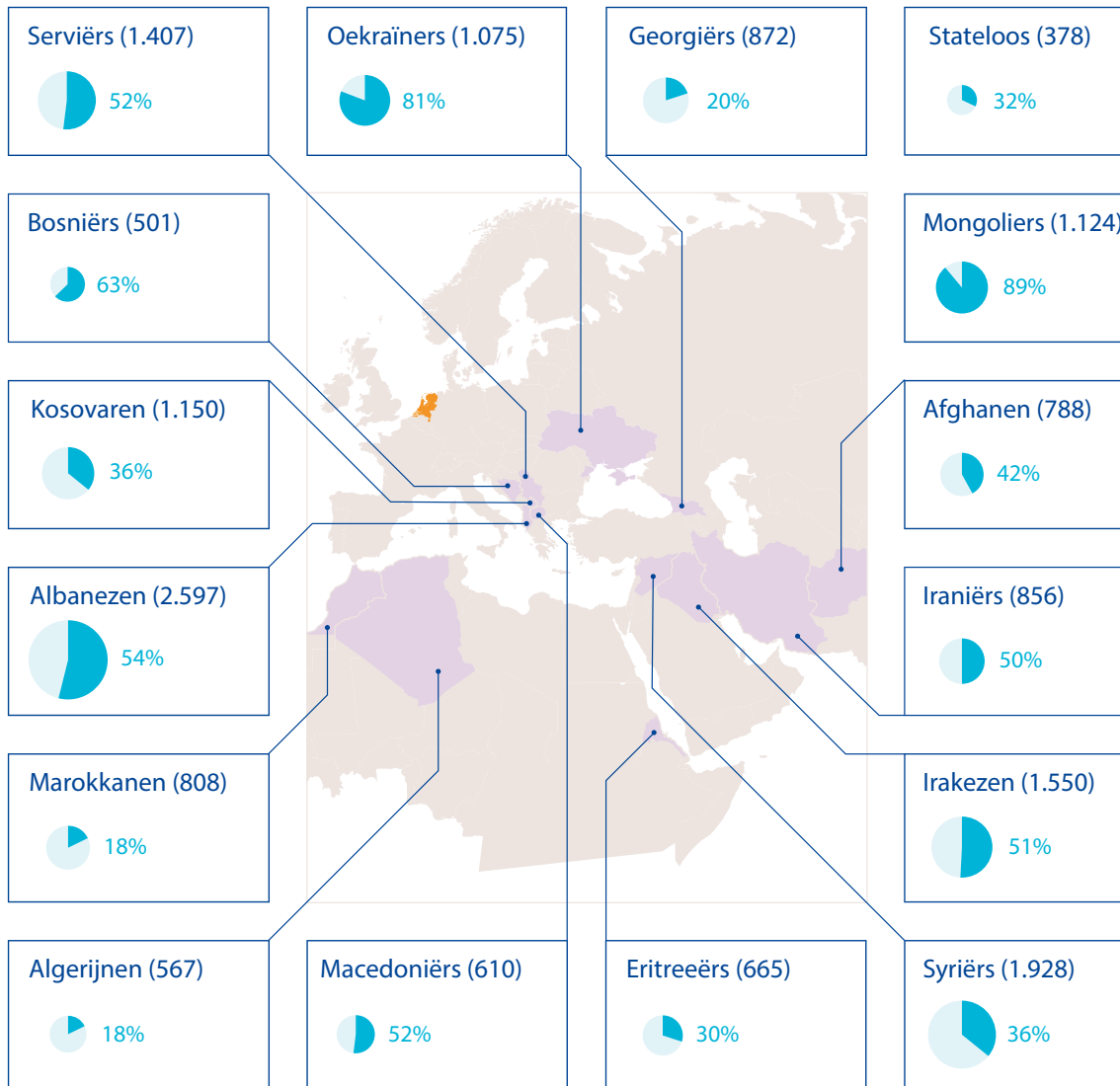
7

8



## Aantoonbaarheid vertrek verschilt per nationaliteit

 Aantoonbaar vertrokken



**Figuur 19** Uitgeprocedeerde asielzoekers in periode 2014-2016 per nationaliteit die volgens de registraties zijn 'vertrokken', met aanduiding van aandeel 'aantoonbaar' vertrek uit Nederland

### Noord-Afrika

Bij asielzoekers uit Noord-Afrika liggen de percentages aantoonbaar vertrek opvallend laag. Van afgewezen asielzoekers uit zowel Marokko als Algerije vertrok slechts 18% 'aantoonbaar', het laagste percentage van alle nationaliteiten. Dat betekent dat 82% van hen





1

2

3

4

5

6

7

8



‘niet-aantoonbaar’ vertrok. De autoriteiten weten dus niet waar deze asielzoekers zijn gebleven. Veel van de Marokkanen en Algerijnen die wél aantoonbaar vertrokken, zijn naar andere EU-landen gegaan, aldus<sup>i</sup> het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Het betreft veelal asielzoekers waarvoor een Dublinclaim is uitgegaan omdat ze eerst in een ander EU-land asiel hebben aangevraagd.

Dat het aandeel aantoonbaar vertrek onder Marokkanen en Algerijnen zo laag is, heeft voor een deel te maken met de moeizame samenwerking tussen Nederland en de landen van herkomst. Marokko en Algerije blijken nauwelijks bereid mee te werken aan gedwongen terugkeer van hun onderdanen van wie in Nederland de asielaanvraag niet is ingewilligd.<sup>44</sup> In het geval van Marokko en Algerije komt dit vaak tot uiting in onbereidwilligheid bij het verstrekken van zogenoemde *laissez passers* voor afgewezen asielzoekers die geen documenten bij zich hebben,<sup>45</sup> hetgeen bij Marokkanen en Algerijnen veelvuldig het geval is.

Voor een soepele terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers naar het land van herkomst is Nederland deels afhankelijk van zogenoemde terug- en overnameovereenkomsten (T&O's) die de Europese Unie en de Benelux met niet-lidstaten proberen te sluiten. In het geval van Algerije en Marokko is dat tot dusver niet gelukt (ACVZ, 2015, p. 10/60 en deel C, p. 59/84).<sup>46</sup> Om de terugkeer van ongewenste vreemdelingen langs andere weg te verbeteren plaatste het kabinet-Rutte I in 2011 Algerije en Marokko op een lijst van zogeheten ‘Ministerraadlanden’<sup>47</sup> die een speerpunt vormen in een ‘strategische landenbenadering’ met betrekking tot migratie. Deze strategische benadering hield in dat Nederland probeerde om bijvoorbeeld via ontwikkelingssamenwerking of handel landen te bewegen soepeler om te gaan met het terugnemen van hun onderdanen (VenJ, 2013). In een evaluatie van dit beleid toonde de ACVZ zich in 2015 uiterst kritisch: “Als er al een afweging tussen terugkeer en andere Nederlandse belangen plaatsvindt, valt die vaak in het nadeel van terugkeer uit” (ACVZ, 2015, p. 11).

Een van de complicerende factoren blijkt dat de herkomstlanden een vergelijkbare strategie kunnen hanteren. Toen bijvoorbeeld de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in 2015 aankondigde het socialezekerheidsverdrag met Marokko op te zeggen, bevroor Marokko iedere medewerking aan gedwongen terugkeer. Nadat Nederland vervolgens de opzegging had opgeschort, maakte Marokko bekend gedwongen terugkeer weer mogelijk te maken (SZW, 2015; BuZa 2015). Marokko gebruikte de terugkeer van onderdanen volgens de ACVZ als ‘hefboom’ om andere zaken voor elkaar te krijgen (ACVZ, 2015, p. 44).





1

2

3

4

5

6

7

8



Het kabinet erkende in reactie op de evaluatie van de ACVZ dat het strategische landenbeleid averechts kan uitpakken, vooral als er ook niet-migratiedossiers in het geding zijn (VenJ, BuZa & BHOS, 2015). Het feit dat er onder Marokkaanse en Algerijnse afgewezen asielzoekers nauwelijks sprake is van aantoonbaar vertrek, maakt duidelijk dat het 'strategische landenbeleid' in elk geval ten aanzien van Marokko en Algerije weinig vruchten heeft afgeworpen.

Op 29 maart 2018 stuurde het kabinet een integrale migratieagenda naar de Tweede Kamer. Zoals eerder toegelicht (paragraaf 1.4) hebben we deze niet in ons onderzoek kunnen betrekken. Het kabinet stelt in de migratieagenda een brede, integrale benadering voor met beleidsvoornemens verdeeld over zes nader uit te werken pijlers. Eén van de pijlers is 'minder illegaliteit, meer terugkeer'. Het kabinet streeft hierbij wederom naar een strategische benadering, waarin 'zowel positieve (more for more) als negatieve (less for less) prikkels worden aangewend om herkomstlanden te bewegen tot het terugnemen van hun eigen onderdanen' (JenV, BZ, BHOS, SZW & BZK, 2018).

### Westelijke Balkan

De grootste groep afgewezen asielzoekers uit de Balkan betreft *Albanezen*. Van hen blijkt uit onze cijfers 54% 'aantoonbaar' vertrokken, dus gedwongen of zelfstandig (onder toezicht). Anders dan met Marokko en Algerije heeft de Europese Unie wel een terug- en overnameovereenkomst (T&O) met Albanië kunnen sluiten<sup>48</sup> en verloopt de samenwerking tussen Nederland en Albanië goed.

Wij zien in onze data dat Albanezen meestal (61,8%) over identificerende documenten beschikken. Als dat niet het geval is kunnen ze die relatief eenvoudig van de Albanese autoriteiten verkrijgen. In mei 2016 en februari 2017 organiseerde Nederland speciale vluchten naar Albanië om uitgeprocedeerde asielzoekers uit dat land uit te zetten (ACVZ, 2018, p. 42-45).<sup>49</sup>

Ook voor asielzoekers uit *Servië*, *Macedonië* en *Bosnië* van wie de asielaanvraag niet is ingewilligd geldt dat het merendeel van hen aantoonbaar uit Nederland vertrekt: respectievelijk 52%, 52% en 63%. Met deze voormalige Joegoslavische republieken heeft Nederland via de Europese Unie en of de Benelux een T&O. Van Servië is bijvoorbeeld bekend dat het land makkelijk vervangende reisdocumenten afgeeft als Nederland daar om vraagt (ACVZ, 2015, deel C, p. 94). Van de asielzoekers uit de voormalige Joegoslavische republieken wijken alleen *Kosovaren* significant af met een percentage aantoonbaar vertrek van slechts 36%. Waarom er relatief zo weinig Kosovaren aantoonbaar vertrokken is niet duidelijk.





1

2

3

4

5

6

7

8



Met Kosovo is sinds april 2014 een T&O van de Benelux van kracht (EMN, 2014, p. 26).<sup>50</sup>

Omdat bij asielzoekers uit de Westelijke Balkan de procedure in ‘spoor 2’ (terugkeer naar veilig land) in veel gevallen relatief soepel verloopt, besloot de IND in augustus 2016 om voor veilige landen in de Westelijke Balkan een uitzondering te maken op de regel dat een Dublinprocedure altijd vóór eigen inhoudelijke behandeling gaat. In het geval van nationaliteiten uit de Balkan beoordeelt de IND uit efficiency wel zelf.<sup>51</sup> ‘Spoor 2’ (veilig land) gaat bij asielzoekers uit die landen sindsdien vóór ‘spoor 1’ (Dublinprocedure).

### Oekraïne, Georgië en Mongolië

Nederland heeft met Oekraïne afspraken over terugkeer van afgewezen asielzoekers. We zien in onze cijfers in de periode 2014–2016 dat het percentage aantoonbaar vertrek 81% is.

Ook Mongoliërs vertrokken vaak uit Nederland met steun van het IOM. Hun vertrek was voor maar liefst 89% aantoonbaar. Met dit land bestaat nog geen T&O, maar de Benelux voert daarover wel gesprekken met het land.<sup>52</sup>

De situatie rond asielzoekers uit Georgië van wie het asielverzoek niet is ingewilligd, wijkt af van dit beeld. Hoewel Nederland een T&O heeft met Georgië en soepel met dit land samenwerkt als het gaat om *laissez passers* (ACVZ, 2018, p. 45), blijkt uit onze cijfers dat slechts 20% van de uitgeprocedeerde asielzoekers uit Georgië ons land aantoonbaar verlaat. De meeste Georgiërs vertrekken zonder toezicht, volgens de ACVZ opvallend genoeg vaak vóóordat er in Nederland een terugkeerprocedure van start is kunnen gaan. Ze keren in veel gevallen niet terug naar Georgië, maar reizen door naar een ander EU-land. Dat blijkt uit het gegeven dat Nederland in de helft van de gevallen dat Georgiërs ‘met onbekende bestemming’ vertrekken een Dublinclaim ontvangt uit een andere EU-lidstaat (ACVZ, 2018, p. 124).

## 6.3 Conclusies

Door een cohort asielzoekers door de tijd te volgen, hebben we in dit onderzoek een aantal aanvullende inzichten opgedaan ten opzichte van de informatie die de Tweede Kamer reeds periodiek ontvangt. Voor het kabinet vormt het bewerkstelligen van ‘aantoonbaar vertrek’ van uitgeprocedeerde asielzoekers een belangrijk streven. De minister van Justitie en Veiligheid vermeldt in zijn jaarlijkse *Rapportage Vreemdelingenketen* een percentage aantoonbaar vertrek. In dat cijfer wordt echter ook het vertrek van niet-asielzoekers meegenomen, zoals criminele vreemdelingen of mensen die bij de grens zijn tegengehouden.





Uit ons onderzoek blijkt dat van de asielzoekers wier eerste aanvraag niet is ingewilligd, 46,5% aantoonbaar is vertrokken.

Wij constateren voorts grote verschillen tussen de diverse nationaliteiten van asielzoekers als het gaat om de percentages waarin zij aantoonbaar ons land verlaten. Voor een deel heeft dat te maken met de afspraken die Nederland (al dan niet in internationaal verband) heeft gemaakt met de verschillende landen van herkomst over de terugkeer van hun ingezetenen. Gezien de verschillen tussen herkomstlanden en asielmotieven van asielzoekers zou het zinvol kunnen zijn om de Tweede Kamer gericht te informeren over de resultaten van terugkeerprocedures van specifieke landen.





1

2

3

4

5

6

7

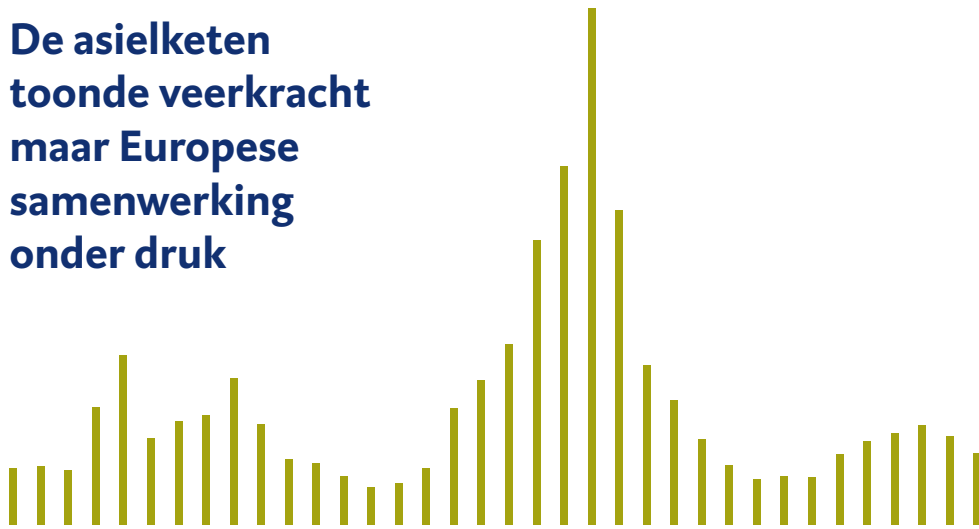
8



## 7 Conclusies

In de dynamiek van de vluchtelingen crisis heeft het asielstelsel veerkracht getoond. Ons onderzoek wijst echter ook op een aantal problemen: EU- afspraken die niet werden nageleefd, een toestroom van asielzoekers uit veilige landen en een gebrekkige terugkeer.

### De asielketen toonde veerkracht maar Europese samenwerking onder druk



**Figuur 20** De asielketen toonde veerkracht, maar samenwerking in Europa onder druk

#### Veerkracht in asielketen bij verwerken asielinstream

- In de periode 2014–2016 dienden 82.958 vreemdelingen in Nederland een eerste asielaanvraag in, met een piek in oktober 2015. Van die aanvragen willigde Nederland meer dan de helft in (57%<sup>53</sup>).
- De gemiddelde duur van de IND-procedure bewoog in de periode 2014–2016 mee met het aantal aanvragen. Deze daalde weer snel na de hoge instroom, tot onder het niveau van voor deze piek.
- De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid trof diverse maatregelen om de grote asielinstream beter te reguleren, waaronder een snellere procedure voor asielzoekers uit veilige landen. De gemiddelde duur van de procedure is voor deze groep sindsdien afgenomen. Maar of dit het gevolg is van het sporenbeleid of van andere factoren, hebben wij niet kunnen vaststellen.
- Asielzoekers met een inwilliging verbleven gemiddeld aanmerkelijk langer in een opvangcentrum van het COA dan asielzoekers van wie de aanvraag niet was ingewilligd.







1

2

3

4

5

6

7

8



Dat had onder meer te maken met problemen bij het vinden van huisvesting voor asielzoekers met een verblijfsvergunning.

- Met name het COA heeft fors moeten investeren in personeel en opvangcapaciteit. Na de daling van de asielinstroom in 2016 is de organisatie weer aan het krimpen.

### **Europese samenwerking rond asielstroom onder druk**

- Om het rondreizen van asielzoekers in Europa te voorkomen hebben de lidstaten van de Europese Unie afgesproken dat een asielaanvraag moet worden behandeld in het eerste land van binnenkomst (het 'Dublinverdrag'). De vluchtelingencrisis heeft laten zien dat die afspraken door uiteenlopende oorzaken niet goed werken.
- In Nederland is in de periode 2014–2016 het absolute en relatieve aantal asielzoekers waarvoor een Dublinprocedure loopt, toegenomen.
- De effectuering van deze 'Dublinclaims' die Nederland neerlegt bij andere landen is met 14,8% echter laag, lager dan tot dusver bekend was.<sup>54</sup>
- Bij de effectuering van claims zijn grote verschillen zichtbaar tussen individuele lidstaten. Deels heeft dat te maken met de bereidheid van landen om asielzoekers van elkaar over te nemen.

### **Veel aanvragen van asielzoekers uit veilige landen**

- In het kielzog van de grote instroom van vluchtelingen uit oorlogsgebieden kwamen in 2014–2016 13.789 asielzoekers uit veilige landen naar Nederland. Dat is 16,6% van de totale asielinstroom in die periode.
- Vaak verbleven deze asielzoekers daarvoor al in andere EU-landen. De kans op asiel in Nederland was echter miniem: in onze onderzoeksperiode werd 98,4% van de asielaanvragen van asielzoekers uit veilige landen niet ingewilligd.
- Asielzoekers uit veilige landen kwamen niet in een regelmatige stroom naar Nederland. De motieven en reisroutes van deze asielzoekers lopen uiteen.
- Of het invoeren van kortere procedures voor deze groep (het 'sporenbeleid') de instroom heeft beperkt, kunnen wij moeilijk vaststellen.

### **Minder dan helft afgewezen asielzoekers vertrekt aantoonbaar uit Nederland**

- Door alleen te kijken naar asielzoekers, en door een cohort door de tijd te volgen, hebben we in dit een aantal aanvullende inzichten opgedaan ten opzichte van de informatie die de Tweede Kamer reeds periodiek ontvangt over terugkeer en vertrek.
- Uit onze analyse blijkt dat het aantoonbaar vertrek voor uitsluitend asielzoekers zonder recht op verblijf in de periode 2014–2016 uitkwam op: 46,5%.





1

2

3

4

5

6

7

8



- Wij constateren grote verschillen tussen de diverse nationaliteiten van asielzoekers als het gaat om de percentages waarin zij aantoonbaar ons land verlaten. Voor een deel heeft dat te maken met de afspraken die Nederland heeft gemaakt met de verschillende landen van herkomst over de terugkeer van hun ingezetenen.





1

2

3

4

5

6

7

8



## 8 Reactie staatssecretaris en nawoord Algemene Rekenkamer

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie heeft op 23 mei 2018 een reactie gegeven op ons onderzoek. Hieronder geven we deze reactie weer en ons nawoord daarbij.

### 8.1 Reactie staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

#### “Asielzoekers uit veilige landen

In het conceptrapport signaleert u dat er betrekkelijk veel asielaanvragen worden ingediend door personen uit een veilig land. Ik vind de instroom van asielzoekers uit deze landen ongewenst, omdat de afhandeling van hun aanvragen de migratieketen onnodig belast. Als deze asielzoekers bovendien overlastgevend of crimineel gedrag vertonen, kan hun aanwezigheid het draagvlak voor asiel ondergraven. Assertief overheidsoptreden is zeker op zijn plaats. In de loop van 2016 zijn maatregelen getroffen om dergelijke aanvragen sneller af te doen, oneigenlijk gebruik van opvangfaciliteiten te beperken en prikkels om naar Nederland te komen weg te nemen. Bovendien zijn maatregelen genomen om overlast en criminaliteit door asielzoekers uit veilige landen tegen te gaan, onder meer door nauwere samenwerking met de strafrechtketen en lokale overheden. Aandacht is desalniettemin blijvend vereist. Daarom beraad ik mij thans op aanvullende maatregelen, specifiek gericht op deze groep.

Hoewel de afgelopen jaren maatregelen zijn genomen om de instroom van asielzoekers uit veilige landen te reduceren, laten zowel uw onderzoek als het rapport *Op zoek naar veilige(r) landen* van de Adviescommissie Vreemdelingenzaken (ACVZ) zien dat het terugbrengen van deze instroom niet eenvoudig is. Er is immers sprake van een veelheid aan nationaliteiten, motivaties en reisroutes. Bovendien vraagt de aanpak van de push-factoren voor deze groep inspanningen van aanzienlijke omvang op de langere termijn, zo meldt de ACVZ. Het kabinet staat daarom een meer integrale benadering voor van het migratievraagstuk. Samen met andere departementen wordt gekeken hoe de samenwerking met de landen van herkomst kan worden versterkt, onder meer met het oog op het tegengaan van ongewenste migratie. Waar mogelijk wordt ook in EU-verband opgetrokken. In dezen verwijs ik u naar de brief aan de Tweede Kamer van 29 maart 2018 inzake de Integrale Migratieagenda.





1

2

3

4

5

6

7

8



Ook bij asielzoekers uit veilige landen, moet de migratieketen oog hebben voor het individuele geval. In uw analyse wijst u er op dat het overgrote deel van de asielzoekers uit veilige landen wordt afgewezen, te weten 98,4%. Dat 227 asielzoekers uit veilige landen toch een vergunning hebben gekregen, laat zien dat de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) oog houdt voor de positie van kwetsbare groepen in bepaalde veilige landen, zoals LHBTI's. Immers, ook als een asielzoeker afkomstig is uit een veilig land, wordt een asiel-aanvraag individueel beoordeeld.

In uw conceptrapport gaat u in op de mogelijke rol van geldelijke terugkeerondersteuning als 'pullfactor' voor de komst van asielzoekers uit veilige landen naar Nederland. Ik informeer de Tweede Kamer op korte termijn over een herijking van het beleid inzake terugkeerondersteuning.

### **Internationale samenwerking (Dublin en terugkeer)**

Uw observaties omtrent zowel de Europese samenwerking (Dublin) als de terugkeer van vreemdelingen naar het herkomstland, raken aan de internationale samenwerking rond migratie. Naar aanleiding van uw observaties kan ik u melden dat versterking van de samenwerking, zowel binnen het Rijk als binnen Europa, het Nederlandse antwoord is op deze uitdagingen.

Als het gaat om terugkeer kiest Nederland voor een strategische benadering, bij voorkeur in EU-verband. Binnen Nederland trekken we rijksbreed op. We willen positieve én negatieve prikkels creëren om herkomstlanden te bewegen de eigen onderdanen terug te nemen. De prikkels kunnen een rol spelen bij allerlei aspecten van de bilaterale relatie, niet alleen op het terrein van migratie maar bijvoorbeeld ook op het gebied van ontwikkelings-samenwerking, op het gebied van capaciteitsopbouw op terreinen als politie en grensbewaking, op het gebied van visumbeleid, en zo voorts.

Om de Europese samenwerking rond Dublin te verbeteren is een herziening van de Dublinverordening noodzakelijk. Deze verordening regelt welke EU-lidstaat verantwoordelijk is voor een asielverzoek. Om de doeltreffendheid van het Dublinsysteem te verbeteren heeft de Europese Commissie in mei 2016 een voorstel tot herziening van de Dublinverordening uitgebracht. Naast het verbeteren van de doeltreffendheid van het systeem heeft de herziening ook tot doel de asiellasten billijker te verdelen tussen de Lidstaten. Het kabinet steunt deze doelen. Er is echter nog geen politiek akkoord over het voorstel tussen de lidstaten onderling, noch tussen de lidstaten (de Raad) en het Europees Parlement. Over de inzet van het kabinet heb ik op 9 april 2018 een brief gestuurd aan de Eerste Kamer.





1

2

3

4

5

6

7

8



Overigens laten de effecten van de Verklaring EU-Turkije van 18 maart 2016 zien dat internationale samenwerking wel degelijk zeer effectief kan zijn bij het reguleren van migratiestromen. De actieve opstelling van Nederland als het gaat om de vormgeving van Europese samenwerking rond migratie, maakt onderdeel uit van de door u benoemde veerkracht.

### **Veerkracht**

In uw conceptrapport geeft u aan dat de asielketen tijdens de hoge instroom veerkracht heeft getoond, zowel bij de expansie die nodig was om de hoge instroom op te vangen, als bij de krimp die noodzakelijk werd toen de instroom weer sterk afnam.

Ik beschouw uw conclusie op dit punt als een eerbetoon aan de vele medewerkers in de asielketen die hard hebben gewerkt om die veerkracht mogelijk te maken. En de asielketen heeft dit niet alleen gedaan. De asielketen heeft veerkracht kunnen tonen dankzij de nauwe samenwerking met en de inzet van haar partners: gemeentes, provincies en maatschappelijke organisaties zoals het Rode Kruis, Nidos, Vluchtelingenwerk Nederland en het Leger des Heils. En dankzij de vele uitingen van hulpvaardigheid uit alle hoeken van de samenleving. Uw eerbetoon geldt daarmee voor een veel grotere groep dan alleen de door u onderzochte organisaties, de asielketen.

De gevolgen van de hoge instroom in de periode 2014-2016 zijn overigens nog niet voorbij. Vele asielstatushouders die behoren tot het door u onderzochte cohort, hebben de overkomst aangevraagd van hun gezinsleden ('nareis'). De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) heeft er tot en met april 2018 aan gewerkt de voorraad nareis aanvragen weg te werken. De voorraad MVV nareis zaken bestaat op dit moment nog uit ruim 2.000 zaken, tegenover circa 20.000 op 1 januari 2017. Nu pakt de IND de voorraad bezwaarzaken van nareisaanvragen aan. Om nóg veerkrachtiger om te gaan met fluctuaties in de asielinstroom en eerder duidelijkheid te geven aan de asielzoeker, werkt de migratieketen op basis van het regeerakkoord aan een programma dat die keten nog flexibeler moet maken, door een herziening en versnelling van de asielprocedure, door een ketenbrede plansystematiek en door de inrichting van Gemeenschappelijke Vreemdelingen Locaties (GVL's). En ook buiten de migratieketen is de overheid volop bezig met de gevolgen van de hoge instroom: de inburgeringstrajecten en de toeleiding naar de arbeidsmarkt van deze groep is in volle gang. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) brengt periodiek cohortstudies uit, die de voortgang op deze punten laten zien."





1

2

3

4

5

6

7

8



## 8.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

We danken de staatssecretaris voor zijn uitgebreide reactie.

We beogen op basis van feiten inzicht te verschaffen in de weerbarstige praktijk van de asielprocedure. Met ons cohortonderzoek laten we feiten en cijfers spreken in een breed gevoerde maatschappelijke discussie waarin ook beelden leiden tot conclusies. We hebben daarom alle asielzoekers die een eerste aanvraag indienden in de periode 2014–2016 in beeld gebracht en daarmee een ander, aanvullend inzicht gegeven aan bestaand feitenmateriaal. De cohortstudies van het CBS richten zich vooral op het proces na inwilliging van de asielaanvraag. Onze cohortstudie omvat meer: ook het proces tot aan de beslissing van de IND en het proces na niet-inwilliging, dus inclusief terugkeer en vertrek.

Het vraagstuk achter de door ons geschetste feiten bevat meer, ook internationale, dimensies en besluitvorming gaat dus om meer dan kille cijfers. Achter iedere asielzoeker in het cohort gaat een uniek verhaal. Het blijft desondanks volgens ons een relevante uitdaging om op basis van feiten de effectiviteit van beleid in beeld te krijgen.





1

2

3

4

5

6

7

8



## Bijlage 1 Literatuur<sup>55</sup>

ACVZ (2015). *De strategische landenbenadering migratie; Tussen wens en werkelijkheid*. Advies aan minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie. Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, juni 2015.

ACVZ (2018). *Op zoek naar veilige(r) landen, onderzoek naar beweegredenen van asielzoekers*. Advieskenmerk 47-2018. Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken.

BuZa (2015). *Brief van de minister van Buitenlandse Zaken*. Brief aan de Tweede Kamer d.d. 17 juni 2015 over de goedkeuring van het voornemen tot opzegging van het 'socialezekerheidsverdrag' en het 'administratief akkoord' tussen Nederland en Marokko. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 34 052, nr. 9.

COA (2017a). *Financiële verantwoording 2016*, 17 maart 2017.

COA (2017b). *Jaarplan 2017*. Te raadplegen op [https://www.coa.nl/sites/www.coa.nl/files/paginas/media/bestanden/jaarplan\\_2017\\_coa\\_uitdagingen\\_0.pdf](https://www.coa.nl/sites/www.coa.nl/files/paginas/media/bestanden/jaarplan_2017_coa_uitdagingen_0.pdf).

EMN (2014). *Inreisverboden en terug- en overnameovereenkomsten in de Nederlandse praktijk*. Juli 2014. Rijswijk: Europees Migratienetwerk.

Europese Commissie (2016). *Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (herschikking)*. COM(2016) 270 final, 2016/0133(COD). Brussel, 4 mei 2016.

Europese Commissie (2017a). 'Herplaatsing en hervestiging: Commissie roept lidstaten op om de daad bij het woord te voegen en verplichtingen na te komen'. Persbericht 17 mei 2017. Straatsburg: Europese Commissie. Te raadplegen op [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-1302\\_nl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1302_nl.htm).



1

2

3

4

5

6

7

8



Europese Commissie (2017b). 'Relocation: Commission refers the Czech Republic, Hungary and Poland to the Court of Justice'. Press release 7 December 2017. Brussel: European Commission. Te raadplegen op [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-5002\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5002_en.htm).

Fratzke, S. (2015). *Not adding up; The fading promise of Europe's Dublin System*. Brussel: Migration Policy Institute Europe.

Hof van Justitie (2017). *Arrest van het Hof (grote kamer) d.d. 6 september 2017 inzake het verzoek van de Slowaakse Republiek en Hongarije om nietigverklaring van besluit (EU) 2015/1601 van de Raad van 22 september 2015 tot vaststelling van voorlopige maatregelen op het gebied van internationale bescherming ten gunste van Italië en van Griekenland (PB 2015, L 248, blz. 80)*. Gevoegde zaken C-643/15 en C-647/15. Te raadplegen op <http://curia.europa.eu/juris>.

IND (2015). *Migratieradar Asiel oktober 2015; Ontwikkeling van asielmigratie in augustus en september 2015, Verwachting van asielmigratie tot en met december 2015*. Rijswijk: Immigratie- en Naturalisatiedienst.

IND (2017). *Samenvatting Migratieradar IND januari 2017*. Te raadplegen via: <https://ind.nl/Documents/Samenvatting%20Migratieradar%20IND%20januari%202017.pdf>.

JenV (2017a). *Vreemdelingenbeleid*. Brief aan de Tweede Kamer van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid d.d. 27 november 2017, over de bemiddelingsprocedure met Hongarije in het kader van de Dublinverordening. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 19 637, nr. 2355.

JenV (2017b). *Rijksjaarsverslag 2016; VI Justitie en Veiligheid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017, 34 725 VI, nr. 1.

JenV (2018). *Vreemdelingenbeleid*. Brief aan de Tweede Kamer van de staatssecretaris van Justitie en Justitie d.d. 28 maart 2018, over de bemiddelingsprocedure met Hongarije in het kader van de Dublinverordening. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 19637, nr. 2374.<sup>i</sup>

JenV, BZ, BHOS, SZW en BZK (2018). *Vreemdelingenbeleid en Migratiebeleid*. Brief aan de Tweede Kamer d.d. 29 maart 2018, over een integrale migratieagenda. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 19 637, nr. 2375.







1

2

3

4

5

6

7

8



Raad van de Europese Unie (2015). *Besluit (EU) 2015/1601 van de Raad van 22 september 2015 tot vaststelling van voorlopige maatregelen op het gebied van internationale bescherming ten gunste van Italië en Griekenland*. Brussel: Publicatieblad van de Europese Unie L 248/80, 24-09-2015.

SZW (2015). *Gezamenlijke verklaring Marokko-Nederland*. Brief aan de Tweede Kamer van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid d.d. 6 mei 2015, met als bijlage een gezamenlijke verklaring van Marokko en Nederland over de opschorting van de eerder door Nederland aangekondigde opzegging van het Verdrag inzake sociale zekerheid. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 34 052, nr. 7.

Tweede Kamer (2016). *Verslag van een Algemeen Overleg van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie met de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie op 3 maart 2016*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 19 637, nr. 2181.

Tweede Kamer (2017). *Niet vervolgen van asielzoekers die een misdaad hebben gepleegd*. Dertigledendebat d.d. 13 september 2017. Handelingen Tweede Kamer 2016–2017, vergaderingsnummer 101.

VVD, CDA, D66 & ChristenUnie (2107). *Vertrouwen in de toekomst, Regeerakkoord 2017–2021*. Den Haag, 10 oktober 2017. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, bijlage bij Kamerstuk 34 700 nr. 34.

VenJ (2013). *Terugkeerbeleid*. Brief aan de Tweede Kamer van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie d.d. 6 maart 2013, over de stand van zaken met betrekking tot de 'strategische landenbenadering migratie'. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 29 344, nr. 116.

VenJ (2015a). *Vreemdelingenbeleid*. Brief aan de Tweede Kamer van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie d.d. 17 augustus 2015, over de gevolgen van de verhoogde asielinstroom de maatregelen die daarop in de vreemdelingenketen zijn getroffen. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 19 637, nr. 2027.

VenJ (2015b). *Antwoord van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (ontvangen 27 augustus 2015) op vragen van het lid Azmani (VVD) over het stijgende aantal asielaanvragen van Kosovaren in Nederland (ingezonden 31 juli 2015)*. Tweede Kamer, vergaderjaar





1

2

3

4

5

6

7

8



2014–2015, aanhangselnummer 3154.

VenJ (2015c). *Vreemdelingenbeleid*. Brief aan de Tweede Kamer van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie d.d. 22 maart 2016, over het terugkeerbeleid voor vreemdelingen. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 29 344 en 19 637, nr. 129.

VenJ (2016a). *Jaarverslag van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017, 34 725 VI, nr. 1.

VenJ (2016b). *Vreemdelingenbeleid*. Brief aan de Tweede Kamer van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie d.d. 17 november 2016 over maatregelen ten aanzien van asielzoekers uit veilige landen van herkomst. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017, 19 637, nr. 2257.

VenJ (2016c). *Vreemdelingenbeleid*. Brief aan de Tweede Kamer van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie d.d. 26 mei 2016 over de voortgang van de huisvestingsmaatregelen voor asielzoekers met een verblijfsvergunning. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 19 637, nr. 2193.

VenJ (2016d). *EU-voorstel: Europese migratieagenda*. Verslag van een mondeling overleg van de vaste Eerste Kamercommissie Immigratie & Asiel/JBZ-Raad met de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie d.d. 1 maart 2016, over onder meer het EU-beleid rond de asielinstroom vanuit diverse landen. Eerste Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 34 215, nr. U.

VenJ (2016e) *Vreemdelingenbeleid*. Brief aan de Tweede Kamer van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie d.d. 4 januari 2016, over het aantal Dublinclaims in 2014 en 2015. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 19 637, nr. 2114.

VenJ (2016f) *Vreemdelingenbeleid*. Brief aan de Tweede Kamer van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie d.d. 21 juni 2016, over inwillingen in het kader van de definitieve regeling langdurig verblijvende kinderen en Dublin claims 2014. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 19 637, nr. 2208.

VenJ (2016g). *Vreemdelingenbeleid*. Brief aan de Tweede Kamer van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie d.d. 4 januari 2016, met een toelichting op het aantal Dublinclaims in 2014 en 2015. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 19 637, nr. 2114.

VenJ (2016h). *Rapportage Vreemdelingenketen; Periode januari-december 2015*. April 2016.





1

2

3

4

5

6

7

8



Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.

VenJ (2016i). *Vreemdelingenbeleid*. Brief aan de Tweede Kamer van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie d.d. 27 september 2016, over eerdere toezeggingen op het gebied van het vreemdelingen- en asielbeleid. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017, 19 637, nr. 2236.

VenJ (2017a). Antwoord op Kamervragen d.d. 10 mei 2017 over het bericht dat de VN-vluchtelingenorganisatie UNHCR wil dat Europese lidstaten stoppen met het terugsturen van asielzoekers naar Hongarije. Aanhangsel van de Handelingen, II 2016–2017, nr. 1806.

VenJ (2017b). *Rapportage Vreemdelingenketen; Periode januari-december 2016*. Maart 2017. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.

VenJ (2017c). *Vreemdelingenbeleid*. Brief aan de Tweede Kamer van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie d.d. 27 april 2017, over de uitbreiding van de lijst met veilige landen van herkomst (vijfde tranche). Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017, 19 637, nr. 2314.

VenJ, BuZa & BHOS (2015). *Terugkeerbeleid*. Brief aan de Tweede Kamer van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie en de ministers van Buitenlandse Zaken en Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking d.d. 5 november 2015, met een reactie op het ACVZ-rapport over de 'strategische landenbenadering'. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 29 344 en 30 573, nr. 128.

WODC (2015). *Vluchtelingen in Europa*. Justitiële verkenningen, jaargang 41, nr. 3. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.





1

2

3

4

5

6

7

8



## Bijlage 2 Eindnoten

1. Er is sprake van technische trendbreuken in de data. Zo kon voor 2007 geen onderscheid worden gemaakt tussen eerste asielaanvragen en herhaalde asielaanvragen. Ook geldt dat voor 2013 geen onderscheid kon worden gemaakt worden tussen eerste asielaanvragen en nareizigers (nareizende gezinsleden). De piek in de asielinstroom in het midden van de jaren '90 omvat dus ook de nareizigers, in tegenstelling tot de piek in de asielinstroom in 2015 met alleen de eerste asielaanvragen.<sup>i</sup>
2. Asielzoekers zijn uiteraard mannen én vrouwen, maar voor de leesbaarheid wordt in dit rapport naar individuele asielzoekers verwezen met de voornaamwoorden 'hij', 'hem' en 'zijn'.
3. In figuur 1 wordt een aantal van 90.000 asielzoekers weergegeven, dit is het aantal verzoeken inclusief vervolgzaken (bron: CBS). Het cohort in ons onderzoek betreft alleen eerste aanvragen.
4. Het Ministerie van Veiligheid en Justitie is bij het aantreden van het derde kabinet-Rutte op 26 oktober 2017 hernoemd tot het Ministerie van Justitie en Veiligheid.
5. De volledige naam van de Vreemdelingenpolitie is: Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM).
6. De toelatingsgronden staan omschreven in artikel 29 van de Vreemdelingenwet.
7. De IND beoordeelt alle aanvragen van vreemdelingen die in Nederland willen verblijven of Nederlander willen worden.
8. Een asielzoeker ontvangt een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd. Na vijf jaar kan hij een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd aanvragen.
9. Het Ministerie van Justitie en Veiligheid heeft een lijst met veilige landen opgesteld. Asielzoekers afkomstig uit deze landen hebben in principe geen recht op asiel, hoewel er uitzonderingen mogelijk zijn voor bepaalde gebieden of in bepaalde situaties.
10. Vaak wordt dit vastgesteld bij het invoeren van afgenomen vingerafdrukken in het Eurodac-systeem, de Europese databank voor vingerafdrukken. Bij een 'hit' is de betreffende persoon elders al eerder geregistreerd.
11. 'Niet-inwilliging' is een breder begrip dan de juridische term 'afwijzing'. Als een asielaanvraag niet in behandeling wordt genomen, bijvoorbeeld op grond van de Dublinverordening, spreken we van 'niet-inwilliging'.
12. DT&V begeleidt het vertrek van zowel asielzoekers als andere vreemdelingen.
13. Er bestaan verschillende regelingen voor de opvang en verzorging van asielzoekers. De EU-normen waaraan de opvang en verzorging van asielzoekers in de lidstaten van de EU moet voldoen, staan omschreven in de Opvangrichtlijn. Van de nationale wet- en regelgeving op dit terrein zijn de belangrijkste twee de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers (Wet Coa) en de Regeling verstrekkingen asielzoekers (Rva).
14. Stand van zaken op peildatum 1 januari 2017.
15. De gemiddelde doorlooptijd hebben we berekend aan de hand van de juridische startdatum en de datum van de beslissing.





1

2

3

4

5

6

7

8



16. Over de gemiddelde doorlooptijd ná juli 2016 kunnen we op basis van de onderzochte gegevens (nog) geen betrouwbare uitspraak doen, omdat van de aanvragen uit die periode een groot deel nog niet was afgehandeld bij de afsluiting van ons onderzoek. De percentages laten dit duidelijk zien: eind 2016 had de IND over 82,4% van de aanvragen uit juni 2016 een beslissing genomen. Van de aanvragen uit oktober 2016 was eind 2016 pas 53,8% afgehandeld.
17. Asielaanvragen waarover nog niet was beslist, zijn niet meegenomen. Daarvan kon immers geen duur worden berekend.
18. Artikel 42, vierde lid, aanhef en onder b. Het vijfde lid biedt de mogelijkheid om de termijn nogmaals te verlengen met drie maanden, waardoor de maximale termijn achttien maanden kan zijn.
19. Besluit van 9 februari 2016, Staatscourant 2016, nr. 7573; besluit van 11 januari 2017, Staatscourant 2017, nr. 5487. Bij de afhandeling van asielaanvragen ingediend op of na 1 februari 2017 maakt de IND niet langer gebruik van deze clausule.
20. De percentages per jaar waren als volgt: 2014: 93%, 2015: 96%, 2016: 91% (VenJ, 2016a, p. 100).
21. Spoor 3 en 5 zijn blijkens een rapportage van het Ministerie van Veiligheid en Justitie op dit moment niet in gebruik (VenJ, 2017b).
22. De 'langzame' behandelingen van asielaanvragen waren op dat moment nog niet afgerond, waardoor ze niet meetelden in de gemiddelde duur. Dit feit vertekent de uitkomst en haalt het gemiddelde naar beneden.
23. Artikelen 5, 6 en 7 Regeling verstrekkingen asielzoekers.
24. De gemiddelde duur in de COA-opvang hebben we berekend aan de hand van de datum van de opvangovereenkomst. Wanneer voor een asielzoeker verscheidene opvangovereenkomsten waren gestart en afgerond, hebben we de dagen per opvangovereenkomst bij elkaar opgeteld.
25. Volgens eigen opgave IND en DT&V. Voor de IND is dit exclusief uitgaven aan bedrijfsvoering. Voor DT&V betreft het alle uitgaven, niet alleen die aan asiel.
26. Zie [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:41997A0819\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:41997A0819(01)&from=EN).
27. De Schengenzone bestond aanvankelijk uit Nederland, België, Luxemburg, Duitsland en Frankrijk. De zone is later geleidelijk uitgebreid en omvat nu 22 EU-lidstaten plus IJsland, Noorwegen, Zwitserland en Liechtenstein.
28. Zie <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0031:0059:nl:PDF>.
29. Soms ontstaat pas later, tijdens het onderzoek van de IND, het vermoeden dat de asielzoeker eerst in een ander EU-land was. De Dublinprocedure wordt dan alsnog in gang gezet.
30. Dit betreft de categorie 'Claim-uit'. Daarnaast telden we ook nog 30 zaken in de categorie 'Claim-uit overig'.
31. Dit betreft de categorie 'Claim-in'. De categorie 'claim-in overig' telde daarnaast nog 19 zaken.
32. Zie <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2015:7071>.
33. Zie het persbericht van de Europese Commissie van 16 mei 2017 (Europese Commissie, 2017a).





1

2

3

4

5

6

7

8



34. Zie het persbericht van de Europese Commissie van 7 december 2017 (Europese Commissie, 2017b) en het arrest van het Europese Hof van Justitie van 6 september 2017 (Hof van Justitie, 2017).
35. Zie het persbericht van de Europese Commissie van 7 december 2017 (Europese Commissie, 2017b).
36. Niet gecorrigeerd voor lopende procedures.
37. Zie <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/vraag-en-antwoord/lijst-van-veilige-landen-van-herkomst>. We zijn uitgegaan van de lijst van 27 april 2017 (VenJ, 2017c). Overigens hebben wij in onze data gekeken naar nationaliteiten in plaats van naar landen.
38. In 2015 vormden Mongoliërs de grootste groep asielzoekers die met behulp van IOM Nederland verlieten (VenJ, 2016h, p. 43).
39. In 2016 was van de door de IOM ondersteunde asielzoekers 17% Albanees en 9% Servisch (VenJ, 2017b, p. 41).
40. De ACVZ heeft hier wel onderzoek naar gedaan en drie casestudies verricht naar asielzoekers uit de veilige landen Albanië, Georgië en Marokko (ACVZ, 2018).
41. Dit betreft het percentage dat is gecorrigeerd voor zaken die nog in de vertrekprocedure zaten ((21588-1603)/9298).
42. De 'input' in figuur 18 sluit niet aan op de 'output' van figuur 6. Dat komt doordat we uit de input asielzoekers hebben weggelaten waarover de IND in de maand december 2016 heeft beslist. De kans bestaat namelijk dat die beslissing in zo'n korte tijd nog niet heeft geleid tot een procedure bij DT&V. In totaal betreft dat 1.436 asielaanvragen. Verder zijn uit de instroom asielzaken verwijderd die bij DT&V alsnog tot een vergunning leidden (78) en 'overige' zaken (893) die volgens DT&V om andere redenen (bijvoorbeeld medische) opnieuw in procedure gingen.
43. Een belangrijk nadeel van jaarrapportages is dat ze dubbeltellingen kunnen bevatten, aangezien asielprocedures verscheidene jaren kunnen beslaan. Ook de door ons gehanteerde methode heeft evenwel een nadeel: de gegevens van de laatste asielaanvragen in 2016 kunnen onbetrouwbaar zijn, omdat we die zaken slechts kort hebben kunnen volgen (iets waarvoor we overigens deels hebben gecorrigeerd). Verder hebben wij uitsluitend naar eerste asielaanvragen gekeken en ook dat kan de uitkomst vertekenen.
44. Precieze cijfers hierover zijn niet beschikbaar, maar over problemen met terugkeer naar Marokko (en Algerije) wordt geregeld in de Tweede Kamer gerapporteerd. Zie bijvoorbeeld Tweede Kamer, 2016; Tweede Kamer, 2017; VenJ, 2016h. Zie ook ACVZ, 2018, p. 9/45.
45. BuZa, 2015; ACVZ, 2015, p. 40. Zie ook deel C bij dit laatste rapport, p. 59.
46. Zie voor landen met een T&O de website van DT&V: <https://www.dienstterugkeerenvertrek.nl/Werkindeuitvoering/Reismogelijkheden/terug-en-overnameovereenkomst.aspx>.
47. Behalve Algerije en Marokko betrof dit ook Afghanistan, China, Egypte, Ghana, India, Irak en Somalië/Somaliland.
48. Zie de website van DT&V: <https://www.dienstterugkeerenvertrek.nl/Landeninformatie/albanie/010Reisdocumenten/005TerugenOvernameverzoek/index.aspx>.





1

2

3

4

5

6

7

8



49. Uit onze cijfers blijkt dat in de periode 2014–2016 150 Albanezen gedwongen werden uitgezet. Daarmee is Albanië koploper. Bij gedwongen vertrek komen Irakezen met 57 uitzettingen op de tweede plaats.
  50. Zie ook: <http://wetten.overheid.nl/BWBV0005360/2014-04-01>.
  51. Bron: procesbeschrijving zoals ontvangen van de IND, met een verwijzing naar een werkinstructie uit 2016.
  52. Zie Benelux Publicatieblad, Jaargang, 2016, nr. 2, p. 41.
  53. Dit betreft de beslissing van de IND op de eerste aanvraag en is dus exclusief eventuele inwilliging na een beroepsprocedure of na een herhaalde asielaanvraag.
  54. Niet gecorrigeerd voor lopende procedures.
  55. Het Ministerie van Veiligheid en Justitie is bij het aantreden van het derde kabinet-Rutte op 26 oktober 2017 hernoemd tot het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Zodoende zijn de publicaties van dit ministerie van vóór 26 oktober 2017 te vinden onder de ingang 'VenJ' en publicaties van ná die datum onder de ingang 'JenV'.
- i Aangepast ten opzichte van het rapport dat voor bestuurlijk wederhoor is voorgelegd op basis van een feitelijke suggestie van de staatssecretaris.



## **Voorlichting**

Afdeling Communicatie  
Postbus 20015  
2500 EA Den Haag  
telefoon (070) 342 44 00  
voorlichting@rekenkamer.nl  
www.rekenkamer.nl

## **Omslag**

Ontwerp: Corps Ontwerpers  
Foto: Hollandse Hoogte -  
Flip Franssen

Den Haag, juni 2018

