



De President van de Algemene Rekenkamer
Postbus 20015
2500 EA Den Haag

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Regie Migratieketen
APM

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Datum 23 mei 2018
Onderwerp Bestuurlijke reactie concept-rapport asielinstroom 2014-2016: een cohort asielzoekers in beeld

Ons kenmerk
2275198

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

Geachte heer Visser,

Bij brief van 19 april 2018 heeft u mij het concept van uw onderzoeksrapport 'Asielinstroom 2014-2016: een cohort asielzoekers in beeld' aangeboden. Ik heb het met veel belangstelling gelezen en waardeer de inzichten die het biedt. Graag reageer ik op uw bevindingen.

Hoofdpijnen onderzoeksrapport

De hoge instroom van asielzoekers in 2015 was voor u de aanleiding om onderzoek te doen naar het functioneren van de asielketen. U heeft een cohort-analyse uitgevoerd van de asielzoekers die in de periode 2014-2016 een eerste asielaanvraag hebben gedaan. In het concept-rapport vermeldt u dat de migratieketen veerkracht heeft getoond in de dynamiek van de hoge instroom. Niettemin constateert u nog een aantal problemen:

- De Europese samenwerking rond de asielinstroom staat onder druk;
- Veel asielaanvragen zijn ingediend door personen afkomstig uit veilige landen;
- Minder dan de helft van de afgewezen asielzoekers vertrekt aantoonbaar uit Nederland.

Uw bevindingen hebben u geen aanleiding gegeven tot het formuleren van aanbevelingen.

Asielzoekers uit veilige landen

In het concept-rapport 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 pushfactoren 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.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Regie Migratieketen
APM

Datum
23 mei 2018

Ons kenmerk
2275198

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 asielaanvraag individueel beoordeeld.

In uw concept-rapport 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 ontwikkelingssamenwerking, 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.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Regie Migratieketen
APM

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.

Datum
23 mei 2018

Ons kenmerk
2275198

Veerkracht

In uw concept-rapport 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.

Ten slotte

Ten slotte wil ik de medewerkers van de Algemene Rekenkamer bedanken voor de constructieve samenwerking bij de uitvoering van het onderzoek.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

Mark Harbers

Bijlage 1 bij bestuurlijke reactie

| Paragraafnummer 1.1 | Pagina |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| In figuur 2 gebruikt u data van het CBS. U vermeld echter niet dat sprake is van technische trendbreuken in de onderliggende data. Vóór 2007 kon geen onderscheid worden tussen de eerste asielaanvragen en herhaalde asielaanvragen. Vóór 2013 kon geen onderscheid gemaakt worden tussen eerste asielaanvragen en nareizigers (nareizende gezinsleden). De trendbreuk is overigens gedocumenteerd in Statline. Hierdoor lijkt de piek in de asielinstroom in het midden van de jaren '90 ten onrechte hoger dan die piek in de asielinstroom die u onderzocht: in de jaren '90 werden nareizigers nog wel meegeteld, in 2015 niet meer. | |

| Paragraafnummer 1.2 | Pagina 6 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|
| <i>"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."</i> | |
| Hier wordt onderscheid gemaakt tussen doorlooptijden en termijnen waarbinnen beslissingen werden genomen. Wat wordt bedoeld met doorlooptijden? | |

| Paragraafnummer 1.3 | Pagina 8 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|
| Voetnoot: "2 In figuur 1 wordt een aantal van 90.000 asielzoekers weergegeven, dit is het aantal verzoeken inclusief vervolgvragen (bron: CBS). Het cohort in ons onderzoek betreft alleen eerste aanvragen. Voetnoot hoort op pagina 5. | |

| Paragraafnummer 2.1 | Pagina 13 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| De volgende zin <i>"Denk bijvoorbeeld aan de Vreemdelingenpolitie (die identiteitsonderzoeken verricht) en de Koninklijke Marechaussee (die de bagage van asielzoekers controleert en vingerafdrukken afneemt)"</i> scheidt verwarring. De Koninklijke Marechaussee verricht ook identiteitsonderzoeken en het AVIM doorzoekt ook bagage en neemt vingerafdrukken af. Deze handelingen zijn onderdeel van het identiteitsonderzoek en worden verricht in het I&R-proces. Dit kan door beide organisaties worden uitgevoerd (al naar gelang de locatie waar de vreemdeling zich bevindt of wordt aangetroffen). | |

| Paragraafnummer 3.1 | Pagina 16 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <i>"In de periode 2014-2016 zijn 1.066 aanvragen die in eerste instantie niet waren ingewilligd, opnieuw de procedure in gegaan. Van deze aanvragen zijn er 921 alsnog gehonoreerd, wat het totaal ingewilligde aanvragen op 48.458 brengt."</i> | |
| Niet geheel duidelijk wat wordt bedoeld met deze zin. De zin lijkt nu te suggereren dat 90% van het aantal zaken dat na afwijzing alsnog de procedure ingaat, ingewilligd wordt. Dit lijkt niet overeen te komen met de volgende passage uit de cNvB, p.31: | |
| <i>Voor 3,5% van de afgewezen asielaanvragers is later alsnog tot een inwilliging van de asielaanvraag besloten (n = 921). Voor 4,1% van de afgewezen asielzoekers was de IND op de peildatum nog niet tot een beslissing gekomen op de herhaalaanvraag, zij-instroomzaak of op ingediend beroep (n = 1.066).</i> | |

| Paragraafnummer 3.2 | Pagina 17 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Het lijkt wenselijk bij Figuur 7 aan te geven dat de daling van de doorlooptijd vanaf eind 2015 dient te worden verklaard door de afbakening van het cohort. Zaken die doorlopen na 1 januari 2017 worden niet meer meegenomen. In lijn met wat we reeds hebben aangegeven bij het commentaar op de tabel met doorlooptijden in de cNvB, kan Figuur 7 een vertekend beeld opleveren. | |

| Paragraafnummer 3.4 | Pagina 22 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Het onderschrift bij figuur 8 lijkt niet te kloppen. Moet dit niet zijn: "Bedragen x 1.000.000"? | |

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Paragraafnummer 4.3 | Pagina 30 |
| "Nederland is hierover een bemiddelingsprocedure gestart (JenV, 2017a)." | |
| Dit is inmiddels oude informatie. Verwezen wordt naar de brief aan de Tweede Kamer van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid d.d. 22 maart 2018, over de Hongaarse Dublinzaken. Tweede kamer, 19 637, nr. 2374. | |

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|
| Paragraafnummer 5.1 | Pagina 33 en 37 |
| Suggestie is om in hoofdstuk 5 informatie toe te voegen welke landen op welk moment in de onderzoeksperiode aan de lijst met veilige landen zijn toegevoegd. | |

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Paragraafnummer | Pagina 44 |
| De volgende zin lijkt onvolledig: ' <i>Bij de grens werden teruggestuurd</i> '. | |
| Dit kunnen ook vreemdelingen zijn die geen asiel hebben aanvraagd maar niet bleken te voldoen aan de voorwaarden voor binnenkomst en die door de Koninklijke Marechaussee bij de grens de toegang werden geweigerd en zijn teruggestuurd. | |

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|
| Paragraafnummer 5.3 (ook irt 6.2) | Pagina 37 (ook irt p.38 en 49) |
| De nationaliteitsaanduidingen "Mongools" (laatste regel p. 37) en "Mongolisch" (figuur 14) worden door elkaar heen gebruikt. | |

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Paragraafnummer 5.3 | Pagina 37 |
| De volgende zin heeft nuancering: <i>Op grond van deze analyse besloot de staatssecretaris voor Kosovaren de terugkeerregeling per 1 augustus 2015 te beëindigen (VenJ, 2015b). In onze cijfers zien we na deze datum dat de reeds ingezette daling van het aantal eerste asielaanvragen van Kosovaren zich doorzet.</i> | |
| De Kosovaren kwamen enkel nog in aanmerking voor de basis vertrekondersteuning via REAN. Ik geef u in overweging het woord beëindigen te vervangen door beperken. | |

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Paragraafnummer 5.3 | Pagina 39 |
| De volgende zin heeft nuancering: <i>"Asielzoekers uit Georgië werden al in 2010 uitgesloten van terugkeerondersteuning"</i> . | |
| In 2010 werden Georgiërs uitgesloten van HRT en in natura ondersteuning, maar pas per 1 augustus 2012 werden ze uitgesloten van de ondersteuningsbijdrage via REAN. | |

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Paragraafnummer 6.2 | Pagina 46 |
| De volgende zin lijkt niet juist: <i>"Veel van de Marokkanen en Algerijnen die wél aantoonbaar vertrokken, zijn naar andere EU-landen gegaan, aldus zo vermoedt het Ministerie van Justitie en Veiligheid."</i> | |
| Dit betreft geen vermoeden, maar is feitelijke informatie omdat er sprake is van aantoonbaar vertrek. | |

| | |
|-------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Paragraafnummer 7 | Pagina 51 |
| Het onderschrift van figuur 20 is hetzelfde als de titel van de figuur. | |