



**Maatregelen gericht op  
asielzoekers uit veilige landen**

Analyse van een beleidslogica

DSP-groep  
December, 2018

Bianca Szytniewski  
bszytniewski@dsp-groep.nl

Wendy Buysse  
wbuysse@dsp-groep.nl

Paul van Soomeren  
pvansoomeren@dsp-groep.nl

Met medewerking van:  
Prof. Han Entzinger, Annelijn Rimmelink en Marga van Aalst

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het WODC, afdeling Extern Wetenschappelijke Betrekkingen van het ministerie van Justitie en Veiligheid. ©2018, WODC, ministerie van Justitie en Veiligheid. Auteursrechten voorbehouden.

# Inhoud

<b>Voorwoord</b>	<b>5</b>
<b>Managementsamenvatting</b>	<b>7</b>
<b>Management Summary</b>	<b>15</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>22</b>
1.1 Aanleiding	22
1.2 Doel en probleemstelling	27
1.3 Onderzoeksverantwoording	28
1.4 Focus van onderzoek	31
1.5 Leeswijzer	31
<b>Deel I: Algemeen</b>	<b>32</b>
<b>2 De asielketen, push- en pullfactoren en instroom- en vertrekcijfers</b>	<b>33</b>
2.1 Keten in beeld: Asielprocedure in Nederland	33
2.2 Push- en pullfactoren	37
2.3 Ontwikkeling instroom- en vertrekcijfers 2013-2018	38
<b>Deel II: Maatregelen in Nederland en Europese (buur)landen</b>	<b>48</b>
<b>3 Snellere asielprocedures (maatregel 1)</b>	<b>50</b>
3.1 Theorie	51
3.2 Praktijk	54
<b>4 Snellere Dublin-procedure (maatregel 2)</b>	<b>59</b>
4.1 Theorie	60
4.2 Praktijk	61
<b>5 Kortere opvang (maatregel 3)</b>	<b>64</b>
5.1 Theorie	65
5.2 Praktijk	67

<b>6</b>	<b>Sneller in vreemdelingenbewaring (maatregel 4)</b>	<b>70</b>
6.1	Theorie	71
6.2	Praktijk	72
<b>7</b>	<b>Minder terugkeerondersteuning (maatregel 5)</b>	<b>74</b>
7.1	Theorie	75
7.2	Praktijk	76
<b>8</b>	<b>Gecoördineerde integrale lokale aanpak (maatregel 6)</b>	<b>80</b>
8.1	Theorie	81
8.2	Praktijk	82
	<b>DEEL III: Relatie tussen maatregelen en de instroom en het vertrek</b>	<b>85</b>
<b>9</b>	<b>Factoren van invloed op de instroom en het vertrek</b>	<b>86</b>
<b>10</b>	<b>Conclusies</b>	<b>89</b>
	<b>Literatuur</b>	<b>103</b>
	<b>Bijlagen</b>	
	Bijlage 1: Begeleidingscommissie	99
	Bijlage 2: Interviewoverzicht	100
	Bijlage 3: Lijst met veilige landen Nederland en de Europese (buur)landen	101
	Bijlage 4: Instroom- en vertrekcijfers Nederland	102
	Bijlage 5: Instroom en vertrekcijfers Europese (buur)landen	104
	Bijlage 6: Vergelijking instroom Nederland en (buur)landen	106

# Voorwoord

In dit rapport doen we verslag van een onderzoek naar maatregelen gericht op asielzoekers uit veilige landen. Het onderzoek is in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) uitgevoerd door onderzoeks- en adviesbureau DSP-groep in samenwerking met Prof. dr. Han Entzinger, emeritus hoogleraar Migratie- en Integratiestudies aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Han Entzinger heeft DSP-groep inhoudelijk geadviseerd en bijgedragen aan de werksessie, georganiseerd als onderdeel van dit onderzoek. DSP-groep heeft de interviews gehouden, de instroom- en vertrekcijfers geanalyseerd, de analyse van de data uitgevoerd en de rapportage gemaakt.

Het rapport had niet tot stand kunnen komen zonder de hulp van velen. We danken alle respondenten werkzaam bij de uitvoeringsorganisaties, het bestuursdepartement van het ministerie van JenV en samenwerkingspartners in de asielketen die we hebben geïnterviewd voor dit onderzoek. Zonder de openheid en bereidwilligheid van de geïnterviewden was het niet mogelijk geweest om de beleidslogica achter de maatregelen op te stellen en te analyseren. Ook danken we de medewerkers van de Directie Regie Migratieketen (DRM), Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) en Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) die het cijfermateriaal beschikbaar hebben gesteld en altijd bereid waren aanvullende vragen te beantwoorden.

Tot slot willen wij de begeleidingscommissie (zie bijlage 1) bedanken voor hun kritische blik op het verloop van het onderzoek en hun constructieve commentaar op het rapport. We hopen dat het onderzoek bijdraagt aan een beter inzicht in de maatregelen gericht op asielzoekers uit veilige landen.

Namens het projectteam,

Bianca Szytniewski

## Afkortingen

AA	Algemene Asielprocedure
ACVZ	Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
AVIM	Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel
COA	Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
Col	Centrale ontvangstlocatie
DT&V	Dienst Terugkeer en Vertrek
DMB	Directie Migratiebeleid (ministerie van Justitie en Veiligheid)
DRM	Directie Regie Migratieketen (ministerie van Justitie en Veiligheid)
Ebtl	Extra begeleiding en toezichtlocaties
EMN	Europees Migratienetwerk
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IOM	Internationale Organisatie voor Migratie
KMar	Koninklijke Marechaussee
NOvA	Nederlandse Orde van Advocaten
OTAV	Ondersteuningsteam Asielzoekers en Vergunninghouders
ROV	Reglement Onthouding Verstrekkingen
Pol	Procesopvanglocatie
VA	Verlengde Asielprocedure
Vbl	Vrijheidsbeperkende locatie
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten

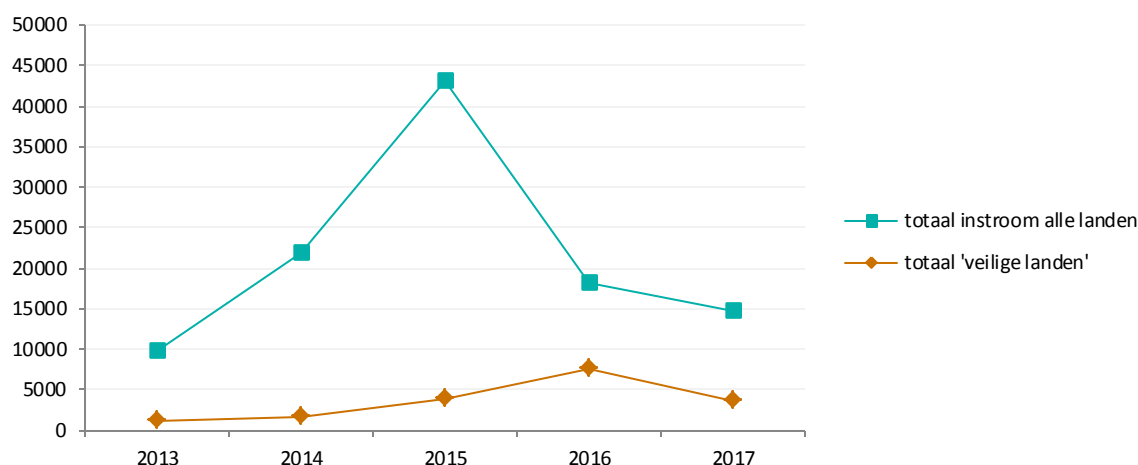
## Begrippen

Asielzoeker	Een persoon die niet de Nederlandse nationaliteit heeft en in Nederland asiel aanvraagt
Dublin	Zaken die onder de Dublinverordening vallen (Verordening (EU) Nr. 604/2013)
Maghreb	Algerije, Marokko en Tunesië
Vreemdeling	Een persoon die niet de Nederlandse nationaliteit heeft en niet op grond van een wettelijke bepaling als Nederlander wordt behandeld.
West-Balkan	Albanië, Bosnië-Herzegovina, Kosovo, Macedonië, Montenegro en Servië

# Managementsamenvatting

Vanaf 2014 kende de Europese Unie een sterke toename van de instroom van asielzoekers. De oorlog in Syrië escaleerde en leidde tot een stijging in eerste asielaanvragen van asielzoekers in Nederland en in alle andere EU-lidstaten. Figuur 1.1 laat zien dat in dezelfde periode ook het aantal eerste asielaanvragen van asielzoekers uit de door Nederland aangemerkte 'veilige landen van herkomst' (hierna veilige landen) steeg. Volgens de Europese Procedurerichtlijn (2013/32/EU) wordt een land als veilig beschouwd wanneer er geen sprake is van vervolging vanwege bijvoorbeeld ras of geloof, foltering of onmenselijke behandeling, bedreiging door geweld of aanwezigheid van gewapende conflicten. Personen uit de veilige landen die asiel aanvragen in Nederland komen – uitzonderingen daargelaten – niet in aanmerking voor internationale bescherming (vluchtelingenstatus en subsidiaire beschermingsstatus). Op basis van uitgebreide wettelijke criteria wordt getoetst of een land op de lijst van veilige landen kan worden geplaatst.

Figuur 1.1 Ontwikkeling in instroom asielzoekers uit veilige landen<sup>1</sup> (eerste aanvraag) in relatie tot de totale instroom asielzoekers Nederland in de periode 2013-2017



Bron: Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)

Het aandeel asielzoekers uit veilige landen (eerste aanvraag) in de totale instroom was respectievelijk 11% in 2013, 8% in 2014, 9% in 2015, 42% in 2016 en 25% in 2017.

De Nederlandse regering heeft verschillende maatregelen genomen om de instroom terug te dringen van asielzoekers afkomstig uit landen die door Nederland zijn aangemerkt als veilige landen. Een belangrijke maatregel betreft het opstellen van de lijst met deze landen eind 2015. In eerste instantie bestond de lijst uit negentien landen (exclusief de EU-lidstaten).<sup>2</sup> Sindsdien is de lijst verder uitgebreid en staan in 2018 – naast de 27 overige EU-lidstaten – 32 landen op de Nederlandse lijst van veilige landen. Nederland heeft de meest uitgebreide lijst van veilige landen in vergelijking met andere Europese landen.

<sup>1</sup> In dit onderzoek focussen we op de veilige landen exclusief de EU-lidstaten, andere Europese (mini)staten en landen als Australië, Canada, Japan, Nieuw-Zeeland en de Verenigde Staten. Deze zijn niet meegenomen in de grafiek.

<sup>2</sup> Een EU-lidstaat is per definitie een veilig land.

Land beoordeeld als veilig land op:	Landen
3 november 2015	Albanië, Bosnië-Herzegovina, Kosovo, Macedonië, Montenegro, Servië, Vaticaanstad, Andorra, Monaco, Liechtenstein, San Marino, Noorwegen, IJsland, Zwitserland, Australië, Canada, Japan, Nieuw-Zeeland en de Verenigde Staten
9 februari 2016	Ghana, India, Jamaica, Marokko, Mongolië en Senegal
11 oktober 2016	Algerije, Georgië, Oekraïne en Tunesië
6 december 2016	Togo <sup>3</sup>
24 april 2017	Brazilië en Trinidad en Tobago

Nederland kent het sporenbeleid dat erop is gericht asielzoekers bij aanvang van hun asielprocedure in een spoor te plaatsen zodat de asielaanvragen zo efficiënt mogelijk kunnen worden afgehandeld. In dit onderzoek wordt verwezen naar de sporen 1 (Dublin-claimanten)<sup>4</sup>, 2 (asielzoekers afkomstig uit een veilig land van herkomst of asielzoekers die reeds elders in de EU bescherming hebben) en 4 (asielaanvragen volgens de 8-daagse Algemene Asielprocedure (AA) en de Verlengde Asielprocedure (VA)).

In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) heeft DSP-groep tussen 18 april 2018 en 18 december 2018 een onderzoek uitgevoerd naar de maatregelen gericht op asielzoekers uit veilige landen die zijn genoemd in de Kamerbrief van 17 november 2016.<sup>5</sup> In de Kamerbrief wordt een pakket van zes maatregelen gepresenteerd dat vier doelen dient. Deze maatregelen gericht op asielzoekers uit veilige landen zijn ingebed in een breder asielbeleid. Sommige maatregelen zijn al eerder ingevoerd, maar in de Kamerbrief worden deze maatregelen gebundeld en aangevuld met verdere maatregelen. Het maatregelenpakket in de Kamerbrief van 17 november 2016 is daarom het startpunt van dit onderzoek.

Hoewel de titel van de Kamerbrief verwijst naar asielzoekers uit veilige landen van herkomst, hebben sommige maatregelen en doelen betrekking op een bredere groep asielzoekers. In dit onderzoek ligt de focus op asielzoekers afkomstig uit veilige landen en wij beperken ons tot de doelen en uitvoering van de maatregelen gericht op deze doelgroep. Met de maatregelen worden vier doelen beoogd:

- ① het adresseren van de instroom
- ② een snellere afhandeling van de asielaanvragen
- ③ het realiseren van een sneller vertrek uit Nederland<sup>6</sup>
- ④ het zoveel mogelijk beperken van de overlast voor de Nederlandse samenleving

<sup>3</sup> De beoordeling van Togo als veilig land is per 7 december 2018 opgeschort. Kamerbrief 7 december 2018. Herbeoordeling veilige landen van herkomst vierde en vijfde tranche (kenmerk 2426555).

<sup>4</sup> Dublin-claimanten zijn asielzoekers die volgens de Dublinverordening (EU Nr. 604/2013) hun asielprocedure in een andere Dublin-staat moeten doorlopen.

<sup>5</sup> Kamerbrief 17 november 2016. Maatregelen t.a.v. asielzoekers uit veilige landen van herkomst (kenmerk 2015707).

<sup>6</sup> In de asielketen wordt onderscheid gemaakt tussen aantoonbaar vertrek en zelfstandig vertrek zonder toezicht. Aantoonbaar vertrek van vreemdelingen bestaat uit zelfstandig vertrek en gedwongen vertrek uit Nederland. Zelfstandig vertrek zonder toezicht betref het vertrek van een vreemdeling zonder dat de uiteindelijke bestemming bekend is.



## Doel en vraagstelling

In dit onderzoek hebben we de beleidslogica van de maatregelen gericht op asielzoekers uit veilige landen onderzocht en gekeken naar de ontwikkeling van de instroom en het vertrek van deze groep asielzoekers in de periode 2013-2018, waarbij in 2018 is gekeken naar het eerste half jaar. Door ook de instroom- en vertrekcijfers van asielzoekers uit veilige landen van voor 2016 mee te nemen in de analyse is het mogelijk inzicht te geven in de instroom en het vertrek van deze groep asielzoekers voor en na de invoering van de maatregelen. De volgende vragen stonden centraal in dit onderzoek:

- 1 Welke maatregelen gericht op asielzoekers uit veilige landen zijn genomen en welke doelen werden hiermee beoogd?
- 2 Hoe zijn die maatregelen uitgevoerd?
- 3 In hoeverre is het aannemelijk dat deze maatregelen invloed hebben gehad op de instroom en het vertrek van deze groep asielzoekers – en dat de maatregelen hebben bijgedragen aan de vier doelen genoemd in de Kamerbrief van 17 november 2016?

Dit onderzoek richt zich op het opstellen en analyseren van de beleidslogica achter de maatregelen uit de Kamerbrief van 17 november 2016. We hebben geen proces- en effectevaluatie uitgevoerd. De beleidslogica is onderzocht op basis van literatuuronderzoek, interviews met uitvoeringsorganisaties, het bestuursdepartement van het ministerie van JenV en samenwerkingspartners in de asielketen, en een verdiepende werksessie. Daarnaast zijn de instroom- en vertrekcijfers van asielzoekers uit veilige landen van Nederland en van de Europese (buur)landen België, Duitsland en Oostenrijk geanalyseerd. Hiervoor hebben we data van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) en Eurostat geraadpleegd. De analyse van de uitvoering en de instroom- en vertrekcijfers heeft plaatsgevonden in relatie tot de analyse van de beleidslogica.

De focus van het onderzoek ligt op asielzoekers uit veilige landen buiten de EU. Daarbij ligt de nadruk op de West-Balkan (Albanië, Bosnië-Herzegovina, Kosovo, Macedonië, Montenegro, Servië) en Maghreb (Algerije, Marokko en Tunesië), omdat dit de grootste groepen betreft. Onder de groep 'overige veilige landen' vallen de veilige landen in Azië (India en Mongolië), Afrika (Ghana, Senegal, Togo), Oost-Europa (Georgië en Oekraïne) en Amerika (Brazilië, Jamaica en Trinidad en Tobago). De EU-lidstaten, andere Europese (mini)staten en landen als Australië, Canada, Japan, Nieuw-Zeeland en de Verenigde Staten zijn niet meegenomen in dit onderzoek.

## Maatregelen gericht op asielzoekers uit veilige landen en de achterliggende doelen

De zes maatregelen uit de Kamerbrief beogen elk een specifiek doel dat moet bijdragen aan de vier hiervoor genoemde overkoepelende doelen. Maatregelen en doelen hebben we in het onderstaande schema samengevat:

Maatregel	Doelen
<p><b>1. Snellere asielpcedure</b></p> <p>1a Een versnelde asielpcedure voor asielzoekers uit veilige landen.</p> <p>1b Het door de IND met voorrang afhandelen van asielaanvragen van asielzoekers uit veilige landen.</p> <p>1c Het gesprek aangaan met de advocatuur over de geringe slagingskans van beroep in dergelijke zaken en het maken van afspraken met de Rechtspraak over het met voorrang afdoen van zaken van overlastgevende asielzoekers.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sneller komen tot een besluit.</li> <li>• Capaciteit van de IND, de advocatuur en de rechtbanken niet onnodig belasten.</li> <li>• Beperken van de overlast voor de Nederlandse samenleving.</li> <li>• Snel duidelijkheid bieden aan de asielzoeker uit het veilige land of de asielaanvraag wordt ingewilligd.</li> <li>• Opvangcapaciteit van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) minder lang belasten.</li> <li>• Afgeven van een maatschappelijk signaal.</li> <li>• Ontmoediging nieuwe asielzoekers die naar Nederland willen komen voor asiel- en opvangvoorzieningen.</li> <li>• Sneller vertrek uit Nederland.</li> </ul>
<p><b>2. Snellere Dublin-procedure</b></p> <p>Asielzoekers uit veilige landen met een Dublin-indicatie in spoor 1 (Dublin) worden op grond van de Dublinverordening, zo snel mogelijk overgedragen aan het land dat verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvraag.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Snellere afhandeling van asielaanvragen van asielzoekers uit veilige landen met Dublin-indicatie.</li> <li>• Verminderen van de belasting van de opvangvoorzieningen en het rechtssysteem.</li> <li>• Sneller vertrek uit Nederland.</li> </ul>
<p><b>3. Kortere opvang</b></p> <p>3a Opvangvoorzieningen voor de Dublin-claimanten worden toegespitst op de doelgroep en worden sober ingericht.</p> <p>3b1 Na de eerste afwijzing wordt de opvang van asielzoekers uit veilige landen beëindigd.</p> <p>3b2 Na de eerste afwijzing wordt een inreisverbod voor de duur van twee jaren opgelegd aan de asielzoekers uit veilige landen.<sup>7</sup></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Voorzieningen op de opvanglocatie staan maximaal ten dienste van een snelle procedure en een snel vertrek van Dublin-claimanten</li> <li>• Het onaantrekkelijk maken voor asielzoekers uit veilige landen om verblijf en gebruik van opvangvoorzieningen te verlengen.</li> <li>• Het verhinderen van nieuwe binnenkomst op het grondgebied van de EU.</li> </ul>
<p><b>4. Sneller in vreemdelingenbewaring</b></p> <p>Binnen de daarvoor geldende juridische kaders wordt gekeken of het instrument vreemdelingenbewaring vaker kan worden toegepast.<sup>8</sup></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zorgen dat een vreemdeling beschikbaar is voor vertrek en dat dit leidt tot het realiseren van daadwerkelijk (aantoonbaar) vertrek.</li> </ul>
<p><b>5. Minder terugkeerondersteuning</b></p> <p>Asielzoekers uit landen in de ring rond de EU – waaronder Marokko en Algerije - en uit visumvrije landen, worden uitgesloten van aanvullende ondersteuning bij terugkeer.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Een bestendiger stelsel van (financiële) terugkeerondersteuning realiseren.</li> <li>• De aanzuigende werking van de terugkeerondersteuning zoveel mogelijk beperken.</li> </ul>
<p><b>6. Gecoördineerde integrale lokale aanpak</b></p> <p>Concrete samenwerking tussen de partners in de strafrechtketen, de vreemdelingenketen en het lokaal bestuur in de vorm van informatie-uitwisseling en een integraal onderbouwd plan van aanpak.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Overlastgevende asielzoekers snel en gericht aanpakken.</li> </ul>

<sup>7</sup> De Kamerbrief biedt geen duidelijkheid waarom het inreisverbod gerelateerd is aan kortere opvang. Het kan te maken hebben met het terugkeerbesluit van afgewezen asielzoekers in spoor 2 (veilig land) dat bestaat uit een nul-dagen vertrektermijn, waarbij de opvang wordt beëindigd en de afgewezen asielzoeker Nederland onmiddellijk moet verlaten. In dit onderzoek houden wij de structuur van de Kamerbrief aan.

<sup>8</sup> In de Kamerbrief wordt bij deze maatregel verwezen naar overlastgevende asielzoekers waarvan een groot deel onder spoor 2 (veilig land) valt.

## Uitvoering van de maatregelen

Gebaseerd op inzichten uit de literatuur, diepte-interviews en een werksessie hebben we in kaart gebracht of het aannemelijk is dat de veronderstelde mechanismen zich al dan niet voordoen, of hebben voorgedaan. Daarnaast hebben we gekeken naar bijwerkingen in de uitvoering van de maatregelen.

### Juridische kaders

Ten eerste blijkt uit het onderzoek dat de uitvoering van sommige maatregelen binnen de Europese en Nederlandse juridische kaders niet mogelijk is.

- ⦿ Maatregel 3a 'toespitsing en sobere inrichting opvangvoorzieningen Dublin-claimanten' is niet mogelijk, omdat verdere versobering van opvangvoorzieningen van Dublin-claimanten in strijd zou zijn met de minimale opvangnormen van de EU Opvangrichtlijn (2013/33/EU).
- ⦿ De uitvoering van de Maatregel 3b 'na eerste afwijzing opvang beëindigen' wordt mogelijk moeilijker door de uitspraak van het Europees Hof van Justitie op 19 juni 2018 in de zaak Gnandi versus België (Jurisprudentie ECLI:EU:C:2018:465). De uitspraak lijkt aan te geven dat asielzoekers wel aanspraak kunnen maken op voorzieningen, zoals opvang, tot aan de uitspraak op de voorlopige voorziening.
- ⦿ Maatregel 4 'sneller in vreemdelingenbewaring' kan niet worden uitgevoerd, omdat als gevolg van de Terugkeerrichtlijn (2008/115/EG) strenge motiveringseisen aan inbewaringstelling zijn verbonden. Op basis van de analyse van de beleidslogica blijkt de maatregel niet uitvoerbaar. Het is niet mogelijk om binnen de huidige juridische kaders van het vreemdelingenbesluit, een asielzoeker sneller in bewaring te plaatsen op grond van alleen overlast.

### Uitvoering

Ten tweede blijkt dat de uitvoering van een aantal maatregelen in de praktijk anders uitpakt dan op basis van de beleidslogica wordt verondersteld. Tevens blijkt dat sommige maatregelen bijwerkingen hebben.

Een snellere asielprocedure – maatregelen 1a, b en c – voor asielzoekers uit veilige landen is in gang gezet. Asielzoekers uit veilige landen worden in Ter Apel en Budel geplaatst en de IND handelt deze zaken met voorrang af. Vanuit de advocatuur worden logistieke problemen genoemd als gevolg van de versnelling. De IND heeft ook ingezet op een versnelling van de Dublin-procedure – maatregel 2. Binnen 24 uur na het identificatie- en registratiegesprek wordt een overname- of terugnameverzoek ingediend bij de betreffende Dublin-staat. In de praktijk leidt dit echter tot een beperkte versnelling van de overname of terugname, mede omdat een aantal landen niet of slecht meewerkt aan de uitvoering van de daadwerkelijke overdrachten.

Het inreisverbod dat onder maatregel 3b2 valt, heeft een tijdelijk effect van twee jaar. Bovendien weerhoudt een inreisverbod mensen er niet van om illegaal Nederland of Europa weer binnen te komen.

Hoewel sneller in vreemdelingenbewaring – maatregel 4 – niet mogelijk is binnen de Nederlandse en Europese juridische kaders, wordt in het kader van de maatregel wel aandacht besteed aan dossieropbouw en informatie-uitwisseling door de ketenpartners. De aansluiting tussen de ketenpartners is verbeterd.

De maatregel met betrekking tot terugkeerondersteuning – maatregel 5 – is in de afgelopen jaren gefaseerd ingevoerd. Dit leidde echter tot minder aantoonbaar vertrek, bemoeilijking van terugkeer voor asielzoekers die wel wilden terugkeren en capaciteitsbelasting van de DT&V en de Koninklijke Marechaussee (KMar). In juli 2018 is de terugkeerondersteuning in de vorm van een beperkte financiële bijdrage weer ingevoerd, waarbij de nadruk ligt op het versterken van zelfstandige terugkeer met toezicht en dus aantoonbaar vertrek. De maatregel – en ook het doel achter de maatregel – is hierdoor aangepast.

Maatregel 6, de gecoördineerde integrale lokale aanpak, is in feite een verbijzondering van het Lokaal Integraal Veiligheidsbeleid (IVB) zoals dat in Nederland door gemeenten wordt vormgegeven; een aanpak die we als effectief kunnen beschouwen. De indruk bestaat dat een dergelijke aanpak lokaal ook voor asielzoekers wordt toegepast, al hebben we in dit onderzoek geen sluitend beeld daarvan gekregen.

### **Bijwerkingen**

Versnelling aan de voorkant van de asielketen, zonder dat er sprake is van versnelling aan de achterkant van de keten (het vertrek van vreemdelingen), kan aanleiding zijn voor doorstromingsproblemen in de keten. Het sneller en met prioriteit behandelen van asielaanvragen van asielzoekers uit veilige landen door de IND zorgt ervoor dat deze groep sneller in de caseload van de ketenpartners die betrokken zijn bij het vertrek, zoals de DT&V en de KMar, terecht komt. Bij deze ketenpartners moet genoeg capaciteit zijn om deze extra belasting aan te kunnen.

De prioritering van asielaanvragen van asielzoekers uit veilige landen kan ook gevolgen hebben voor de asielprocedures van asielzoekers uit niet-veilige landen. Na 2016 zijn de doorlooptijden van asielaanvragen van asielzoekers in spoor 4 (AA) langer geworden ten opzichte van eerdere doorlooptijden in hetzelfde spoor. Langere doorlooptijden van asielaanvragen kunnen leiden tot vertragingen in gezinshereniging en het starten van het integratieproces van asielzoekers die wel recht hebben op asiel in Nederland.

Het is de vraag of de verschuiving van de capaciteit bij de IND naar asielaanvragen van asielzoekers uit veilige landen en de langere doorlooptijden in spoor 4 (AA) er niet toe hebben geleid dat de opvangvoorzieningen juist langer worden belast. Asielzoekers in spoor 4 wachten immers de beslissing af in een opvanglocatie. Daarnaast zijn de doorlooptijden van asielaanvragen van asielzoekers uit veilige landen in spoor 2 (veilig land) korter dan in spoor 1 (Dublin). Asielzoekers uit veilige landen die in spoor 1 (Dublin) worden afgedaan, maken ook langer gebruik van de opvang dan asielzoekers uit veilige landen in spoor 2 (veilig land), doordat de overdracht in het kader van de Dublinverordening niet op korte termijn is te realiseren.

In de praktijk blijken sommige maatregelen die beogen de instroom te adresseren – maar waarvan de uitvoering plaatsvindt achterin de keten – bijwerkingen te hebben voor het vertrek van asielzoekers uit veilige landen. Dit is met name zichtbaar bij maatregel 3 'kortere opvang' en maatregel 5 'minder terugkeerondersteuning'. De maatregelen hebben waarschijnlijk bijgedragen aan minder aantoonbaar vertrek en een relatieve toename in zelfstandig vertrek zonder toezicht. Dit betekent dat van een grotere groep asielzoekers uit veilige landen niet duidelijk is of ze Nederland ook echt hebben verlaten of dat zij illegaal in Nederland verblijven. De maatregelen lijken zich ook eerder te richten op het vertrek uit de asielketen, dan op het daadwerkelijke vertrek uit Nederland.

## Relatie maatregelen en doelen

Met de maatregelen die we in dit onderzoek onder de loep hebben genomen, worden vier doelen beoogd:

- ② het adresseren van de **instroom**
- ② een **snellere afhandeling** van de asielaanvragen
- ② het realiseren van een **sneller vertrek** uit Nederland
- ② het zoveel mogelijk **beperken** van de **overlast** voor de Nederlandse samenleving

Kijkend naar de relatie tussen de genomen maatregelen en de beoogde doelen constateren we het volgende:

Hoewel de instroom van asielzoekers uit veilige landen aanzienlijk is gedaald sinds 2016 – na de invoering van de maatregelen gericht op asielzoekers uit veilige landen – is het op basis van de analyse van de beleidslogica aannemelijk dat deze afname in **instroom** slechts in beperkte mate toe te schrijven is aan de invoering van de maatregelen. De instroom van asielzoekers is ook afhankelijk van verschillende andere factoren, zoals migratieroutes, verschillende push- en pullfactoren om naar Nederland of Europa te komen, en de politieke en sociaaleconomische situatie in het land van herkomst. De maatregelen adresseren deze factoren niet of nauwelijks. Naast de Nederlandse maatregelen hebben Europese (buur)landen eigen maatregelen getroffen die ook van invloed kunnen zijn op de instroom en het vertrek van asielzoekers uit veilige landen in Nederland.

Het is wel aannemelijk dat de maatregelen invloed hebben op een **snellere afhandeling** van asielaanvragen van asielzoekers uit veilige landen. De maatregelen 1a 'versnelde asielprocedure', 1b 'voorrang aan asielzoekers uit veilige landen' en 2 'snellere Dublin-procedure' prioriteren asielaanvragen van asielzoekers uit veilige landen. De doorlooptijden van de asielaanvragen – het aantal dagen vanaf de asielaanvraag tot aan de beschikking – in spoor 2 (veilig land) zijn aanzienlijk korter dan spoor 1 (Dublin) en spoor 4 (AA).

Wat betreft het realiseren van **sneller vertrek** is het op basis van de analyse van de beleidslogica aannemelijk dat de maatregelen van invloed zijn geweest. De maatregelen gericht op een snellere afhandeling van asielaanvragen van asielzoekers uit veilige landen hebben als achterliggend doel het sneller

komen tot een vertrekprocedure. Als gevolg van bijwerkingen van de maatregelen 'kortere opvang' en 'minder terugkeerondersteuning' is het echter ook aannemelijk dat de maatregelen hebben geleid tot minder aantoonbaar vertrek. Na 2016 is bovendien een relatieve toename zichtbaar is het vertrek zonder toezicht van vreemdelingen uit veilige landen. Het is niet bekend in welke mate vreemdelingen die zonder toezicht vertrekken Nederland daadwerkelijk verlaten.

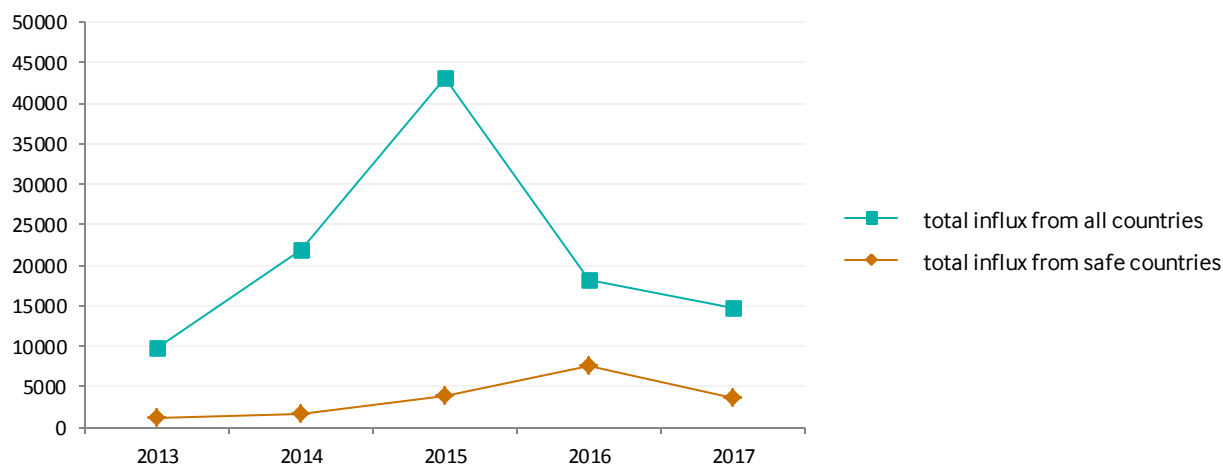
Op basis van dit onderzoek kunnen we geen uitspraken doen over de aannemelijkheid van de maatregelen ten behoeve van het bereiken van het laatste doel: zoveel mogelijk **beperken** van de **overlast** voor de Nederlandse samenleving.

Concluderend, op basis van de analyse van de beleidslogica kunnen we stellen dat het aannemelijk is dat het maatregelenpakket beperkt heeft bijgedragen aan de vier doelen. Hoewel de asielaanvragen van asielzoekers uit veilige landen sneller worden afgehandeld, adresseren de maatregelen de instroom van deze groep asielzoekers in beperkte mate, dragen de maatregelen niet altijd bij aan het vertrek van vreemdelingen uit veilige landen uit Nederland, en is het niet bekend of het maatregelenpakket zorgt voor minder overlast in – en belasting van – de Nederlandse samenleving.

# Management Summary

Since 2014, the EU has seen a high influx of asylum-seekers. The war in Syria had escalated and resulted in an increase in first-time asylum applicants in the Netherlands and in all the other EU member states. In the same period, there was also an increase in the number of first-time asylum applicants from countries designated by the Netherlands as 'safe countries of origin' (hereinafter referred to as 'safe countries'). According to the European Asylum Procedures Directive (2013/32/EU), a country is considered safe if there is no persecution because of, for example, race or religion, torture or inhuman treatment, threats of violence or armed conflict. People from safe countries who seek asylum in the Netherlands are not eligible – exceptions aside – for international protection (refugee status and subsidiary protection status). Extensive legal criteria are used to assess whether a country can be placed on the list of safe countries.

Figure 1.1 Development of the influx of asylum-seekers from safe countries<sup>9</sup> (first-time applicants) in relation to the total influx of asylum-seekers in the Netherlands during the period 2013-2017



Source: Immigration and Naturalisation Service (IND)

Key to graph: the number of asylum-seekers from safe countries (first-time applicants) as a percentage of the total influx was 11% in 2013, 8% in 2014, 9% in 2015, 42% in 2016 and 25% in 2017.

The Dutch government has taken various measures to reduce the influx of asylum-seekers from countries listed as being safe. In November 2015, the Netherlands set up a list of safe countries. Initially, there were nineteen countries on the list (excluding the EU member states<sup>10</sup>). Since then the list has been extended, up to 32 countries. The Netherlands has the most extensive list of safe countries of all the European member states.

<sup>9</sup> This study focuses on safe countries, excluding the EU member states, other European (mini-)states and countries such as Australia, Canada, Japan, New Zealand and the United States of America. These are not included in the graph.

<sup>10</sup> EU member states are by definition safe countries.

Country designated as a safe country	Countries
3 November 2015	Albania, Bosnia-Herzegovina, Kosovo, Macedonia, Montenegro, Serbia, Vatican City, Andorra, Monaco, Liechtenstein, San Marino, Norway, Iceland, Switzerland, Australia, Canada, Japan, New Zealand and the USA
9 February 2016	Ghana, India, Jamaica, Morocco, Mongolia and Senegal
11 October 2016	Algeria, Georgia, Ukraine and Tunisia
6 December 2016	Togo
24 April 2017	Brazil and Trinidad and Tobago

In order to make the handling of the asylum applications as efficient as possible, asylum applicants in the Netherlands are placed in different tracks at the start of their asylum procedure. This study refers to tracks 1 (Dublin claimants),<sup>11</sup> 2 (asylum-seekers from a safe country of origin, or who have already been granted protection elsewhere in the EU) and 4 (asylum applications according to the 8-day General Asylum Procedure (AA) and the Extended Asylum Procedure (VA)).

DSP-groep was commissioned by the Research and Documentation Centre (WODC), part of the Ministry of Justice and Security (JenV), to carry out a study between 18 April and 18 December 2018 into the Dutch measures regarding asylum-seekers from safe countries referred to in the Letter to Parliament dated 17 November 2016.<sup>12</sup>

The Letter to Parliament presents a package of six measures and four objectives regarding asylum-seekers from safe countries. These measures are embedded in a wider asylum policy. Some measures had already been introduced, but in the Letter these measures are combined and extended with further measures. The package of measures in the Letter to Parliament dated 17 November 2016 is therefore the starting point of this study.

Although the title of the Letter to Parliament refers to asylum-seekers from safe countries of origin, some measures and objectives relate to a broader group of asylum-seekers. The focus of this study is on asylum-seekers from safe countries and we have restricted ourselves to the objectives and implementation of the measures regarding this group. The measures have four objectives:

- ① to tackle the influx;
- ② to achieve faster handling of asylum applications;
- ③ to achieve a faster departure from the Netherlands;
- ④ to keep the burden for Dutch society to a minimum.

<sup>11</sup> Dublin claimants are asylum seekers whose asylum procedure takes place in accordance with the Dublin Regulation (EU No. 604/2013).

<sup>12</sup> Letter to Parliament dated 17 November 2016. Measures regarding asylum-seekers from safe countries of origin (reference 2015707).



## Objective and scope of study

This study uses the 'realist evaluation approach' of Pawson and Tilley (1997) to examine the measures regarding asylum-seekers from safe countries and to study the development of the influx and departure of this group of asylum-seekers during the period 2013-2018; for 2018 only the first six months of the year were taken into consideration. Because we have included the influx and departure statistics for asylum-seekers from safe countries from before 2016 in the analysis, it is possible to provide some insight into the influx and departure of this group of asylum-seekers before and after the introduction of the measures. The central questions in this study were:

- 4 What measures regarding asylum-seekers from safe countries were taken and what were the objectives of these measures?
- 5 How were these measures implemented?
- 6 To what extent is it likely that these measures have had an effect on the arrival and the departure of this group of asylum-seekers, the fast handling of asylum applications and keeping the burden for Dutch society to a minimum?

Our analysis of the measures referred to in the Letter to Parliament dated 17 November 2016 was based on a literature review, interviews with implementing organisations, the administrative department of the Ministry of JenV and collaboration partners in the asylum chain, and a focus group. We also analysed the influx and departure statistics of asylum-seekers from safe countries in the Netherlands and its European (neighbouring) countries Belgium, Germany and Austria. To this end we consulted data from the IND, the DT&V (Repatriation and Departure Service) and Eurostat. The implementation of the measures and influx and departure statistics were analysed by using the realist evaluation approach.

The focus of the study is on asylum-seekers from safe countries outside the EU, with emphasis on the West-Balkan (Albania, Bosnia-Herzegovina, Kosovo, Macedonia, Montenegro, and Serbia) and Maghreb (Algeria, Morocco and Tunisia) as these are the largest groups. The group 'other safe countries' includes the 'safe countries' in Asia (India and Mongolia), Africa (Ghana, Senegal, and Togo), Eastern Europe (Georgia and Ukraine) and America (Brazil, Jamaica and Trinidad and Tobago).

The EU member states, other European (mini-)states and countries such as Australia, Canada, Japan, New Zealand and the USA were not included in this study.

## The objectives of the measures relating to asylum-seekers from safe countries

Each of the six measures in the Letter to Parliament has a specific objective that aims to contribute to the four overall objectives listed above. Some measures consist of several measures that together have certain objectives. We have summarised the measures and objectives in the table below:

Measure	Objectives
<p><b>1. Accelerated asylum procedure</b></p> <p>1a An accelerated asylum procedure for asylum-seekers from safe countries.</p> <p>1b The IND gives priority to asylum applicants from safe countries.</p> <p>1c The small chance of success of an appeal is discussed with the legal profession and an agreement is made with the courts about giving priority to cases of asylum-seekers causing disturbance.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• to speed up decisions</li> <li>• to avoid putting unnecessary pressure on the capacity of the IND, the legal profession and the courts</li> <li>• to restrict the burden for the Dutch society</li> <li>• to inform asylum-seekers from safe countries faster about whether their asylum application has been granted</li> <li>• to reduce the duration of the pressure on the asylum and reception capacity of the COA (Central Agency for the Reception of Asylum Seekers)</li> <li>• to send a signal to society</li> <li>• to discourage new asylum-seekers who want to come to the Netherlands for asylum and reception facilities</li> <li>• to speed up departure from the Netherlands</li> </ul>
<p><b>2. Accelerated Dublin procedure</b></p> <p>Asylum-seekers from safe countries in track 1 (Dublin) are transferred, on the basis of the Dublin Regulation, as fast as possible to the country that is responsible for the asylum procedure.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• to speed up the handling of asylum applications from asylum-seekers from safe countries with a Dublin-indication</li> <li>• to reduce the pressure on the asylum and reception facilities and the legal system</li> </ul>
<p><b>3. Shorter use of asylum and reception facilities</b></p> <p>3a Reception facilities for Dublin claimants are focused on the target group and are austere furnished.</p> <p>3b1 After the first rejection, the asylum and reception facilities for asylum-seekers from safe countries is terminated.</p> <p>3b2 After the first rejection, asylum-seekers from safe countries receive an entry-ban for two years.<sup>13</sup></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• facilities at the asylum and reception centre for Dublin claimants contribute to a faster procedure and a fast departure</li> <li>• to make it unappealing for asylum-seekers from safe countries to extend their stay and their use of asylum and reception facilities</li> <li>• to prevent new arrivals on EU territory</li> </ul>
<p><b>4. Faster placement into immigration detention</b></p> <p>A study to see if, within the relevant legal frameworks, the temporary custody can be used more often.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• to ensure that immigrants are available for departure and that this results in an actual (verifiable) departure.</li> </ul>
<p><b>5. Reduced repatriation support</b></p> <p>Asylum-seekers from countries in the ring around the EU - including Morocco and Algeria - and from visa-free countries are excluded from repatriation support.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• to achieve a stable system of (financial) repatriation support.</li> <li>• to restrict the pull factor of repatriation support as much as possible.</li> </ul>
<p><b>6. Coordinated integrated local approach</b></p> <p>Concrete cooperation between the partners in the criminal law chain, the immigration chain and the local administration through information-exchange and an integrated substantiated action plan.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• to tackle asylum-seekers who cause disturbances quickly and effectively.</li> </ul>

## Implementation of the measures

Based on insights from the literature review, in-depth interviews and a workshop we charted whether it is likely that the supposed mechanisms do or do not occur, or have or have not occurred. We also looked at the side-effects of the introduction of the measures.

<sup>13</sup> The Letter to Parliament does not offer clarity as to why the entry ban is linked to a shorter use of asylum and reception facilities. This study retains the structure of the Letter to Parliament.

## Legal frameworks

Firstly, the study shows that the implementation of some measures is not possible within European and Dutch legal frameworks.

- ③ Measure 3a (Reception facilities for Dublin claimants are focused on the target group and are austere furnished) is not possible, as further austerity regarding the asylum and reception facilities for Dublin claimants would violate the minimum asylum and reception standards set out in the EU Reception Directive (2013/33/EU).
- ③ The implementation of Measure 3b (Shorter use of asylum and reception facilities) is becoming more difficult because of the judgment of the European Court of Justice on the 19<sup>th</sup> of June 2018 in the case of Ghandi versus Belgium (ruling ECLI:EU:C:2018:465). The judgment appears to indicate that asylum-seekers are entitled to asylum and reception facilities until the judgment on the provisional ruling.
- ③ Measure 4 (Faster placement into immigration detention) cannot be implemented, as strict justification requirements are attached to detention as a result of the Return Directive (2008/115/EG). It appears, on the basis of our analysis, that the measure cannot be implemented. It is not possible within the current legal frameworks of the Aliens Decree to place an asylum-seeker in detention on the basis of simply disturbances.

## Implementation

Secondly, it appears that in practice the implementation of several measures is turning out to be different to what was assumed on the basis of the realist evaluation approach, and some measures have side-effects.

A faster asylum procedure – measures 1a, b and c – for asylum-seekers from safe countries was launched. Asylum-seekers from safe countries are placed in Ter Apel and Budel and the IND gives these cases priority. The legal profession has referred to logistics problems, resulting from the accelerated procedure.

The IND has also committed to speeding up the Dublin procedure – measure 2. Within 24 hours of the identification and registration meeting a ‘take charge or take back’ request is submitted to the relevant Dublin state. In practice, however, this results in a limited acceleration, in part because several other countries do not cooperate to a great extent, if at all, in the implementation of the actual transfers.

The entry ban that comes under measure 3b2 has a temporary effect that lasts two years. Moreover, an entry ban does not stop people entering the Netherlands or Europe illegally.

Although ‘faster placement into immigration detention’ – measure 4 – is not possible within the Dutch and European legal frameworks, the measure has contributed to better documentation and information-exchange between the partners in the chain. The communication between the partners in the chain have improved.

The measures relating to repatriation support – measure 5 – have been modified several times over the last few years. They led however to less verifiable departures, difficulties in realising the return of asylum-seekers who wanted to return, and pressure on the capacity of DT&V and the KMar (Royal Netherlands Marechaussee). In July 2018, the repatriation support in the form of a limited financial payment was reintroduced, with the emphasis being on boosting independent returns (supervised) and thus verifiable departures. The measure – and also the objective underlying the measure – was modified as a result of this.

Measure 6, the coordinated integrated local approach, is in fact an adjusted version of the Lokaal Integraal Veiligheidsbeleid (IVB: Local Integrated Security Policy) as implemented by municipalities in the Netherlands. We can consider this approach to be effective. We believe that such an approach is applied locally for asylum-seekers too, although we were not able to obtain a conclusive picture during this study.

### **Side-effects**

Acceleration at the front end of the asylum chain without there being any acceleration at the rear end of the asylum chain (departure) causes congestion in the chain. If the IND gives priority to asylum-seekers from safe countries, this group will sooner end up in the caseload of partners in the chain who are involved in the departure procedures, such as the DT&V and the KMar. These partners need to be sufficiently equipped for this additional caseload.

The prioritising of applications of asylum-seekers from safe countries can have consequences for the asylum procedures for asylum-seekers from unsafe countries and for the asylum and reception capacity of the COA. Since 2016, the duration of asylum procedures for asylum-seekers in track 4 (AA) increased. The question is whether the increase in duration of these asylum procedures is caused by the shift in capacity at the IND and to what extent the asylum and reception facilities are not pressured for a longer time by asylum seekers in track 4 (AA). After all, asylum-seekers in track 4 wait for a decision in an asylum and reception centre. In addition, asylum procedures of asylum-seekers from safe countries in track 2 (safe countries) are shorter than asylum procedures in track 1 (Dublin). Asylum-seekers from safe countries who are processed in track 1 (Dublin) can make use of the facilities of an asylum and reception centre for a longer time than asylum-seekers from safe countries in track 2 (safe country).

In practice, some measures that aim to address the influx have side-effects that affect the departure of asylum-seekers from safe countries. This is particularly visible with measure 3 (Shorter use of asylum and reception facilities) and measure 5 (reduced repatriation support). Since the introduction of the measures, there are more independent departures without supervision than verifiable departures. This means that – for a large group of asylum-seekers from safe countries – it is not clear if the asylum-seekers have actually left the Netherlands, or have remained illegally in the Netherlands. The measures also appear to focus more on departures from the asylum chain than on actual departures from the Netherlands.

## Relationship between measures and influx/departure

Although the **influx** of asylum-seekers from safe countries has fallen considerably since 2016 – following the introduction of the measures relating to asylum-seekers from safe countries – it is likely, on the basis of our analysis, that this decrease in first-time applicants can to a limited extent be attributed to the introduction of the measures. The influx of asylum-seekers also depends on various other factors such as migration routes, various pull factors influencing the asylum-seekers' decision to come to the Netherlands or Europe, and the political and socio-economic situation in the country of origin. The measures do not (sufficiently) address these factors.

It is likely that the measures achieve a **faster handling** of asylum applications of asylum-seekers from safe countries. The measures 1a (accelerated asylum procedure), 1b (priority for asylum-seekers from safe countries) and 2 (faster Dublin procedure) prioritise asylum applications from asylum-seekers from safe countries. The duration of asylum procedures – the number of days from the asylum application to the decision – in track 2 (safe country) are considerably shorter than for track 1 (Dublin) and track 4 (AA).

As regards the achievement of a **faster departure**, it appears likely, judging by our analysis, that the measures have had an effect. The objective underlying the measures aimed at a faster handling of asylum applications of asylum-seekers from safe countries. We can speak of a faster departure procedure. However, it is also likely that the measures have resulted in less verifiable departures.

We are unable, on the basis of this study, to make any judgments about how likely the measures are to achieve the final objective: **reducing the burden** for Dutch society as much as possible.

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

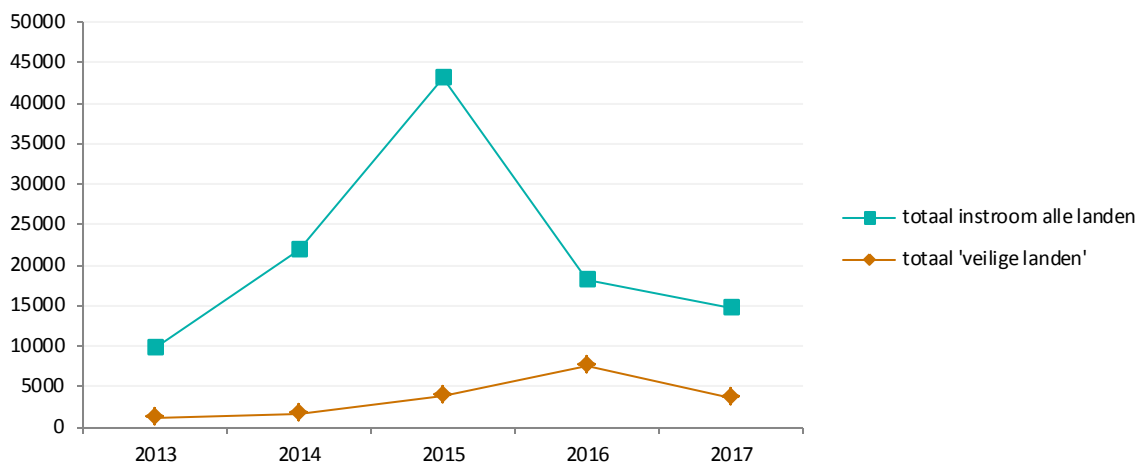
### Europa

Vanaf 2014 kende de Europese Unie een sterke toename van de instroom van asielzoekers. Terwijl in 2014 nog ruim 560.000 asielzoekers hun eerste asielaanvraag in een van de lidstaten van de Europese Unie indienden, was het aantal in 2015 meer dan verdubbeld naar 1.2 miljoen. De oorlog in Syrië escaleerde en veel mensen vluchtten naar Europa. In dezelfde periode groeide ook het aantal eerste asielaanvragen van asielzoekers uit de door Nederland aangemerkte 'veilige landen van herkomst' (hierna veilige landen).

In artikel 36 en 37 van de Procedurerichtlijn (2013/32/EU) van het Europees Parlement en de Raad zijn de gemeenschappelijke procedures vastgelegd voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming. Voor de behandeling van asielverzoeken mogen de lidstaten in de wetgeving vastleggen dat bepaalde landen als veilige landen van herkomst worden aangemerkt. Een land wordt als veilig beschouwd wanneer er geen sprake is van vervolging vanwege bijvoorbeeld ras of geloof, foltering of onmenselijke behandeling, bedreiging door geweld of aanwezigheid van gewapende conflicten. Personen uit de veilige landen die asiel aanvragen in Nederland, komen – uitzonderingen daargelaten – niet in aanmerking voor internationale bescherming (vluchtelingenstatus en subsidiaire beschermingsstatus). Op basis van uitgebreide wettelijke criteria wordt getoetst of een land op de lijst van veilige landen kan worden geplaatst.

Daar waar het percentage asielzoekers uit veilige landen in de jaren tot en met 2015 rond de 9% was, groeide in 2016 het aantal asielaanvragen van deze groep in Nederland naar 42% van alle ingediende aanvragen, om vervolgens te dalen naar 25% in 2017. In 2017 kwam de grootste groep asielzoekers uit Marokko en Algerije, gevolgd door Georgië en Albanië. Figuur 1.1. laat de ontwikkeling voor Nederland zien in eerste asielaanvragen van alle asielzoekers en asielzoekers uit veilige landen. De stijging van asielaanvragen van deze groep asielzoekers in deze periode gold voor de gehele EU.

Figuur 1.1 Ontwikkeling in instroom asielzoekers uit veilige landen<sup>14</sup> (eerste aanvraag) in relatie tot de totale instroom asielzoekers Nederland in de periode 2013-2017



Bron: Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)

Het aandeel asielzoekers uit veilige landen (eerste aanvraag) in de totale instroom was respectievelijk 11% in 2013, 8% in 2014, 9% in 2015, 42% in 2016 en 25% in 2017.

Naar aanleiding van de hoge instroom zochten de EU-lidstaten ieder voor zich en gezamenlijk naar maatregelen om de instroom te verminderen. De uitkomst was onder andere de 'Turkije deal'<sup>15</sup> en de afsluiting van de Balkanroute.<sup>16</sup> In de cijfers van Frontex, het EU-agentschap dat verantwoordelijk is voor het bewaken van de buitengrenzen van de Europese Unie, was in 2016 een enorme daling ten opzichte van 2015 zichtbaar van het aantal migranten dat Europa in reist via de westelijke Balkan (van ruim 764.000 naar 130.000) en de Oostmediterrane route (van ruim 885.000 naar 182.000). Het aantal migranten dat via de Westmediterrane route reist, is daarentegen de afgelopen jaren gestegen (van rond de 10.000 in 2016 naar ruim 35.000 in 2018)<sup>17</sup> (Frontex 2018). Figuur 1.2 geeft inzicht in de instroom van migranten aan de buitengrenzen van de EU.

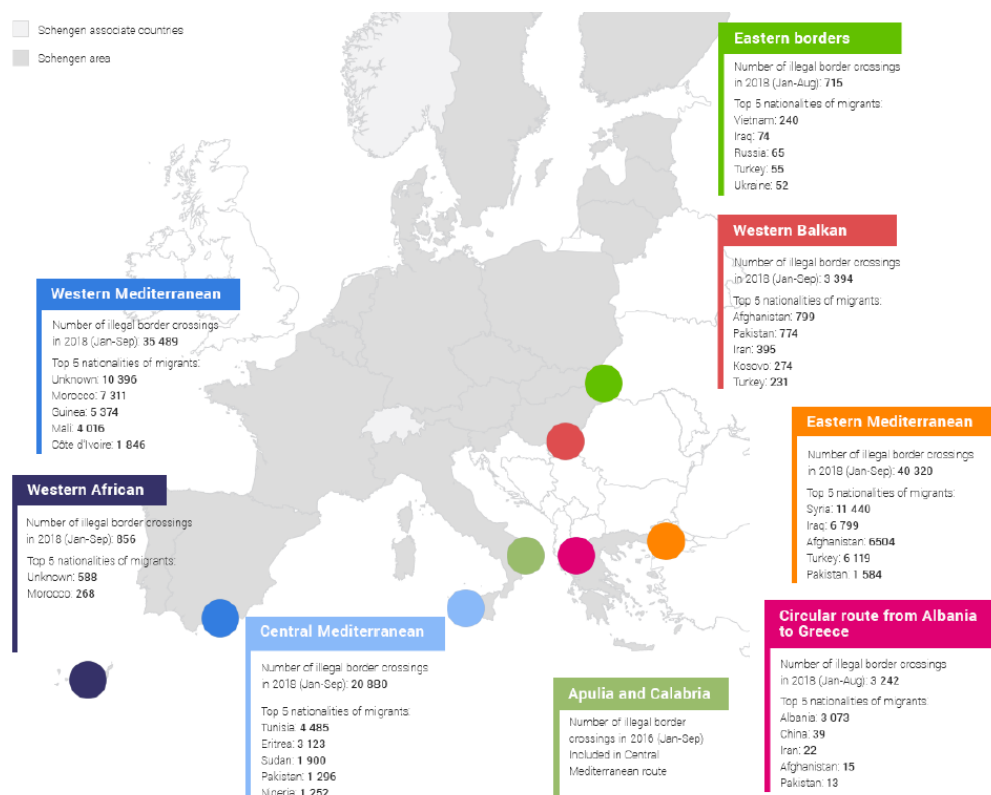
<sup>14</sup> In dit onderzoek focussen we op de veilige landen exclusief de EU-lidstaten, andere Europese (min)staten en landen als Australië, Canada, Japan, Nieuw-Zeeland en de Verenigde Staten. Deze zijn niet meegenomen in de grafiek.

<sup>15</sup> In het kort houdt de Turkijedeal in dat illegale migranten die na 20 maart 2016 van Turkije naar de Griekse eilanden oversteken, worden teruggebracht naar Turkije. In ruil voor elke Syrische vluchteling die wordt teruggebracht naar Turkije, wordt een Syrische vluchteling overgeplaatst naar de EU. Daarnaast neemt Turkije aanvullende maatregelen om te voorkomen dat nieuwe zee- of landroutes voor illegale immigratie vanuit Turkije naar de EU ontstaan. Zie ook <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-eu-turkey-statement-action-plan>.

<sup>16</sup> Sinds maart 2016 voeren Kroatië, Macedonië, Servië en Slovenië striktere grenscontroles uit. Migrant zonder paspoort en visum kunnen hierdoor moeilijker doorreizen naar West-Europa.

<sup>17</sup> De cijfers voor 2018 waren bij het schrijven van de rapportage nog maar deels beschikbaar. De cijfers tonen de instroom van de eerste negen maanden van het jaar 2018. Voor een totaal overzicht, zie [https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Risk\\_Analysis/Risk\\_Analysis\\_for\\_2018.pdf](https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Risk_Analysis_for_2018.pdf).

Figuur 1.2 Routes naar West-Europa.



Bron: Frontex 2018

## Nederland

De Nederlandse regering heeft verschillende maatregelen genomen om de instroom van asielzoekers afkomstig uit landen die door Nederland zijn aangemerkt als veilige landen terug te dringen. Een belangrijke maatregel betreft het opstellen van de lijst met deze landen eind 2015. In eerste instantie bestond de lijst uit negentien landen (exclusief de EU-lidstaten).<sup>18</sup> Sindsdien is de lijst verder uitgebreid en staan in 2018 – naast de 27 overige EU-lidstaten – 32 landen op de Nederlandse lijst van veilige landen. Tabel 1.1 geeft een overzicht van deze ontwikkeling.

Tabel 1.1 Overzicht van landen die door Nederland zijn aangemerkt als veilige landen.

Land beoordeeld als veilig land	Landen
3 november 2015	Albanië, Bosnië-Herzegovina, Kosovo, Macedonië, Montenegro, Servië, Vaticaanstad, Andorra, Monaco, Liechtenstein, San Marino, Noorwegen, IJsland, Zwitserland, Australië, Canada, Japan, Nieuw-Zeeland en de Verenigde Staten
9 februari 2016	Ghana, India, Jamaica, Marokko, Mongolië en Senegal
11 oktober 2016	Algerije, Georgië, Oekraïne en Tunesië
6 december 2016	Togo <sup>19</sup>
24 april 2017	Brazilië en Trinidad en Tobago

<sup>18</sup> De EU-lidstaten zijn per definitie een veilig land.

<sup>19</sup> De beoordeling van Togo als veilig land is per 7 december 2018 opgeschort. Kamerbrief 7 december 2018. Herbeoordeling veilige landen van herkomst vierde en vijfde tranche (kenmerk 2426555).



Binnen de EU bestaat nog geen uniforme lijst van landen die zijn aangemerkt als veilig. Hierdoor komt het voor dat bepaalde landen die Nederland veilig acht, niet op de lijst staan van veilige landen in bijvoorbeeld België of Duitsland (ACVZ 2018).<sup>20</sup>

Nederland kent het sporenbeleid<sup>21</sup> dat erop is gericht asielzoekers bij aanvang van hun asielprocedure in een spoor te plaatsen zodat de asielaanvragen zo efficiënt mogelijk kunnen worden afgehandeld:

- ② Spoor 1: Dublin-claimanten<sup>22</sup>
- ② Spoor 2: asielzoekers afkomstig uit een veilig land van herkomst, of die reeds elders in de EU bescherming hebben
- ② Spoor 3: evident kansrijke asielaanvragen
- ② Spoor 4: asielaanvragen volgens de 8-daagse Algemene Asielprocedure (AA) en de Verlengde Asielprocedure (VA)
- ② Spoor 5: mogelijk inwilligbare zaken waar nog aanvullend onderzoek naar identiteit/nationaliteit nodig is<sup>23</sup>

## Kamerbrief

In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) heeft DSP-groep tussen 18 april 2018 en 18 december 2018 een onderzoek uitgevoerd naar de maatregelen gericht op asielzoekers uit veilige landen die zijn genoemd in de Kamerbrief van 17 november 2016.<sup>24</sup> In de Kamerbrief wordt een pakket van zes maatregelen gepresenteerd dat vier doelen dient. Deze maatregelen gericht op asielzoekers uit veilige landen zijn ingebed in een breder asielbeleid. Sommige maatregelen zijn al eerder ingevoerd, maar in de Kamerbrief worden deze maatregelen gebundeld en aangevuld met verdere maatregelen. Het maatregelenpakket in de Kamerbrief van 17 november 2016 is daarom het startpunt van dit onderzoek.

Hoewel de titel van de Kamerbrief verwijst naar asielzoekers uit veilige landen van herkomst, hebben sommige maatregelen en doelen betrekking op een bredere groep asielzoekers. In dit onderzoek ligt de focus op asielzoekers afkomstig uit veilige landen en beperken wij ons tot de doelen en uitvoering van de maatregelen gericht op deze doelgroep.

---

<sup>20</sup> Er staan op de lijst van België en Duitsland geen veilige landen die niet op de Nederlandse lijst staan. Zie EMN Inform (2018) voor een overzicht van veilige landen in Nederland en de Europese (buur)landen.

<sup>21</sup> Kamerstuk 19637, nr. 2086. Brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie d.d. 27 november 2015. Het sporenbeleid is ingegaan op 1 maart 2016. Op dit moment zijn de sporen 3 en 5 niet in gebruik. Waarom de sporen niet in gebruik zijn, maakte geen onderdeel uit van dit onderzoek.

<sup>22</sup> Dublin-claimanten zijn asielzoekers die volgens de Dublinverordening (EU Nr. 604/2013) hun asielprocedure in een andere Dublin-staat moeten doorlopen.

<sup>23</sup> In het rapport verwijzen we als volgt naar de sporen: spoor 1 (Dublin), spoor 2 (veilig land) en spoor 4 (AA).

<sup>24</sup> Kamerbrief 17 november 2016. Maatregelen t.a.v. asielzoekers uit veilige landen van herkomst (kenmerk 2015707).

Met de maatregelen worden vier doelen beoogd:

- ① het adresseren van de instroom
- ② een snellere afhandeling van de asielaanvragen
- ③ het realiseren van een sneller vertrek uit Nederland
- ④ het zoveel mogelijk beperken van de overlast voor de Nederlandse samenleving

De zes maatregelen zijn de volgende:

- 1 snellere asielprocedures
- 2 snellere Dublin-procedure<sup>25</sup>
- 3 kortere opvang<sup>26</sup>
- 4 sneller in vreemdelingenbewaring
- 5 minder terugkeerondersteuning<sup>27</sup>
- 6 gecoördineerde integrale lokale aanpak

Tijdens het onderzoek is gebleken dat maatregel 1 'snellere asielprocedures' en maatregel 3 'kortere opvang' elk eigenlijk uit drie maatregelen bestaan:

- 1 snellere asielprocedures
  - 1a) versnelde asielprocedure voor asielzoekers uit veilige landen
  - 1b) asielaanvragen van asielzoekers uit veilige landen worden met voorrang door de IND behandeld
  - 1c) gesprek aangaan met de advocatuur en afspraken met de Rechtspraak over het met voorrang afdoen van zaken van overlastgevende asielzoekers
- 3 kortere opvang
  - 3a) de opvangvoorzieningen voor de Dublin-claimanten worden toegespitst op de doelgroep en worden sober ingericht
  - 3b1) na de eerste afwijzing wordt de opvang van asielzoekers uit veilige landen beëindigd
  - 3b2) na de eerste afwijzing wordt een inreisverbod voor de duur van twee jaren opgelegd aan de asielzoekers uit veilige landen<sup>28</sup>

<sup>25</sup> Dublin-procedure houdt in dat de asielprocedure niet in Nederland plaatsvindt, maar dat op grond van de Dublinverordening (Verordening (EU) Nr. 604/2013) asielzoekers die in spoor 1 (Dublin) zijn geplaatst, worden overgedragen aan het land dat verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvraag. Onder het Dublin-gebied vallen alle Schengenstaten en enkele andere landen: België, Bulgarije, Cyprus, Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Ierland, Italië, Kroatië, Letland, Litouwen, Luxemburg, Malta, Noorwegen, Oostenrijk, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië, Slowakije, Spanje, Tsjechië, Verenigd Koninkrijk, IJsland, Zweden en Zwitserland.

<sup>26</sup> In de Kamerbrief is deze maatregel getiteld 'minder opvang'. In de maatregel gaat het echter niet om het verminderen van de opvangvoorzieningen – deze moeten in overeenstemming zijn met Europese wetgeving – maar om het verkorten van de duur van de opvang.

<sup>27</sup> In de Kamerbrief wordt gesproken over 'het beëindigen terugkeerondersteuning'. Uit de beschrijving van de maatregel komt naar voren dat de maatregel erop is gericht de aanzuigende werking van de terugkeerondersteuning zoveel mogelijk te beperken en een bestendiger stelsel van (financiële) terugkeerondersteuning te realiseren. Het gaat niet zozeer om het beëindigen maar verminderen van aanvullende terugkeerondersteuning.

Focus van het onderzoek ligt op de maatregelen die zijn genomen voor asielzoekers uit veilige landen buiten de EU. Daarbij ligt de nadruk op de West-Balkan (Albanië, Bosnië-Herzegovina, Kosovo, Macedonië, Montenegro en Servië) en Maghreb (Algerije, Marokko en Tunesië). Er is ook nog een groep 'overig' en daaronder vallen de veilige landen in Azië (India en Mongolië), Afrika (Ghana, Senegal en Togo), Oost-Europa (Georgië en Oekraïne) en Zuid-Amerika en de Caribische regio (Brazilië, Jamaica en Trinidad en Tobago). De EU-lidstaten, andere Europese (mini)staten en landen als Australië, Canada, Japan, Nieuw-Zeeland en de Verenigde Staten worden niet meegenomen in dit onderzoek.

## 1.2 Doel en probleemstelling

### Probleemstelling

*Welke maatregelen gericht op asielzoekers uit veilige landen zijn genomen, welke doelen werden hiermee beoogd, hoe zijn die maatregelen uitgevoerd en in hoeverre is het aannemelijk dat deze maatregelen invloed hebben gehad op de instroom en het vertrek van deze groep asielzoekers?*

### Onderzoeksvragen

#### **Ontwikkeling instroom- en vertrekcijfers Nederland en Europese (buur)landen**

- ⦿ *Hoe hebben de instroom en het vertrek van asielzoekers uit landen die zijn aangemerkt als veilige landen zich in Nederland en de Europese (buur)landen ontwikkeld in de periode 2013-2018?<sup>29</sup>*

#### **Maatregelen: theorie en praktijk**

- ⦿ *Wat houden de maatregelen gericht op asielzoekers uit veilige landen in en welke doelen worden hiermee nagestreefd?*
- ⦿ *Wat was de vooraf veronderstelde werking ('mechanismen') van de maatregelen t.a.v. de instroom en het vertrek van asielzoekers uit veilige landen?*
- ⦿ *In hoeverre is het aannemelijk dat de veronderstelde mechanismen zich al dan niet voordoen of hebben voorgedaan? Op basis waarvan kan dit gezegd worden?*
- ⦿ *Hoe zijn de maatregelen uitgevoerd en in hoeverre zijn de doelen van de maatregelen gerealiseerd?*
- ⦿ *Is er sprake van bijwerkingen?*

---

<sup>28</sup> De Kamerbrief biedt geen duidelijkheid waarom het inreisverbod gerelateerd is aan kortere opvang. Het kan te maken hebben met het terugkeerbesluit van afgewezen asielzoekers in spoor 2 (veilig land) bestaand uit een nul-dagen vertrektermijn, waarbij de opvang wordt beëindigd en de afgewezen asielzoeker Nederland onmiddellijk moet verlaten. In dit onderzoek houden wij de structuur van de Kamerbrief aan.

<sup>29</sup> De data van de IND bevatten procedures die een juridische datum hebben in de periode januari 2013-juli 2018. Sinds 1 januari 2013 werkt de IND met een nieuw systeem, waardoor er geen betrouwbare gegevens van vóór die datum geleverd kunnen worden. Om de instroomcijfers van de IND en terugkeercijfers van de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) goed tegenover elkaar te zetten, is in dit onderzoek gekozen om de periode 2013-2018 in kaart te brengen. Door de instroom- en vertrekcijfers van 2013-2016 mee te nemen in de analyse is het mogelijk inzicht te geven in de instroom en het vertrek van asielzoekers uit veilige landen voor en na de invoering van de maatregelen. De cijfers van 2018 betreffen alleen het eerste half jaar van 2018 (de periode januari tot juli). Daar waar een vertekend beeld zou ontstaan bij de presentatie van die cijfers, is er voor gekozen om alleen de periode 2013-2017 in beeld te brengen.

- ⦿ *Bestaan of bestonden in de (buur)landen soortgelijke maatregelen gericht op asielzoekers uit veilige landen? Zo ja, wat zijn overeenkomsten en verschillen met de Nederlandse maatregelen?*

#### **Relatie tussen maatregelen en instroom- en vertrekcijfers**

- ⦿ *Wat kan worden gezegd over een mogelijke relatie tussen enerzijds de maatregelen en anderzijds de ontwikkeling van de instroom en het vertrek van asielzoekers uit veilige landen?*
- ⦿ *Welke verklaringen zijn te geven voor 'uitschieters' in de geconstateerde ontwikkeling?*
- ⦿ *Zijn er indicatief ook nog andere factoren (dan de maatregelen) te noemen die de instroom en het vertrek van deze groep asielzoekers hebben beïnvloed?*

## 1.3 Onderzoeksverantwoording

Dit onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode 18 april-18 december 2018. De volgende onderzoeksmethoden zijn gebruikt om dit onderzoek te realiseren.

#### **Beleidslogica**

In dit onderzoek staan de maatregelen ten aanzien van asielzoekers uit veilige landen uit de Kamerbrief van 17 november 2016 centraal. Hierbij is de realistische evaluatiebenadering van Pawson en Tilley (1997) gebruikt. De maatregelen, doelen en context (voorwaarden) zijn daaraan ontleed en de veronderstelde werkzame mechanismen om de beoogde doelen te realiseren zijn in kaart gebracht. De Kamerbrief en het vergelijkende onderzoek door de European Migration Network (EMN Inform 2018) naar de maatregelen gericht op asielzoekers uit veilige landen in de EU dienden als basis voor de beleidslogica. De beleidslogica is vervolgens gebruikt als instrument in het verdere onderzoek, het uitgangspunt voor de diepte-interviews. In deze fase bleek dat in de Kamerbrief niet zes, maar eigenlijk tien maatregelen (zie paragraaf 1.1) worden benoemd.

De beleidslogica is in een latere fase van het onderzoek aangevuld en aangescherpt (en in sommige gevallen gecorrigeerd) met informatie uit de diepte-interviews, de werksessie en de literatuurstudie. Deze aangescherpte versie van de beleidslogica wordt gepresenteerd in dit rapport.

#### **Diepte-interviews**

In de periode juli-oktober 2018 zijn in totaal twaalf diepte-interviews met 22 respondenten van één à twee uur afgenomen. De interviews hadden als doel het toetsen van de beleidslogica en inzicht te verkrijgen in de uitvoering van de maatregelen in de praktijk. We hebben gesproken met (meerdere) respondenten die werkzaam zijn in de asielketen bij de Politie, Koninklijke Marechaussee (KMar), de IND, de DT&V, het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers in Den Haag en in Ter Apel (COA) en samenwerkingspartners van de keten Raad voor de Rechtspraak, Raad voor Rechtsbijstand, Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) en Vluchtelingenwerk Nederland in Ter Apel. Daarnaast hebben we gesproken met onderzoekers van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) en beleidsmedewerkers van de Directie Migratiebeleid (DMB) van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Bijlage 2 geeft een overzicht van de respondenten.

De respondenten zijn geworven via contacten van de begeleidingscommissie en via eigen contacten. De selectie van respondenten was nadrukkelijk niet gericht op representativiteit – ook al hebben we breed veel ter zake kundige respondenten kunnen vinden – maar in de eerste plaats op het inwinnen van informatie over de maatregelen van personen die in de praktijk en in het beleid werkzaam zijn in de asielketen en als samenwerkingspartner.

In de interviews stonden theorie en praktijk rondom de maatregelen centraal. Voorafgaand aan de interviews ontvingen de respondenten de door ons opgestelde beleidslogica. Tijdens de gesprekken werd de beleidslogica per maatregel besproken en is ingegaan op de uitvoeringspraktijk van de maatregelen samen. Op basis van de uit de interviews verworven informatie is de beleidslogica bijgesteld. De verwerkte interviews zijn voorgelegd aan alle respondenten ter controle van feitelijke onjuistheden.

### **Werk sessie**

Eind september 2018 hebben we een werksessie georganiseerd met als doel duiding geven aan de resultaten en zoeken naar verklaringen voor opvallende ontwikkelingen in de maatregelen en instroom- en vertrek cijfers. Voor de werksessie waren de eerdere respondenten uitgenodigd. Onder de aanwezigen waren medewerkers van ACVZ, DMB, Directie Regie Migratieketen (DRM) van het ministerie van Justitie en Veiligheid, de DT&V, de IND, de IOM, de KMar en de Raad voor Rechtsbijstand. In totaal waren er elf deelnemers. Aan de hand van stellingen en cijfers zijn de maatregelen in samenhang besproken. Het verslag van de werksessie is voorgelegd aan alle respondenten ter controle op feitelijke onjuistheden.

### **Inzichten uit de literatuur**

Middels een beperkte literatuurstudie is de theoretische onderbouwing van de maatregelen onderzocht. Hierbij is gebruik gemaakt van zowel Nederlandse als Engelstalige (wetenschappelijke) literatuur en beleidsdocumenten.

### **Keuze voor de (buur)landen**

Om de Nederlandse situatie in een wat breder perspectief te plaatsen, hebben we ook in drie andere landen gekeken naar dezelfde problematiek, te weten België, Duitsland en Oostenrijk. De selectie van de Europese (buur)landen is gebaseerd op een aantal criteria. Ten eerste is gekeken of andere EU-lidstaten een soortgelijke lijst van veilige landen hanteren.<sup>30</sup> Ten tweede is gelet op de geografische ligging van de lidstaten. Er is niet gekozen voor landen die aan de buitengrenzen van de EU liggen, omdat de instroom en problematiek daar anders liggen. Ten derde is gelet op deelname aan de eerder genoemde Europese Procedurerichtlijn.<sup>31</sup> Tot slot is gekeken of de maatregelen gericht op asielzoekers uit veilige landen en de instroomcijfers van asielzoekers uit landen die door Nederland als veilig land zijn aangemerkt enigszins vergelijkbaar zijn.

---

<sup>30</sup> Bijlage 2 geeft een overzicht van de veilige landen van de drie (buur)landen België, Duitsland en Oostenrijk.

<sup>31</sup> Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffen de gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming. Deze richtlijn is niet van toepassing op Denemarken, Ierland en het Verenigd Koninkrijk.

## Literatuurstudie en aanvullende communicatie

Na de selectie van de (buur)landen is een benchmark verricht naar de maatregelen van de drie (buur)landen, België, Duitsland en Oostenrijk. Als uitgangspunt is het EMN Inform (2018) genomen, onderzoek door de European Migration Network (EMN), waarin alle maatregelen met betrekking tot veilige landen van andere Europese landen zijn geëxpliciteerd. Daarnaast hebben we contactpersonen bij EMN Nederland en de IOM Oostenrijk geraadpleegd voor aanvullende informatie en een literatuurstudie verricht, waarbij ook de beschikbare openbare bronnen van de overheden zijn geanalyseerd.

## Ontwikkeling instroom- en vertrekcijfers

Bij aanvang van het onderzoek zijn de instroomcijfers van asielzoekers uit veilige en niet veilige landen bij de IND<sup>32</sup> opgevraagd en de vertrekcijfers van vreemdelingen uit veilige en niet veilige landen bij de DT&V en de DRM.<sup>33</sup> Voor de analyse van de vertrekcijfers hebben we ons gebaseerd op de cijfers van de DT&V. De IND en de DT&V hebben cijfers geleverd over de periode 2013-2018, waarbij 2018 alleen de instroom en het vertrek van 1 januari tot 1 juli 2018 betreft.<sup>34</sup>

De cijfers zijn gebruikt om de ontwikkeling in de instroom en het vertrek van asielzoekers uit veilige landen in kaart te brengen. Een aanvullend doel hierbij was ook - voor zover mogelijk - te toetsen in hoeverre de maatregelen hebben bijgedragen aan het adresseren van de instroom, een snellere afhandeling van de asielaanvragen en het realiseren van een sneller vertrek uit Nederland. Voor de Europese (buur)landen zijn de gegevens van Eurostat gebruikt. Net als de IND en de DT&V leveren soortgelijke instanties uit de Europese (buur)landen cijfers aan Eurostat, zodat een Europese vergelijking mogelijk is.<sup>35</sup> De cijfers van Duitsland en Oostenrijk laten de ontwikkelingen in instroom en het vertrek van asielzoekers uit de door Nederland aangemerkte veilige landen zien over de periode 2013-2017, België gaat over de periode 2014-2017. De vertrekcijfers van Duitsland en Oostenrijk waren niet beschikbaar en zijn niet meegenomen in de vergelijking.

---

<sup>32</sup> In dit onderzoek hebben we ons gericht op alleen de eerste asielaanvragen van asielzoekers.

<sup>33</sup> De vertrekcijfers van de DT&V tonen het vertrek van alle vreemdelingen die niet (langer) in Nederland mogen verblijven. Het gaat om ex-asielzoekers waarvan het verzoek niet is ingewilligd, vreemdelingen die in het kader van toezicht zijn overgedragen aan de DT&V, vreemdelingen die een reguliere aanvraag hebben ingediend bij de IND en vreemdelingen die om terugkeerbemiddeling verzoeken. De vertrekcijfers van de DRM betreffen de ketenbrede cijfers. Het ketenbrede vertrek betreft het totaal aantal geregistreerde vreemdelingen dat is vertrokken. Deze uitstroom bestaat onder meer uit de afgehandelde vertrekzaken door de DT&V, vreemdelingen die met hulp van IOM vertrekken en vreemdelingen die na een weigering aan de grens of nadat ze zijn aangetroffen in het kader van vreemdelingentoezicht Nederland direct verlaten. De ketenbrede vertrekcijfers liggen hoger dan de vertrekcijfers van de DT&V. De ontwikkelingen zijn echter vergelijkbaar.

<sup>34</sup> Het verschil in de instroomcijfers en de vertrekcijfers van vreemdelingen uit veilige landen is deels te verklaren doordat bij de vertrekcijfers ook andere vertrekplichtige vreemdelingen zijn meegeteld.

<sup>35</sup> Dit betreft een algemene vergelijking, omdat de cijfers die geleverd zijn aan Eurostat door de Europese landen niet zijn geharmoniseerd.

## 1.4 Focus van onderzoek

### Veilige landen, Dublin en overlast

In de maatregelen, zoals beschreven in de Kamerbrief, is de doelgroep voor wie de maatregelen bedoeld zijn niet altijd eenduidig benoemd. Sommige maatregelen zijn specifiek gericht op asielzoekers uit veilige landen, maar bij het ontrafelen van de maatregelen bleek dat soms de nadruk meer ligt op Dublin-claimanten en/of asielzoekers die overlast veroorzaken. In dit onderzoek is gekeken naar de toepassing van de maatregelen die gericht zijn op asielzoekers uit veilige landen, die ook in het Dublin-spoor kunnen vallen en/of overlast veroorzaken.

### Recente uitspraak van het Europees Hof van Justitie

De uitspraak van het Europees Hof van Justitie op 19 juni 2018 in de zaak Ghandi vs. België (Jurisprudentie ECLI:EU:C:2018:465) heeft gevolgen voor de asielprocedure en de uitvoering van de Nederlandse maatregelen gericht op asielzoekers uit veilige landen. Deze uitspraak zal met name invloed hebben op de beroepsprocedures en opvang van afgewezen asielzoekers uit veilige landen. Wanneer het beroep geen schorsende werking heeft, kan een asielzoeker een voorlopige voorziening aanvragen. Deze voorlopige voorziening mag in de meeste gevallen wel in Nederland worden afgewacht. In de Kamerbrief is aangegeven dat gedurende deze fase geen opvang wordt verleend, terwijl de uitspraak Ghandi vs. België lijkt aan te geven dat gedurende deze fase toch opvang moet worden verleend. Omdat de gevolgen nog niet duidelijk zijn en er geen data is geleverd van na deze uitspraak, is de uitspraak niet meegenomen in dit onderzoek. Daar waar relevant wordt wel naar de uitspraak verwezen.

## 1.5 Leeswijzer

Dit rapport is opgebouwd uit drie delen.

**Deel I** gaat in op de asielketen, de push- en pullfactoren en de ontwikkeling van de instroom- en vertrekcijfers voor Nederland en de Europese (buur)landen België, Duitsland, Oostenrijk (hoofdstuk 2).

**Deel II** gaat in op de maatregelen gericht op asielzoekers uit veilige landen in Nederland en de (buur)landen. In hoofdstukken 3 tot en met 8 wordt voor de Nederlandse maatregelen per maatregel ingegaan op de theorie en praktijk en we geven inzicht in de maatregelen van de (buur)landen.

**Deel III** bespreekt de mogelijke relaties tussen de maatregelen en de ontwikkeling in instroom- en vertrekcijfers van Nederland. Ook worden de bijwerkingen in kaart gebracht (hoofdstuk 9).

Tot slot worden conclusies getrokken met betrekking tot de onderzoeksvragen (hoofdstuk 10). In de conclusies gaan we na of op basis van de analyse van de beleidslogica het aannemelijk is dat de maatregelen van invloed zijn op de vier doelen: het adresseren van de instroom, een snellere afhandeling van de asielaanvragen, het realiseren van een sneller vertrek uit Nederland en het zoveel mogelijk beperken van de overlast voor de Nederlandse samenleving.

# Deel I: Algemeen

In dit deel beschrijven we de asielketen en de push- en pullfactoren voor migratie van asielzoekers uit de door Nederland aangemerkte veilige landen. Daarnaast brengen we de instroom- en vertrekcijfers van Nederland en de Europese (buur)landen in beeld. In de laatste paragraaf beantwoorden we de eerste onderzoeksvraag:

Ontwikkeling instroom- en vertrekcijfers Nederland en Europese (buur)landen

- ① *Hoe hebben de instroom en het vertrek van asielzoekers uit landen die zijn aangemerkt als veilige landen zich in Nederland en de Europese (buur)landen ontwikkeld in de periode 2013-2018?*

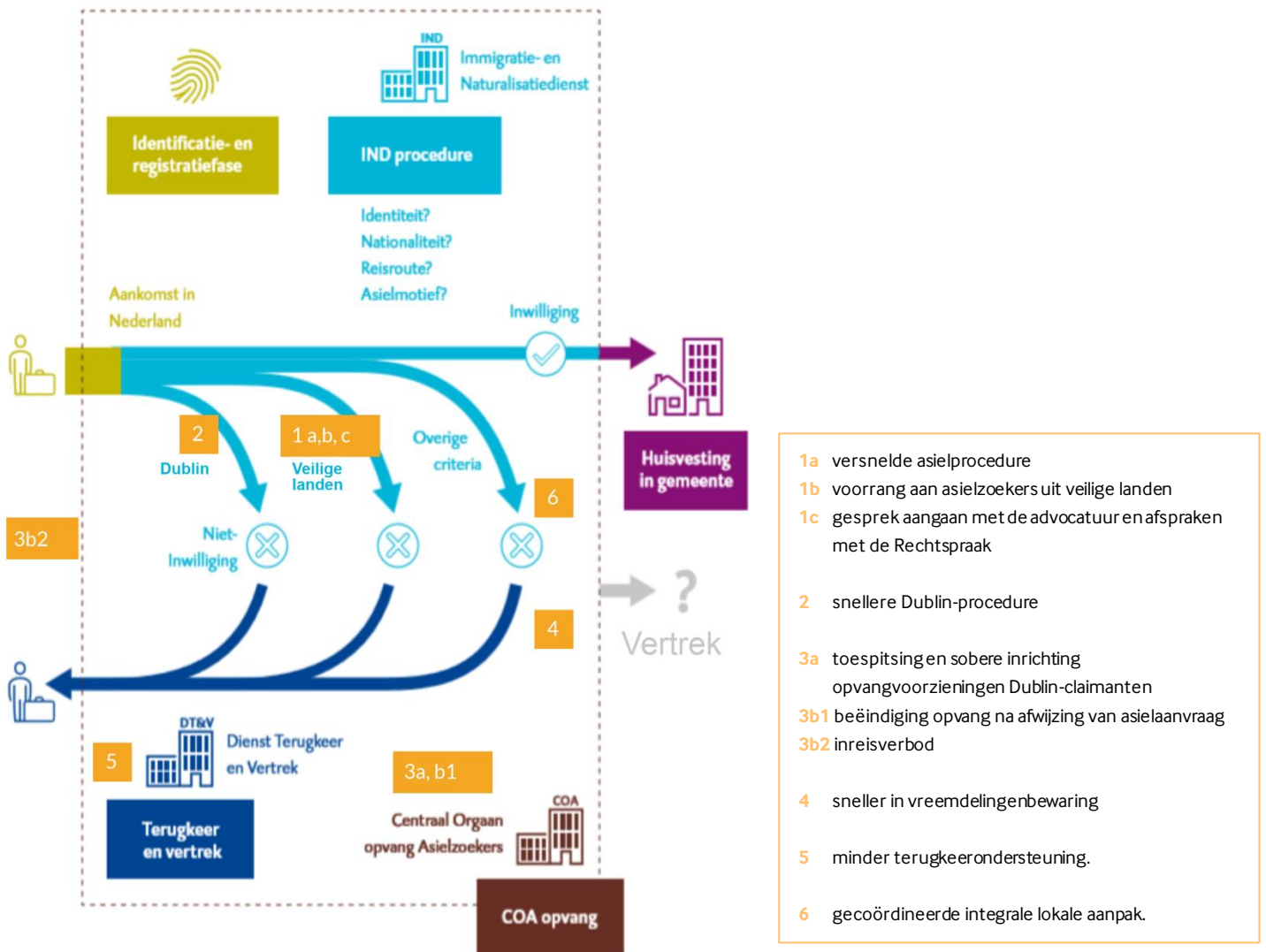


## 2 De asielketen, push- en pullfactoren en instroom- en vertrekcijfers

### 2.1 Keten in beeld: Asielprocedure in Nederland

Bij een asielprocedure zijn veel verschillende organisaties betrokken. In figuur 2.1 wordt de kern van de asielprocedure gepresenteerd met de drie organisaties die een hoofdrol spelen in de procedure: de IND, het COA en de DT&V. Daarnaast zijn er tijdens de asielprocedure ook rollen weggelegd voor de Vreemdelingenpolitie (AVIM), de KMAR en de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). Partners in de keten zijn verder de IOM, Stichting Vluchtelingenwerk Nederland, de advocatuur en de rechtelijke macht (Algemene Rekenkamer 2018). De maatregelen zijn van toepassing op verschillende momenten in de asielprocedure. Figuur 2.1 geeft een indicatie welke maatregelen waar in de keten kunnen worden geplaatst.

Figuur 2.1 Overzicht van de asielprocedure



Bron: Algemene rekenkamer (2018), figuur aangepast door DSP

Maatregel 1 'snellere asielprocedure' en maatregel 2 'snellere Dublin-procedure' betreffen beide maatregelen aan de voorkant van de keten (IND). De maatregelen 3a en 3b1 'toespitsing opvang voor Dublin-claimanten' en 'kortere opvang asielzoekers uit veilige landen' hebben betrekking op de COA-voorzieningen. Maatregel 5 'minder terugkeerondersteuning' zit aan de achterkant van de keten (DT&V). De maatregelen 4 'sneller in vreemdelingenbewaring' en 6 'gecoördineerde integrale lokale aanpak' zijn in de Kamerbrief geformuleerd naar aanleiding van overlast veroorzaakt door asielzoekers uit veilige landen in asielzoekerscentra en/of de omgeving daarvan (zie ook Kamerbrief 13 december 2016).<sup>36</sup> Omdat overlast op verschillende momenten in de asielprocedure kan plaatsvinden, zijn deze maatregelen willekeurig in de figuur geplaatst. Maatregel 3b2 (inreisverbod) is een maatregel die wordt toegepast na vertrek en valt buiten de keten.

### **Aankomst**

Iemand die bescherming zoekt, kan een asielaanvraag indienen in Nederland. Wanneer een asielzoeker Nederland binnenkomt, moet hij of zij zich melden bij AVIM op de Centrale ontvangstlocatie (col) in Ter Apel of Budel. De AVIM registreert de persoonlijke gegevens en neemt vingerafdrukken af ten behoeve van Eurodac (European Dactyloscopy).<sup>37</sup> Nadat een asielaanvraag is getekend bij het aanmeldcentrum gaat de IND het gesprek aan om identiteit, nationaliteit, reisroute en asielmotief vast te stellen (Algemene Rekenkamer 2018).

De Procedurerichtlijn (2013/32/EU) bevat de minimumnormen waaraan een asielprocedure moet voldoen. De IND bekijkt als eerste of een ander Europees land verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvraag: dit is de zogenoemde Dublinverordening (Verordening (EU) Nr. 604/2013). Daarnaast wordt gekeken uit welk land de asielzoeker afkomstig is. Asielzoekers uit veilige landen komen over het algemeen niet in aanmerking voor bescherming.<sup>38</sup> Aan de hand van het identificatie- en registratiegesprek wordt door de IND bepaald welke procedure op de specifieke asielzoeker van toepassing is.

### **Algemene Asielprocedure**

Asielzoekers die in de eerste fase van de asielprocedure zitten, worden opgevangen in een procesopvanglocatie (pol). Daar heeft de asielzoeker een gesprek met een advocaat, is er een medische keuring en vindt voorlichting plaats door Vluchtelingenwerk Nederland (ACVZ 2018). Bij de algemene asielprocedure krijgt de asielzoeker minstens zes dagen om bij te komen van de reis. In die tijd kan de betrokkene zich verder voorbereiden op de asielaanvraag, bijgestaan door Vluchtelingenwerk Nederland en

---

<sup>36</sup> Kamerbrief 13 december 2016. Maatregelen t.a.v. (overlastgevende) asielzoekers uit veilige landen (kenmerk 2025402).

<sup>37</sup> Eurodac is een databank met vingerafdrukken van asielzoekers die wordt gebruikt ter ondersteuning van het gemeenschappelijke asielbeleid van de Europese Unie.

<sup>38</sup> Artikel 32 lid 2b PRI II van de Procedurerichtlijn (2013/32/EU) bepaalt dat lidstaten een asielaanvraag als kennelijk ongegrond kunnen afdoen wanneer de asielzoeker afkomstig is uit een veilig land. Artikel 36 lid 1 PRI II bepaalt dat de asielzoeker 'substantiële redenen' moet aanvoeren waarom zijn/haar land niet als een veilig land te beschouwen is. Dit betekent dat een veilig land ook weerlegbaar is. Bij voldoende bewijs kan de asielzoeker alsnog in spoor 4 (AA) geplaatst worden waarbij de algemene asielprocedure wordt doorlopen (Zwaan 2018).

de Raad voor de Rechtsbijstand. Na de rusttijd start de 8-daagse AA, eventueel gevolgd door de VA.<sup>39</sup> Na afloop hoort de asielzoeker van de IND of de asielaanvraag is ingewilligd, geweigerd of dat er meer onderzoek nodig is. Bij verlening van asiel, oftewel een inwilliging, krijgt de betrokkene een woning van een woningcorporatie aangeboden in een gemeente in Nederland. Op het moment dat een asielzoeker een afwijzing ontvangt, wordt het dossier overgedragen aan de DT&V en start het terugkeertraject. De asielzoeker heeft de mogelijkheid om tegen een afwijzing in beroep te gaan en later ook eventueel in hoger beroep. Ook kan de asielzoeker een herhaalde of een volgende aanvraag indienen (ACVZ 2018; Algemene Rekenkamer 2018).

### **Versnelde procedure**

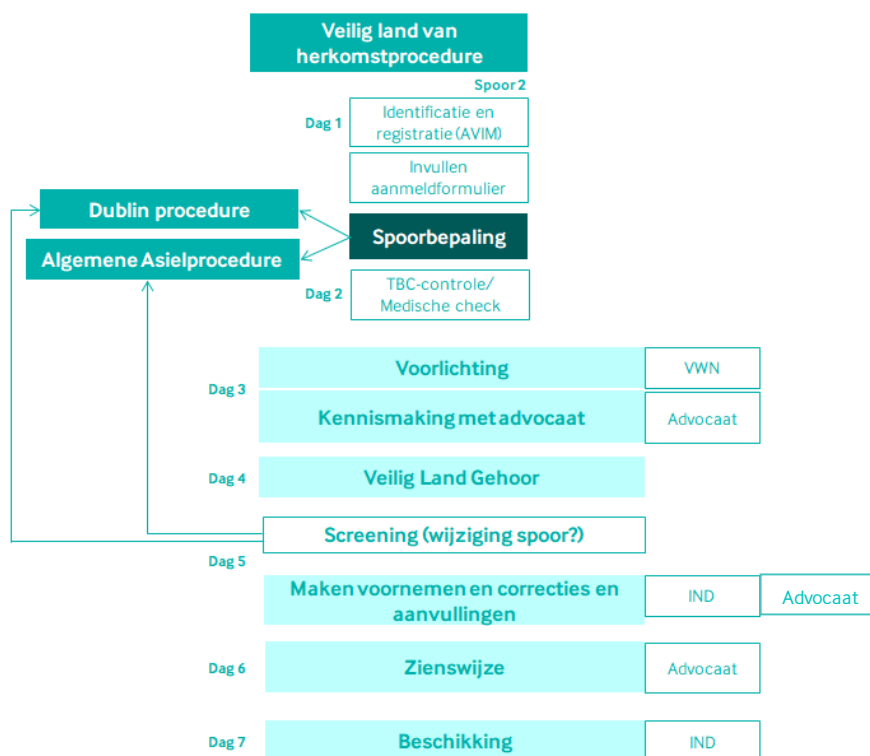
Voor de sporen 1 (Dublin) en 2 (veilig land) van het sporenbeleid gelden versnelde asielprocedures. Er is geen rust- en voorbereidingstijd en geen medisch onderzoek. Voorlichting aan de asielzoeker door Vluchtelingenwerk Nederland en een voorbereidend gesprek met een advocaat vinden één dag voor het gehoor plaats. Voordat de IND een beslissing neemt, maakt de IND de inhoud van de conceptbeslissing kenbaar, een zogenaamd voornemen. De advocaat van de asielzoeker kan schriftelijk reageren op dit voornemen. De voornemenprocedure vindt overigens ook plaats in spoor 4 (AA en VA). In de versnelde procedure is er één dag de tijd voor het indienen van een reactie, die ook wel zienswijze wordt genoemd (ACVZ 2018). Bovendien vindt in de versnelde procedure maar één gesprek met de IND plaats, waarin de asielzoeker kan aangeven waarom hij niet naar een andere lidstaat kan of waarom zijn land voor hem toch niet veilig is.

Als de IND vaststelt dat op grond van de Dublinverordening een ander land verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvraag, wordt eerst een claimverzoek ingediend bij het Dublin-land van registratie en na een (fictief) akkoord volgt het besluit waarin de aanvraag niet in behandeling wordt genomen en de asielzoeker kan 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 asielzoeker uit een veilig land wordt vervolgens in spoor 2 afgehandeld (Algemene Rekenkamer 2018). De onderstaande figuur geeft de stappen weer van de versnelde asielprocedure voor asielzoekers in spoor 2.

---

<sup>39</sup> Wanneer de beoordeling niet in acht dagen mogelijk is, omdat er bijvoorbeeld meer tijd nodig is voor het onderzoek, wordt de asielzoeker geplaatst in de VA. In zijn algemeenheid geldt een beslistermijn van 6 maanden voor een asielaanvraag in de VA.

Figuur 2.2 Versnelde asielprocedure in spoor 2.



Bron: Evaluatie pilot Rechtsbijstand in veilig land zaken (spoor 2)

### Terugkeerbesluit: aantoonbaar vertrek en niet aantoonbaar vertrek

Een asielzoeker die geen recht heeft op verblijf kan een terugkeerbesluit met een vertrektermijn van nul dagen en een inreisverbod krijgen. Dit geldt niet voor alle uitgeprocedeerde asielzoekers, maar wel voor asielzoekers uit veilige landen die in spoor 2 worden afgedaan. Voor wie op korte termijn vertrek mogelijk is, zorgt de DT&V voor een plek in een vrijheidsbeperkende locatie (vbl)<sup>40</sup> om te werken aan terugkeer.

Als terugkeerorganisatie voert de DT&V het terugkeerbeleid uit. De DT&V regisseert het vertrek en streeft ernaar dat afgewezen asielzoekers zo veel mogelijk zelfstandig – en met perspectief – terugkeren, al dan niet met ondersteuning van de DT&V. De IOM voert het basisvertrekprogramma REAN uit (*Return and Emigration Assistance from the Netherlands*). Verder zijn aanvullende herintegratieprojecten opgezet door zowel de IOM als diverse non-gouvernementele organisaties (ngo's) zoals Stichting ROS, Vluchtelingenwerk Nederland, Goedwerk, Bridge to Better, Stichting Wereldwijd en Stichting Solid Road.<sup>41</sup> De ondersteuning bestaat uit financiële hulp en/of ondersteuning in natura, zoals ondersteuning bij het opzetten van een onderneming of scholing (zie ook Zwaan 2018).

<sup>40</sup> De vbl is gericht op vertrek uit Nederland binnen twaalf weken. Er zijn strengere huisregels dan op een asielzoekerscentrum en de betreffende ex-asielzoeker moet binnen de grenzen van de gemeente blijven.

<sup>41</sup> Zie: [www.infoterugkeer.nl](http://www.infoterugkeer.nl).

In de asielketen wordt een onderscheid gemaakt tussen aantoonbaar vertrek (zelfstandig - en gedwongen vertrek) en zelfstandig vertrek zonder toezicht.

### Aantoonbaar vertrek

- ④ Een vreemdeling is uit Nederland vertrokken, dan wel zelfstandig onder toezicht of gedwongen. **Zelfstandig vertrek** onder toezicht houdt in dat een persoon, vaak met ondersteuning, zonder dwangmiddelen van de overheid is vertrokken en dat dit vertrek ook als zodanig is gerealiseerd. Zelfstandig vertrek wordt ook vrijwillig vertrek genoemd. **Gedwongen vertrek** is het vertrek van een niet (meer) rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdeling in een gedwongen kader. Een vreemdeling kan worden uitgezet naar het land van herkomst of op basis van feiten en omstandigheden naar een ander land.

### Zelfstandig vertrek zonder toezicht

- ④ Een vreemdeling is zelfstandig vertrokken zonder dat de uiteindelijke bestemming bekend is, ook wel **niet-aantoonbaar vertrek**. Dit betekent dat onbekend is of de persoon daadwerkelijk Nederland heeft verlaten en of de persoon is teruggekeerd naar het land van herkomst of door geëmigreerd naar een ander land.

## 2.2 Push- en pullfactoren

Er zijn verschillende redenen om een land te verlaten, óf om naar een land te willen emigreren. Deze redenen worden ook wel aangeduid als push- en pullfactoren.

**Pushfactoren** zijn factoren die maken dat een asielzoeker zijn land wil verlaten. Het betreft dan bijvoorbeeld politiek, zoals mensenrechtenschendingen en angst voor vervolging, of sociaaleconomische variabelen, zoals armoede, werkloosheid en gebrekkige sociale infrastructuur. **Pullfactoren** zijn factoren die maken dat een asielzoeker voor een specifiek bestemmingsland - dan wel voor Europa in algemene zin - kiest om daarheen te emigreren. Factoren hebben bijvoorbeeld betrekking op vrijheid en veiligheid of zijn sociaaleconomisch, zoals economische kansen op arbeid of studie in vergelijking met herkomstland, diaspora of gezinsvorming en -hereniging. Ook de geografische nabijheid, taal en cultuur kunnen een rol spelen in de keuze om een bepaalde bestemming te kiezen (ACVZ 2018).<sup>42</sup>

Push- en pullfactoren kunnen ook andersom worden toegepast; redenen om wel of niet in het bestemmingsland te blijven. Vaak zijn de politieke en sociaaleconomische omstandigheden in de herkomstlanden van invloed om wel of niet terug te keren naar het land van herkomst (Leerkes et al. 2014, Kox 2011).

---

<sup>42</sup> Hier zijn enkele voorbeelden genoemd van push- en pullfactoren om een beeld te schetsen waarom mensen zich verplaatsen. Zie ook: Flahaux, M. & H. de Haas (2016), Poppy & Mayblin, (2016), Valenta, Zuparic-Iljic & Vidovic, (2015), Liebling, et al. (2014), Keogh (2013), Aarts & Staring (2010), Crawley (2010); Neumayer, (2004), Bijleveld en Taselaar (2000).

Nederland kan voor een asielzoeker bijvoorbeeld een bestemming worden, omdat Nederland te boek staat als democratisch en verdraagzaam en omdat de Nederlandse verzorgingsstaat bepaalde voorzieningen biedt. Vaak heeft de aanwezigheid van familie en bekenden grote invloed op de keus voor een bepaald land. In het onderzoek van ACVZ (2018) komt naar voren dat asielzoekers die op voorhand Nederland als eindbestemming hebben bedacht, kiezen voor Nederland omdat het de beste kansen biedt op sociaal en economisch vlak en op veiligheid. Echter, voor veel asielzoekers is Nederland niet de gewenste bestemming, ondanks dat zij hier al wel zijn. Migranten uit Albanië hebben bijvoorbeeld veelal eerst in Duitsland asiel aangevraagd en eindigen vaak in Nederland. Of Nederland ligt op de route naar het Verenigd Koninkrijk, wat de beoogde eindbestemming is (EASO 2013; 2015). En veel Marokkaanse asielzoekers hebben ook eerst in Duitsland asiel aangevraagd en pas nadat het verzoek daar is afgewezen en/of de omstandigheden tegenvielen, probeerde men het in Nederland (ACVZ 2018).

De onderzoekspopulatie in dit onderzoek is erg divers en afkomstig uit verschillende delen in de wereld – West-Balkan (Albanië, Bosnië-Herzegovina, Kosovo, Macedonië, Montenegro en Servië), Maghreb (Algerije, Marokko en Tunesië) en overige veilige landen (India, Mongolië, Ghana, Senegal, Togo, Georgië, Oekraïne, Brazilië, Jamaica en Trinidad en Tobago). Dit betekent dat de factoren die bepalend zijn waarom iemand naar Nederland komt, kunnen verschillen.

## 2.3 Ontwikkeling instroom- en vertrekcijfers 2013-2018

In deze paragraaf geven we een gedetailleerd overzicht van instroom- en vertrekcijfers van asielzoekers uit veilige landen voor Nederland in de periode 2013-2018. De instroomcijfers hebben betrekking op de eerste asielaanvragen van asielzoekers in Nederland. In de vertrekcijfers van de DT&V wordt geen onderscheid gemaakt tussen asielzoekers en andere vreemdelingen die vertrekken. Wanneer wordt gesproken over vertrek, dan verwijzen we naar vreemdelingen uit de caseload van de DT&V. 2018 betreft alleen de cijfers van het eerste half jaar (de periode januari-juli). Daar waar een vertekend beeld zou ontstaan bij de presentatie van de cijfers is ervoor gekozen om alleen de periode 2013-2017 in beeld te brengen.

Na de beschrijving van Nederland volgt in een box de ontwikkeling in de instroom en het vertrek van asielzoekers uit veilige landen in de Europese (buur)landen België, Duitsland en Oostenrijk.<sup>43</sup> In bijlage 4 zijn tabellen opgenomen die de ontwikkeling van de instroom en het vertrek in absolute en relatieve cijfers. Hierbij is voor Nederland ook de periode januari-juli 2018 zichtbaar.

Voor de analyse is een verdeling gemaakt tussen West-Balkan (Albanië, Bosnië-Herzegovina, Kosovo, Macedonië, Montenegro en Servië), Maghreb (Algerije, Marokko en Tunesië) en overige veilige landen (India, Mongolië, Ghana, Senegal, Togo, Georgië, Oekraïne, Brazilië, Jamaica en Trinidad en Tobago). Doordat de laatste groep erg klein en zeer divers is, richt de analyse van de instroom- en vertrekcijfers zich op asielzoekers uit West-Balkan en Maghreb.

---

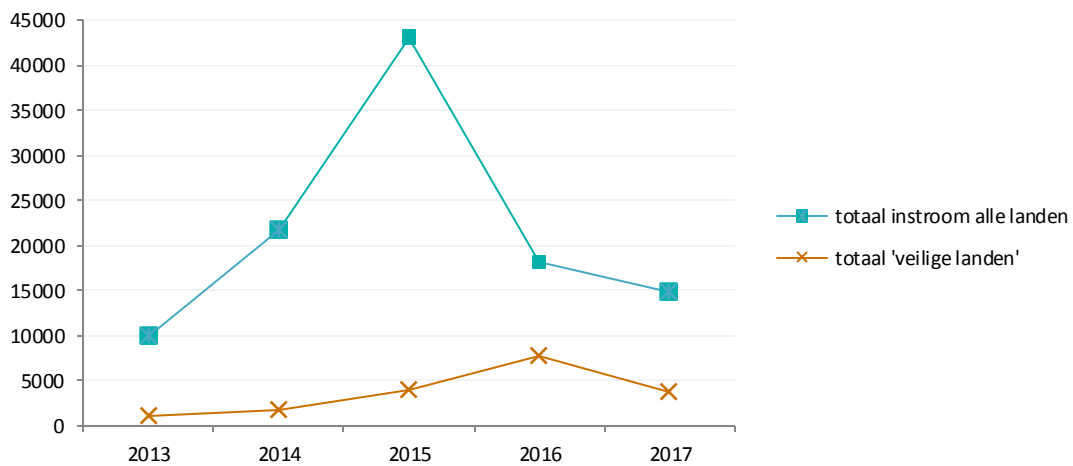
<sup>43</sup> Eurostat heeft geen overzicht van vertrekcijfers van Duitsland en Oostenrijk.

## Nederland

### Instroomcijfers

Uit figuur 2.3a blijkt dat het totaal aantal eerste aanvragen van asielzoekers in Nederland piekte in het jaar 2015 om vervolgens met ruim 50% af te nemen in het jaar 2016. Dit komt overeen met de in de inleiding genoemde toegenomen instroom ten gevolge van de oorlog in Syrië. Wanneer het aantal eerste asielaanvragen van asielzoekers uit veilige landen wordt bekeken, valt op dat de piek van deze groep een jaar later, in 2016, ligt. Na 2016 is een verdere afname zichtbaar van het aantal eerste asielaanvragen uit alle landen, dus ook een afname uit veilige landen.

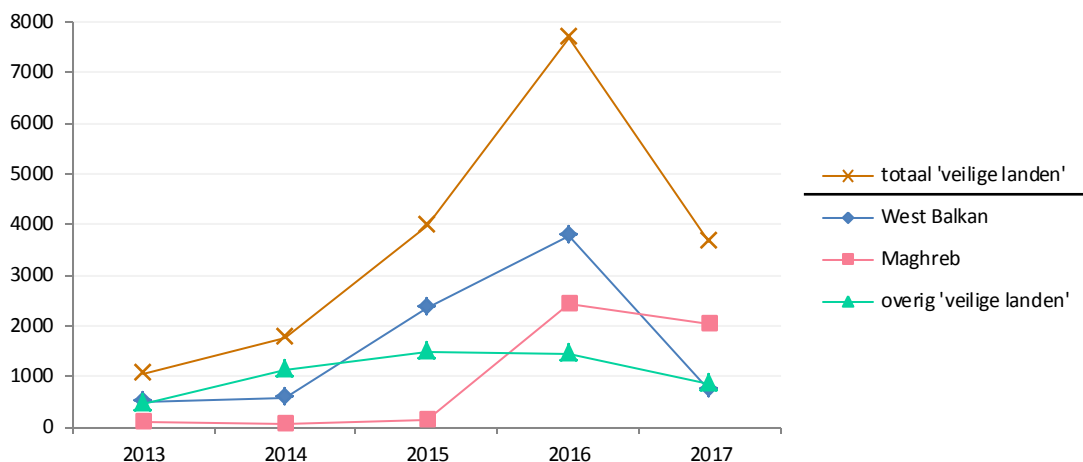
Figuur 2.3a Ontwikkeling in instroom asielzoekers uit veilige landen (eerste aanvraag) in relatie tot de totale instroom asielzoekers Nederland in de periode 2013-2017.



Bron: IND

Als we inzoomen op alleen de veilige landen, dan zien we in figuur 2.3b dat in 2016 de hoogste instroom van asielzoekers uit de West-Balkan plaatsvond, gevolgd door de Maghreb en de overige veilige landen. Vanaf 2016 is een aanzienlijke afname zichtbaar van het aantal eerste asielaanvragen van asielzoekers uit de West-Balkan, en een lichte afname in instroom van asielzoekers uit de Maghreb en de overige veilige landen.

Figuur 2.3b Ontwikkeling in instroom asielzoekers uit veilige landen (eerste aanvraag) naar Nederland in de periode 2013-2017.

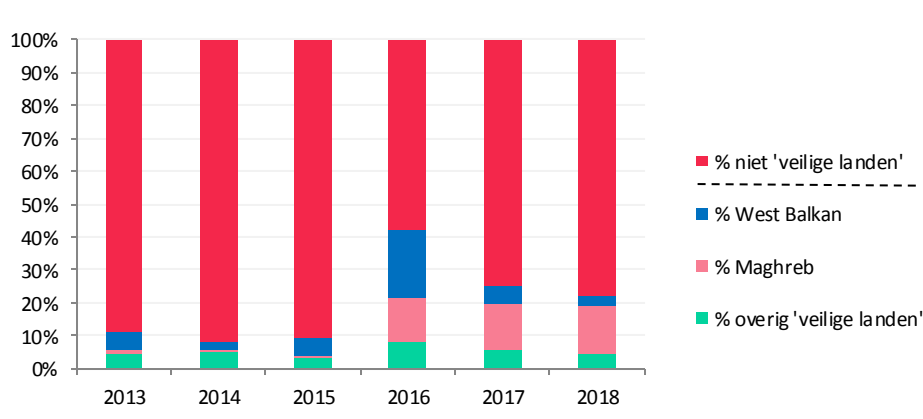


Bron: IND

Tot 2015 vormen asielaanvragen van asielzoekers uit veilige landen een relatief klein deel van het totaal aantal asielaanvragen – dit was 11% in 2013, 8% in 2014 en 9% in 2015. In figuur 2.4 is de verhoogde instroom van asielzoekers uit veilige landen in 2016 zichtbaar. 42% van het totaal aantal eerste asielaanvragen werd gedaan door asielzoekers uit veilige landen. In de daaropvolgende jaren nam dit aandeel af – 25% in 2017 en 22% in het eerste half jaar van 2018.

Het aandeel eerste asielaanvragen van asielzoekers uit de West-Balkan op het totaal aantal eerste asielaanvragen nam aanzienlijk af na 2016 – van 21% in 2016 naar 5% in 2017 en 3% in de eerste helft van 2018. De grootste groep asielzoekers uit de West-Balkan zijn Albaniërs en Serviërs. Uit figuur 2.4 blijkt ook dat het aandeel van eerste asielaanvragen van asielzoekers uit de Maghreb op het totaal is toegenomen in 2016 en daarna ongeveer gelijk is gebleven, rond de 14%. De meeste asielzoekers uit de Maghreb komen uit Marokko en Algerije.

Figuur 2.4 Percentuele weergave van eerste asielaanvragen van asielzoekers uit veilige landen in relatie tot het totaal aantal eerste asielaanvragen in Nederland in de periode 2013-2018 (2018 alleen de periode januari-juli).



Bron: IND

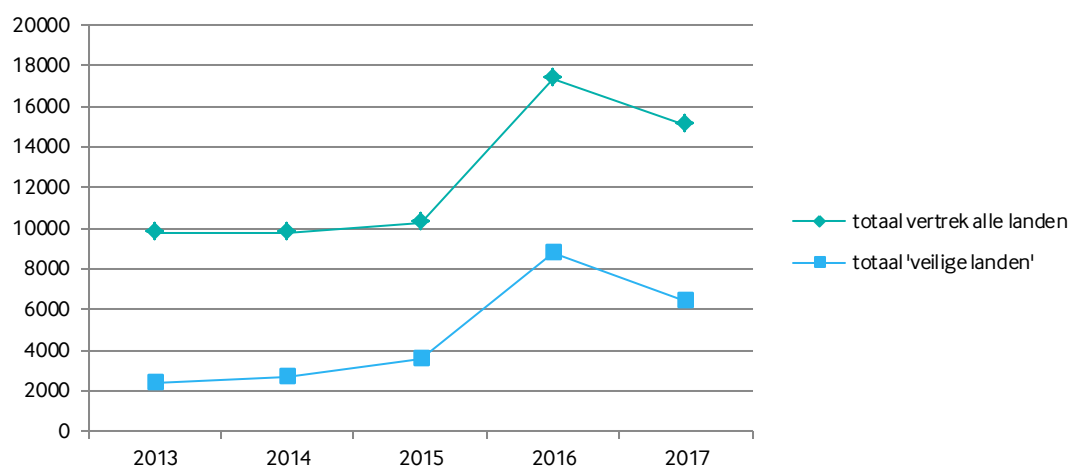


## Vertrekcijfers

We presenteren eerst het totale vertrek, bestaand uit aantoonbaar vertrek en vertrek zonder toezicht, en gaan vervolgens apart in op de twee vormen van vertrek.

In figuur 2.5 zien we vanaf 2013 een toename in het vertrek van vreemdelingen uit Nederland, met een piek in 2016. De ontwikkeling van het vertrek van vreemdelingen uit veilige landen is vergelijkbaar met het totale vertrek. Vanaf 2016 treedt een daling op in het vertrek. Deze wordt vooral veroorzaakt door een sterke afname van vertrek van vreemdelingen uit de West-Balkan. Vertrek van asielzoekers uit de Maghreb neemt na 2016 juist toe.

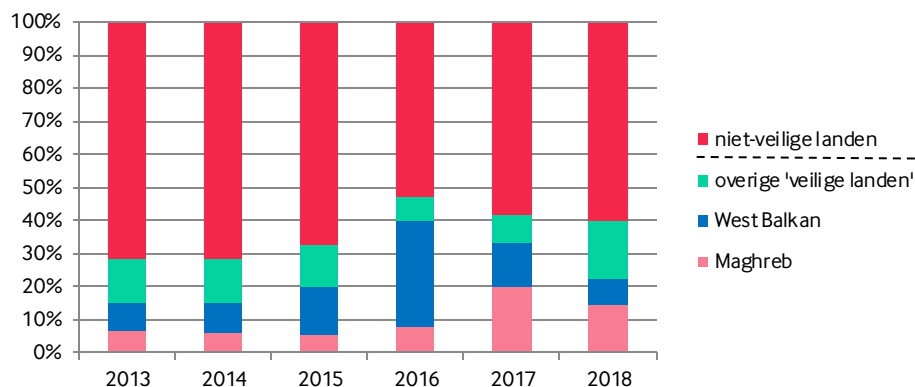
Figuur 2.5 Ontwikkeling in vertrek (aantoonbaar vertrek en zelfstandig vertrek zonder toezicht) van vreemdelingen uit veilige landen en vreemdelingen uit alle landen in Nederland in de periode 2013-2017.



Bron: DT&V

Figuur 2.6 bevestigt het beeld dat na 2015 relatief meer vreemdelingen die vertrekken uit een niet-veilig land komen. Het aandeel van vreemdelingen uit veilige landen in het totale vertrek stijgt tussen 2013 en 2016. Daarna neemt het af en is het in de eerste helft van 2018 vergelijkbaar met het percentage voor de piek van 2016. Binnen de veilige landen zien we dat in 2016 het aandeel van vreemdelingen in de West-Balkan verdubbelt. Daarna neemt het aandeel weer af en is het vergelijkbaar met de situatie voor 2016. Het aandeel vreemdelingen uit de Maghreb in het totaal aantal vertrekkende vreemdelingen uit veilige landen neemt daarentegen aanzienlijk toe tussen 2016 en 2017. Dit kan worden gerelateerd aan de soortgelijke ontwikkeling in instroom: daling in instroom van asielzoekers uit de West-Balkan en een gelijkmatige instroom van asielzoekers uit de Maghreb.

Figuur 2.6 Aandeel vertrek (aantoonbaar en zelfstandig zonder toezicht) vreemdelingen uit veilige landen<sup>44</sup> uit Nederland in de periode 2013-2018 (2018 alleen de periode januari-juli).



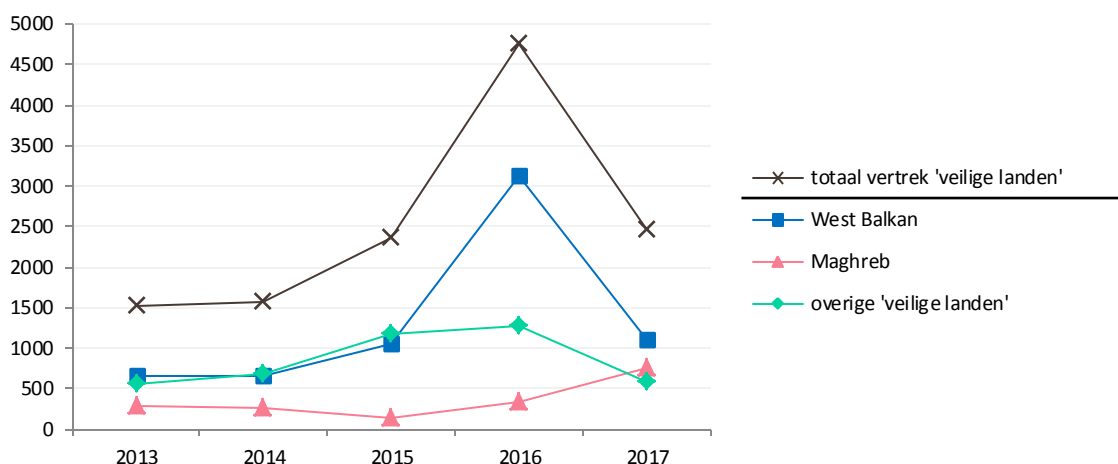
Bron: DT&V

Er heeft een verschuiving plaatsgevonden tussen het aandeel vreemdelingen uit veilige landen dat aantoonbaar vertrekt ten opzichte van het aandeel dat vertrekt zonder toezicht. In 2013 vertrok ongeveer twee derde aantoonbaar en een derde zelfstandig zonder toezicht. In 2017 zijn die verhoudingen omgedraaid (zie tabel in bijlage 4).

Aantoonbaar vertrek van vreemdeling wordt uitgevoerd door de DT&V met ondersteuning van de IOM. Figuur 2.7a toont de ontwikkeling in **aantoonbaar vertrek** uit veilige landen. Hier valt op dat tussen 2015 en 2016 een aanzienlijke absolute toename plaatsvond van aantoonbaar vertrek, en vooral van de groep vreemdelingen uit de West-Balkan. Deze stijging wordt gevolgd door een afname naar het niveau van 2015 in 2017. Bij het aandeel vreemdelingen uit de Maghreb is een lichte toename zichtbaar in het aantoonbaar vertrek na 2015.

<sup>44</sup> In tegenstelling tot de andere cijfers over veilige landen in dit rapport is in het aandeel overige veilige landen ook het vertrek van vreemdelingen uit de EU-lidstaten, Europese (mini)staten, Australië, Canada, Japan, Nieuw-Zeeland en de Verenigde Staten meegenomen omdat in deze grafiek het percentage van vreemdelingen uit veilige landen ten opzichte van het totaal aantal vreemdelingen dat vertrek is weergegeven en de gestapelde staafdiagrammen optellen tot 100%.

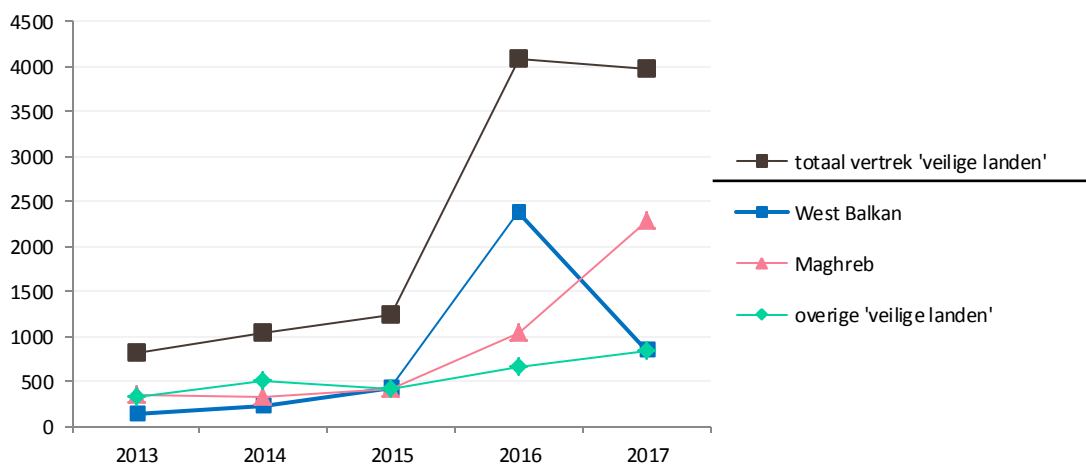
Figuur 2.7a **Aantoonbaar vertrek** van vreemdeling uit veilige landen in de periode 2013-2017.



Bron: DT&V

Figuur 2.7b betreft **zelfstandig vertrek zonder toezicht** van vreemdelingen uit veilige landen. Tussen 2015 en 2016 is een aanzienlijke toename zichtbaar in het zelfstandige vertrek zonder toezicht onder vreemdelingen uit de West-Balkan, die wordt gevolgd door een aanzienlijke afname na 2016. Het zelfstandige vertrek zonder toezicht van vreemdelingen uit de Maghreb daarentegen is steeds meer gestegen.

Figuur 2.7b **Zelfstandig vertrek zonder toezicht** van vreemdelingen uit veilige landen in de periode 2013-2017.



Bron: DT&V

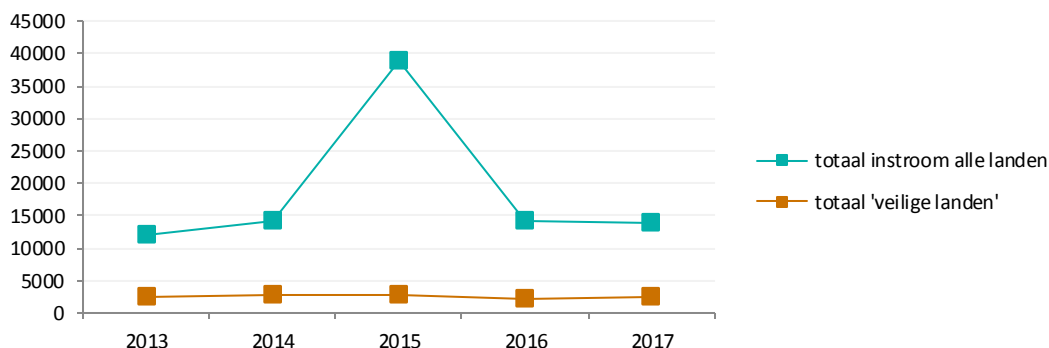
## Europese (buur)landen

In deze box brengen we de ontwikkeling van de instroom en het vertrek van asielzoekers uit veilige landen<sup>45</sup> in België, Duitsland en Oostenrijk in beeld. Bijlage 5 bevat aanvullende grafieken waar we per land de instroom en het vertrek hebben uitgesplitst naar West-Balkan, Maghreb en overig.

### Instroomcijfers

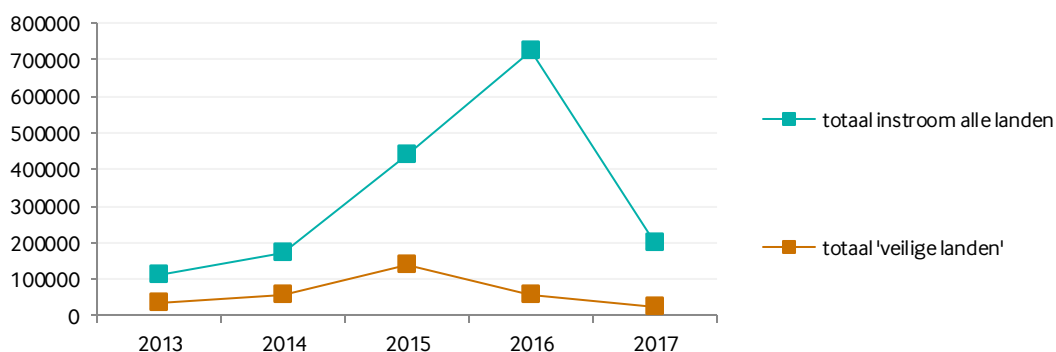
**België** bereikte net als Nederland in 2015 een piek in de instroom van asielzoekers (figuur 2.8). Terwijl de totale instroom piekte op ongeveer 40.000 asielzoekers, laat figuur 2.8 zien dat de instroom van asielzoekers uit veilige landen stabiel is. Het aantal eerste asielaanvragen is het hoogst onder asielzoekers uit de West-Balkan en het laagst onder asielzoekers uit de Maghreb.

Figuur 2.8: Ontwikkeling in instroom asielzoekers uit veilige landen (eerste aanvraag) in relatie tot de totale instroom asielzoekers België in de periode 2013-2017 (Bron: Eurostat).



**Duitsland** kende een enorme groei in eerste asielaanvragen vanaf 2013 tot 2016. Figuur 2.9 laat zien dat de piek in eerste asielaanvragen in 2016 werd bereikt met ruim 722.000 eerste asielaanvragen. De instroom van asielzoekers uit veilige landen daarentegen piekte een jaar eerder in 2015.<sup>46</sup> Het aantal eerste asielaanvragen was het hoogst onder asielzoekers uit de West-Balkan. Vanaf 2015 is een enorme afname zichtbaar in de instroom van deze groep naar het niveau van de instroom uit de Maghreb en overige veilige landen, die aanzienlijk lager is.

Figuur 2.9: Ontwikkeling in instroom asielzoekers uit veilige landen (eerste aanvraag) in relatie tot de totale instroom asielzoekers Duitsland in de periode 2013-2017 (Bron: Eurostat).

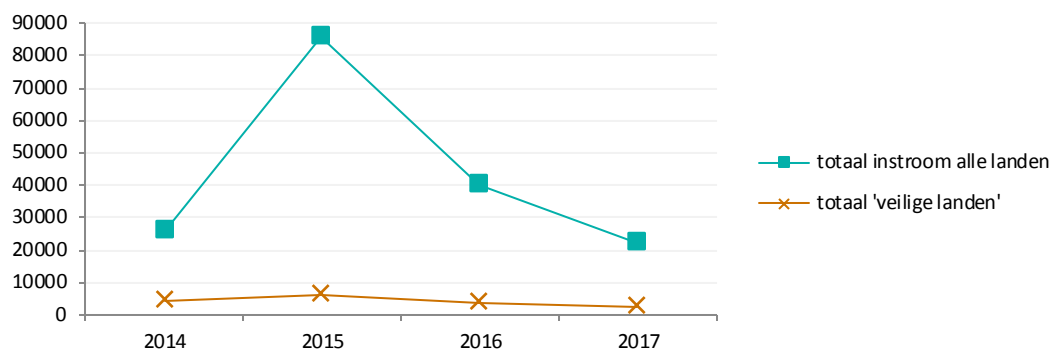


<sup>45</sup> Althans de in Nederland als veilig aangemerkte landen.

<sup>46</sup> De piek in 2016 geeft een enigszins vertekend beeld. In de periode 2015-2016 ontstond vertraging in de identificatie en registratie van de nieuw ingestroomde asielzoekers, waardoor de officiële eerste aanvragen in 2016 werden geregistreerd (zie Grote 2018).

**Oostenrijk** zag net als de andere (buur)landen een toename in instroom van asielzoekers. Figuur 2.10 laat een piek in het aantal eerste asielaanvragen zien, ruim 85.000, in 2015. Na een lichte toename in eerste asielaanvragen van asielzoekers uit veilige landen in 2015, is de instroom van deze groep geleidelijk afgenomen. Net als in België is het aandeel van deze groep asielzoekers relatief klein, vergeleken met Nederland en Duitsland.

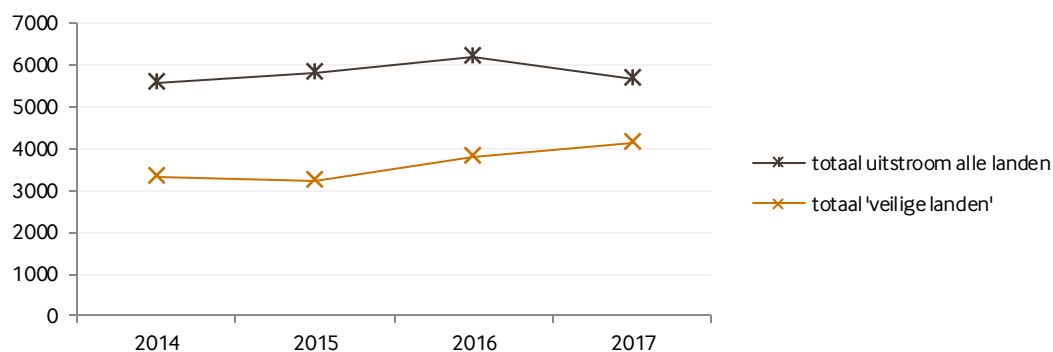
Figuur 2.10: Ontwikkeling in instroom asielzoekers uit veilige landen (eerste aanvraag) in relatie tot de totale instroom asielzoekers Oostenrijk in de periode 2014-2017 (Bron: Eurostat).



### Vertrekcijfers

Eurostat bevat geen vertrekcijfers van **Duitsland** en **Oostenrijk**. Figuur 2.11 laat de ontwikkeling in totaal vertrek van vreemdelingen in **België** zien. Het vertrek van vreemdelingen uit de West-Balkan en de Maghreb is in de periode 2014-2017 ongeveer gelijk, maar een geleidelijke stijging is zichtbaar van de overige veilige landen tussen 2015 en 2017.

Figuur 2.11: Ontwikkeling in vertrek (totaal) van vreemdelingen uit veilige landen in relatie tot totaal vertrek van alle landen; België in de periode 2014-2017 (Bron: Eurostat).



## Conclusie

Een aantal ontwikkelingen valt op bij de instroom en het vertrek van alle asielzoekers en asielzoekers uit veilige landen.

- Vanaf 2013 is een enorme toename te zien in het aantal eerste asielaanvragen van asielzoekers in Nederland; een stijging die we in de hele EU zien. Deze instroom piekte in het jaar 2015 om vervolgens met ruim 50% te dalen in 2016.
- Het aantal eerste asielaanvragen van asielzoekers uit veilige landen, waarvan de helft uit de West-Balkan, piekte in 2016 om vervolgens af te nemen.
- Tot en met 2015 vormen de eerste asielaanvragen van asielzoekers uit veilige landen een relatief klein deel van het totaal aantal eerste asielaanvragen – rond de 10%. Dit stijgt tot 42% in 2016 en daalt in de daaropvolgende jaren naar ongeveer een kwart van de eerste asielaanvragen.
- Vertrek van vreemdelingen – aantoonbaar en zelfstandig zonder toezicht – laat een toename zien tussen 2015 en 2016 en neemt daarna af. De ontwikkeling is vergelijkbaar met de ontwikkeling in instroom. De toename in het vertrek van vreemdelingen tussen 2015 en 2016 betreft voor een groot deel vreemdelingen uit de West-Balkan.
- Tussen 2013 en 2017 heeft een verschuiving plaatsgevonden tussen het aandeel vreemdelingen uit veilige landen dat aantoonbaar vertrekt ten opzichte van het aandeel dat vertrekt zonder toezicht. In 2013 vertrok ongeveer twee derde aantoonbaar en een derde zelfstandig zonder toezicht. In 2017 zijn die verhoudingen omgedraaid: een derde aantoonbaar en twee derde zelfstandig zonder toezicht.

Wanneer wordt gekeken naar de ontwikkelingen van instroom en het vertrek van asielzoekers uit de West-Balkan wordt het volgende zichtbaar:

- Het aantal eerste asielaanvragen van asielzoekers uit de West-Balkan piekte rond het jaar 2016 en daalde vervolgens aanzienlijk na 2016.
- Na een verhoogd vertrek tussen 2015 en 2016 daalde het aandeel vreemdelingen uit de West-Balkan op het totale aantal vertrekkende vreemdelingen. De daling is zichtbaar in zowel aantoonbaar vertrek als zelfstandig vertrek zonder toezicht na 2016.

We zien de volgende ontwikkelingen bij de instroom en het vertrek van asielzoekers uit de Maghreb:

- Het aandeel van eerste asielaanvragen van asielzoekers uit de Maghreb op het totaal is plotseling gestegen in 2016 en daarna ongeveer gelijk gebleven.
- Het totale aantal vreemdelingen afkomstig uit de Maghreb dat vertrekt is toegenomen na 2016. Het zelfstandige vertrek zonder toezicht is aanzienlijker gestegen dan het aantoonbare vertrek onder deze groep asielzoekers.

Met betrekking tot de (buur)landen valt op dat Nederland – net als Duitsland – de laatste jaren zowel absoluut als relatief aanzienlijk meer asielzoekers uit veilige landen heeft ontvangen dan België en Oostenrijk. Nederland kent bovendien een relatief hogere instroom van asielzoekers uit de West-Balkan en

de Maghreb dan de (buur)landen. De instroom van asielzoekers (zowel totaal als uit veilige landen) ligt in Duitsland –absoluut – veel hoger dan in Nederland, België en Oostenrijk. Op basis van dit onderzoek kunnen we geen verklaring geven voor de verschillen tussen de landen.

# Deel II: Maatregelen in Nederland en Europese (buur)landen

In dit deel gaan we in op de theorie en praktijk van de maatregelen zoals beschreven in de Kamerbrief van 17 november 2016. Omdat de maatregelen ingebed zijn in breder beleid, worden de maatregelen ingeleid met een korte beschrijving van eerder beleid en de doelgroep waarop de maatregel zich richt. Vervolgens wordt ingegaan op de doelen en de context. De context beschrijft de voorwaarden waaraan moet worden voldaan om de doelen te realiseren. Dit leidt tot het opstellen van de veronderstelde werkzame mechanismen. Het praktijkgedeelte gaat in op de uitvoering en stand van zaken met betrekking tot de besproken maatregel. Tot slot wordt in dit deel per maatregel gekeken naar de toepassing van de maatregel in de Europese (buur)landen België, Duitsland en Oostenrijk.

De volgende onderzoeksvragen staan centraal in dit deel:

Maatregelen: theorie en praktijk

- ① *Wat houden de maatregelen gericht op asielzoekers uit veilige landen in en welke doelen worden hiermee nagestreefd?*
- ① *Wat was de vooraf veronderstelde werking ('mechanisme') van de maatregelen t.a.v. de instroom en het vertrek van asielzoekers uit veilige landen?*
- ① *In hoeverre is het aannemelijk dat de veronderstelde mechanismen zich al dan niet voordoen of hebben voorgedaan? Op basis waarvan kan dit gezegd worden?*
- ① *Hoe zijn de maatregelen uitgevoerd en in hoeverre zijn de doelen van de maatregelen gerealiseerd?*
- ① *Is er sprake van bijwerkingen?*
- ① *Bestaan of bestonden er in de (buur)landen soortgelijke maatregelen gericht op asielzoekers uit veilige landen? Zo ja, wat zijn overeenkomsten en verschillen met de Nederlandse maatregelen?*

Tabel 2.2 geeft een overzicht van de maatregelen van Nederland en de Europese (buur)landen: België, Duitsland en Oostenrijk.



Tabel 2.2: Overzicht van alle maatregelen van Nederland en de Europese (buur)landen

	Nederland	Duitsland	Oostenrijk	België	Totaal
<b>1</b> a. Versnelde asielprocedure voor asielzoekers uit veilige landen.	X	X	X	X	4
b. Asielaanvragen van asielzoekers uit veilige landen worden met voorrang door de IND behandeld.	X				1
c. Gesprek aangaan met de advocatuur en afspraken met de Rechtspraak over het met voorrang afdoen van zaken van overlastgevende asielzoekers.	X				1
<b>2</b> Snellere Dublin-procedure.	X				1
<b>3</b> a. De opvangvoorzieningen voor de Dublin-claimanten worden toegespitst op de doelgroep en worden sober ingericht.	X				1
b1. Na de eerste afwijzing wordt de opvang van asielzoekers uit veilige landen beëindigd / Asielzoekers uit veilige landen mogen hun beroep niet in de lidstaat afwachten. <sup>47</sup>	X	X	X		3
b2. Na de eerste afwijzing wordt een inreisverbod voor de duur van een x aantal jaren opgelegd aan de asielzoekers uit veilige landen.	X	X			2
<b>4</b> Sneller in vreemdelingenbewaring.	X				1
<b>5</b> Het beëindigen of aanpassen van de terugkeerondersteuning van specifieke (veilige) landen.	X	X	X	X	4
<b>6</b> Gecoördineerde integrale lokale aanpak.	X				1
<b>7</b> Kortere beroepstermijnen voor afgewezen asielzoekers uit veilige landen.		X		X	2
Totaal aantal maatregelen:	10	5	3	3	

<sup>47</sup> Deze maatregel wordt ook door Nederland genomen, maar is niet expliciet benoemd in de Kamerbrief van 17 november 2016.

### 3 Snellere asielprocedures (maatregel 1)

In de brief aan de Tweede Kamer van 17 november 2016 is de eerste maatregel als volgt geformuleerd:

“Sinds 1 maart 2016 worden de asielaanvragen van asielzoekers uit veilige landen versneld en met voorrang door de IND behandeld (spoor 2 van het sporenbeleid).” Daarnaast geeft de toenmalige staatsecretaris van het ministerie van JenV aan in gesprek te willen gaan “met de advocatuur om te kijken welke rol zij voor zichzelf zien bij het adviseren en informeren over de opportuniteit van het instellen van beroep in dergelijke zaken” en worden er afspraken gemaakt met Rechtspraak “om asielzoekers die ernstige overlast veroorzaken met voorrang af te doen bij de rechtbanken”.

Wij stellen vast dat hier drie maatregelen onder vallen:

- 1a) Versnelde asielprocedure voor asielzoekers uit veilige landen.
- 1b) Asielaanvragen van asielzoekers uit veilige landen worden met voorrang door de IND behandeld.
- 1c) Gesprek aangaan met de advocatuur over de geringe slagingskans van beroep in dergelijke zaken en afspraken met de Rechtspraak over het met voorrang afdoen van zaken van overlastgevende asielzoekers.

#### **Eerder beleid**

De maatregel uit de Kamerbrief bouwt voort op eerder beleid, waaronder het eerder genoemde sporenbeleid, ingevoerd op 1 maart 2016, waarvan het concept ‘lijst van veilige landen’ deel uitmaakt. Door asielzoekers bij binnenkomst in een bepaald spoor te plaatsen – spoor 1 (Dublin), spoor 2 (veilig land) of spoor 4 (AA) – wordt verondersteld een gerichtere asielprocedure te starten. Het toewijzen van een spoor zegt iets over de mogelijke uitkomst van een asielaanvraag (veel asielaanvragen uit spoor 2 komen niet voor inwilliging in aanmerking), maar dit hoeft niet altijd het geval te zijn.

#### **Doelgroep**

De maatregelen met betrekking tot de snellere asielprocedure uit de Kamerbrief van 17 november 2016 zijn gericht op de asielzoekers uit veilige landen van wie de asielaanvraag wordt afgehandeld in spoor 2 van het sporenbeleid. De verwijzing naar overlastgevende asielzoekers in de Kamerbrief betreft ook asielzoekers uit veilige landen. Dit wordt ook benoemd in de eerdere Kamerbrief van 31 maart 2016 (Aangescherpte aanpak overlastgevende asielzoekers).

## 3.1 Theorie

### Doel maatregel

Uit de Kamerbrief en in het kader van de concept 'lijst van veilige landen' komt naar voren dat het overkoepelende doel van de maatregelen gericht is op het sneller komen tot een beslissing over de asielverzoeken van asielzoekers uit veilige landen. Een aanvullend doel dat wordt benoemd in de brief is de capaciteit van de IND, de advocatuur en de rechtbanken niet onnodig te belasten. Daarnaast gaat het om zoveel mogelijk beperken van de overlast voor de Nederlandse samenleving.

In het interview met respondenten van de DMB worden aanvullende doelen genoemd, zoals snel duidelijkheid bieden aan de asielzoeker uit het veilige land, de opvangcapaciteit van het COA minder lang belasten door snellere doorlooptijden en het afgeven van een maatschappelijk signaal dat asielzoekers die geen recht hebben op verblijf in Nederland, sneller tot vertrek worden gestimuleerd. Respondenten van zowel de IND als de DT&V noemen ook het ontmoedigingseffect. Door de snellere asielprocedure zou het minder aantrekkelijk worden om naar Nederland te komen vanwege een korter beroep op de asiel- en opvangvoorzieningen.

### Context en mechanismen

#### 1a) Versnelde asielprocedure voor asielzoekers uit veilige landen

##### Context (voorwaarden)

- Asielzoekers uit veilige landen worden in de centrale ontvangstlocatie (col) en procesopvanglocatie (pol) in Ter Apel en Budel opgevangen en hun aanvragen worden daar afgehandeld.
- Bij asielzoekers uit veilige landen vervallen enkele standaard processtappen: de rust- en voorbereidingstermijn, het medische onderzoek (behalve een tuberculose-check) en één gecombineerd gehoor in plaats van drie.
- De besluitvorming moet kwalitatief goed worden uitgevoerd. Het overslaan van processtappen mag geen invloed hebben op de kwaliteit van de beoordeling.

##### Veronderstelde mechanismen

- Als de asielzoekers uit veilige landen in de centrale ontvangstlocatie (col) en procesopvanglocatie (pol) in Ter Apel worden opgevangen en afgehandeld, dan zijn de asielzoekers bij wie de veronderstelling is dat hun asielaanvraag niet voor inwilliging in aanmerking komt, gemakkelijker beschikbaar voor de verschillende stappen in de procedure.
- Als de processtappen voor asielaanvragen uit veilige landen komen te vervallen, dan wordt de doorlooptijd van de asielprocedure korter. Doordat de asielprocedure korter wordt, kunnen met dezelfde capaciteit meer zaken worden behandeld door de IND en wordt de opvangcapaciteit minder belast. Als asielaanvragen sneller kunnen worden afgehandeld, dan ontvangen asielzoekers uit veilige landen sneller een terugkeerbesluit en vertrekken zij uit Nederland.

## 1b) Asielaanvragen van asielzoekers uit veilige landen worden met voorrang door de IND behandeld

### Context (voorwaarden)

---

- Er is voldoende capaciteit bij de IND om asielaanvragen van asielzoekers uit veilige landen binnen de afgesproken termijnen en met voorrang af te handelen.
- Er is voldoende capaciteit bij andere ketenpartners als de DT&V, in de centrale opvanglocatie (col) en processopvanglocatie (pol) van het COA en bij de samenwerkingspartners van de keten, onder welke de IOM, om de vervolgstappen uit te voeren.

### Veronderstelde mechanismen

---

- Als asielaanvragen van asielzoekers uit veilige landen binnen de afgesproken termijnen en met voorrang worden afgehandeld, dan versnelt de asielprocedure.

## 1c) Gesprek met de advocatuur en afspraken met de Rechtspraak

### Context (voorwaarden)

---

- De advocatuur adviseert en informeert over de opportuniteit van het instellen van beroep in zaken waar de slagingskans van een beroep gering is.
- De Rechtspraak is in staat asielzoekers die ernstige overlast veroorzaken met voorrang af te doen bij de rechtbanken.

### Veronderstelde mechanismen

---

- Als advocaten asielzoekers uit veilige landen wijzen op de geringe slagingskans van het instellen van een beroepsprocedure, dan komen er minder beroepzaken. Als er geen beroep wordt aangetekend, dan wordt de doorlooptijd van de asielprocedure verkort en wordt de capaciteit van de IND, de advocatuur en de rechtbanken niet onnodig belast.
- Als zaken van asielzoekers die ernstige overlast veroorzaken met voorrang worden afgedaan bij de rechtbanken, dan wordt ook hierbij de doorlooptijd van de asielprocedure verkort. Als blijkt dat de betreffende asielzoekers geen recht hebben op verblijf in Nederland, dan vertrekken zij sneller uit Nederland.

## Inzichten uit de literatuur

De maatregelen gericht op een snellere asielprocedure zetten met name in op onderdelen in de asielketen. Een snellere asielprocedure is echter niet alleen afhankelijk van de processtappen, maar ook van het begrip en de bereidheid van een asielzoeker om een negatieve beslissing van de IND te accepteren. Leerkes et al. (2014) geven aan dat asielzoekers de procedureduur kunnen beïnvloeden door in beroep te gaan. Rekening moet worden gehouden met zowel de 'uitkomstrechtvaardigheid', waarbij een asielzoeker begrip heeft dat iemand met een bepaalde migratieachtergrond Nederland moet verlaten, als de 'procedurele rechtvaardigheid', die betrekking heeft op de mening van een asielzoeker dat een afwijzing op een goede

manier tot stand is gekomen. Wanneer enkele processtappen komen te vervallen door een versnelling in de asielprocedure, kan het zijn dat een asielzoeker zich niet voldoende gehoord voelt en besluit om in beroep te gaan (Leerkes et al. 2014). Hieraan gerelateerd stelt Zwaan (2018) de vraag of een asielzoeker in de versnelde procedure voldoende de mogelijkheid krijgt om de individuele feiten en omstandigheden toe te lichten. “Fysieke, psychische en verstandelijke beperkingen kunnen invloed hebben op de beslissing over een asielaanvraag, doordat bijvoorbeeld verklaringen onvolledig, tegenstrijdig of inconsistent kunnen zijn” (Zwaan 2018: 25).

De uitspraak van het Europees Hof op 19 juni 2018 in de zaak Gnandi vs. België (Jurisprudentie ECLI:EU:C:2018:465) kan bovendien gevolgen hebben voor de asielprocedure, met name voor de beroepsprocedure en opvang van afgewezen asielzoekers uit veilige landen.

### Maatregelen in Europese (buur)landen

Twee maatregelen – asielaanvragen van asielzoekers uit veilige landen met voorrang behandelen (1b) en het gesprek aangaan met de advocatuur en afspraken met de Rechtspraak (1c) – worden in de (buur)landen Oostenrijk, België en Duitsland niet toegepast. De eerste maatregel - versnelde asielprocedure voor asielzoekers uit veilige landen - wordt in deze (buur)landen wel toegepast (1a).

In **België** duurt de procedure voor asielzoekers uit veilige landen vijftien dagen in plaats van de zes maanden die voor een reguliere asielaanvraag staan. De procedure in **Oostenrijk** duurt maximaal vijf tot zes maanden in vergelijking met vijftien maanden voor asielaanvragen in de normale procedure. Beide landen hebben geen aanvullende maatregelen als Nederland en Duitsland genomen om de asielprocedure te verkorten, zoals het verminderen van het aantal processtappen (EMN inform, 2018). Voor **Duitsland** geldt dat asielaanvragen uit veilige landen op een specifieke locatie worden behandeld met het doel om een snellere verwerking mogelijk te maken (EMN/BAMF 2016). Er zijn speciale opvangfaciliteiten waar alle asielzoekers uit veilige landen verplicht verblijven en de locatie niet mogen verlaten. Om de asielprocedures versneld af te handelen, zijn op deze specifieke opvanglocaties alle lokale autoriteiten, zoals het registratiekantoor voor vreemdelingen, de politie en de gezondheidszorg, beschikbaar. Een laatste voorwaarde is dat asielzoekers de locatie niet mogen verlaten (EMN/BAMF 2016). In de praktijk opende de Duitse deelstaat Beieren in 2015 twee terugkeercentra voor asielzoekers uit veilige landen (EMN/BAMF 2016). Beieren vangt sindsdien onderdanen uit de Balkanstaten niet langer op in de reguliere opvangcentra voor asielzoekers, maar in afzonderlijke terugkeercentra in de steden Manching en Bamberg. Zij verblijven hier de hele periode totdat hun asiel wordt goedgekeurd of totdat zij bij afwijzing het land moet verlaten. Er is geen maximum aantal dagen dat een asielzoeker uit een veilig land in het asielzoekerscentrum verblijft (sectie 47, 1a van de Asielwet), terwijl voor andere asielzoekers een maximum van 6 maanden geldt. Of een asielzoeker uit een veilig land wel of niet mag werken, wordt in de praktijk uiteindelijk door de lokale overheid besloten (EMN/BAMF 2016).

In **Nederland, Duitsland en Oostenrijk** mogen asielzoekers uit veilige landen van wie het asielverzoek is afgewezen niet verblijven op het grondgebied van het betreffende land (of een ander Europese lidstaat) in afwachting van een beslissing in beroep tegen hun afgewezen asielaanvraag (EMN inform, 2018). Dit in tegenstelling tot de landen die niet op de lijst veilige landen staan waarvan men wel de uitspraak mag afwachten in het land waar de asielprocedure loopt.

In **Duitsland** wordt de schorsende werking alleen bevolen als het Hof ernstige twijfels heeft over de afwijzing van de asielaanvraag als kennelijk ongegrond (EMN inform 2018). In **Oostenrijk** beslist het Federaal Bureau voor Immigratie en Asiel in de praktijk binnen zeven dagen per zaak of de opschortende werking van een beroep kan worden opgeheven, afhankelijk van de omstandigheden (European Council on Refugees and Exiles 2018). Ook geldt in Oostenrijk dat medische zorg en minimum levensstandaarden worden gegarandeerd tijdens de beroepsprocedure (Caritas 2018). Voor Duitsland en Oostenrijk is het doel van het invoeren van deze maatregel niet benoemd. In de ENM inform (2018) wordt aangegeven dat **Nederland** de beroepsprocedure wil versnellen door invoering van deze maatregel.

### Aanvullende maatregel in België en Duitsland

**België** en **Duitsland** kennen beide de maatregel kortere beroepstermijnen voor afgewezen asielzoekers uit veilige landen. In **België** is de termijn binnen welke men beroep kan indienen tegen een negatieve beslissing verkort voor asielaanvragen uit veilige landen, namelijk vijftien dagen in plaats van dertig dagen voor reguliere asielaanvragen (EMN inform 2018). Het beroep heeft een opschortende werking, waardoor asielzoekers hun beroep wel in België mogen afwachten (Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen 2015). Dit in tegenstelling tot Nederland waar het beroep geen opschortende werking heeft.

In **Duitsland** hebben asielzoekers van wie de asielaanvraag is afgewezen één week om hun beroep in te dienen.<sup>48</sup> Hierbij is het doel om de doorlooptijden van de asielprocedure te versnellen. Een voorwaarde om dit te bewerkstelligen is dat de gerechtelijke procedures voor deze afgewezen asielaanvragen die bij de administratieve rechtbank moeten worden ingediend ook zijn versneld (EMN/BAMF 2016).

## 3.2 Praktijk

### Uitvoering

Met het sporenbeleid is ook de versnelde asielprocedure voor asielzoekers uit veilige landen in gang gezet. Asielzoekers uit veilige landen verblijven op de col in Ter Apel en Budel. Respondenten van de IND, het COA en Vluchtelingenwerk Nederland in Ter Apel bevestigen dat hier de versnelde asielprocedure plaatsvindt en dat de IND deze zaken met voorrang afhandelt. Uit het interview met de respondent van de Raad voor Rechtsbijstand blijkt dat kort na verkondiging van de maatregelen de pilot "Rechtsbijstand in veilige zaken" heeft plaatsgevonden van 5 december 2016 tot 5 maart 2017. Het doel van de pilot was kansloze beroepsprocedures te ontmoedigen door het kennismakingsgesprek van de betrokken asielzoeker met de advocaat in te richten als een adviesgesprek, waarin de advocaat de asielzoeker adviseert over de kans van

<sup>48</sup> Asylum Act in the version promulgated on 2 September 2008 (Federal Law Gazette I, p. 1798), last amended by Article 2 of the Act of 11 March 2016 (Federal Law Gazette I, p. 394).

slagen van diens verzoek. De pilot is niet doorgezet. De redenen hiervoor zijn niet duidelijk geworden tijdens het onderzoek.

## Stand van zaken

### **Versnelling aan de voorkant**

De interviews bevatten tegenstrijdige geluiden over de versnelde asielprocedure van asielzoekers uit veilige landen. In het groepsinterview met respondenten van de IND komt naar voren dat de doorlooptijd van de asielprocedure korter wordt wanneer een aantal processtappen uit de asielprocedure worden gehaald. Hierdoor kunnen met dezelfde capaciteit meer zaken worden opgepakt binnen de IND. In de versnelde procedure vindt één contactmoment plaats en in de reguliere procedure drie. Per contactmoment zijn een ambtenaar en een tolk aanwezig. Door het aantal contactmomenten terug te brengen naar één wordt de asielprocedure niet alleen sneller doorlopen, maar er is ook minder capaciteit nodig per procedure. Hetzelfde geldt voor het medische onderzoek. Door geen medisch onderzoek te laten plaatsvinden, behalve een tuberculose-test (of wanneer er vermoedens zijn dat een medisch onderzoek nodig is) is minder medisch personeel nodig. Daarnaast wordt door respondenten van de IND aangegeven dat als gevolg van concrete afspraken met de rechtbank asielzoekers die ernstige overlast veroorzaken met voorrang worden afgedaan bij de rechtbanken. Het tijdsbestek is normaliter vier weken, maar kan met circa een week worden teruggebracht. Het aantal overlastgevendende asielzoekers voor wie een snellere beroepszitting plaatsvindt, is overigens klein, blijkt uit hetzelfde gesprek met de IND.

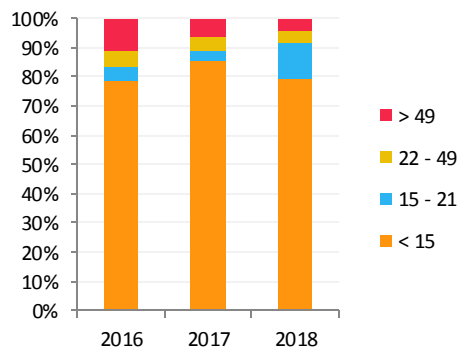
In andere gesprekken komt naar voren dat een versnelling aan de voorkant goed is, maar dat dit niet vanzelfsprekend leidt tot sneller vertrek van een afgewezen asielzoeker uit een veilig land. Gesprekspartners van de DT&V geven aan dat het vertrek afhankelijk is van de medewerking van zowel de asielzoeker, als van het land van herkomst. Sommige herkomstlanden werken moeilijk mee wanneer het gaat om de terugname van de betrokken asielzoeker. Volgens de respondenten van de IOM vraagt een versnelling bij de IND ook om meer capaciteit bij andere partners als de DT&V en de IOM, die ondersteuning bieden bij vertrek. Tot slot benoemt de respondent van de Raad voor Rechtsbijstand dat er ook regelmatig logistieke problemen zijn in de versnelde asielprocedure. Vertragingen doen zich voor wanneer dossiers van het aanmeldgehoor niet op tijd bij de advocaat zijn, evenals het voornemen.

### **Capaciteit en doorlooptijden**

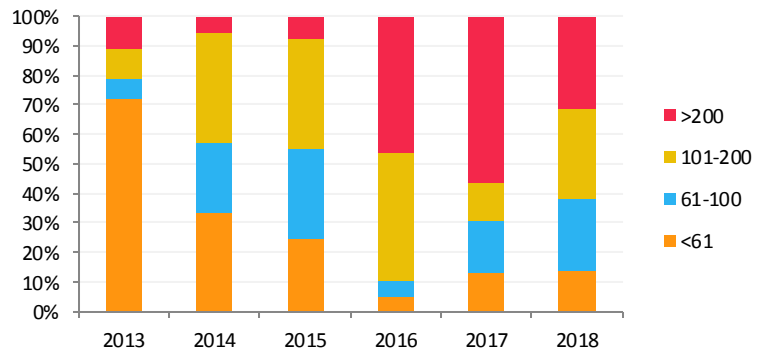
In het interview met respondenten van de IND komt naar voren dat de snelheid van de asielprocedure ook afhankelijk is van het aantal aanvragen in een bepaalde periode. De instroom van asielzoekers fluctueert en kan leiden tot hogere doorlooptijden. Hierdoor is het in periodes van hoge instroom niet altijd mogelijk de asielaanvragen op tijd te verwerken. Voor asielzoekers uit veilige landen blijft echter altijd gelden dat spoor 2 (veilig land) een versnelde procedure is die wordt geprioriteerd door de IND. Dit kan ten koste gaan van de capaciteit voor asielprocedures in de andere sporen.

In figuren 3.1 en 3.2 is te zien dat de doorlooptijden<sup>49</sup> van asielaanvragen van asielzoekers die in spoor 4 (AA) worden afgehandeld aanzienlijk langer zijn dan de doorlooptijden van de asielzoekers in spoor 2 (veilig land). Dit komt overeen met het doel van het sporenbeleid. De doorlooptijden in spoor 4 zijn echter toegenomen. Het aantal asielaanvragen in spoor 4 die langer dan 200 dagen duren, is gestegen van minder dan 10% in 2015 naar boven de 50% in 2017. Het oplopen van de doorlooptijden in spoor 4 kan deels worden verklaard door de verhoogde inzet van de IND op spoor 2 (veilig land). Andere oorzaken die door respondenten van de IND worden genoemd zijn de complexe zaken in spoor 4 waar meer onderzoek voor nodig is, zoals LHBT en bekering en de eerder genoemde fluctuerende instroom. Onderzoek naar alle redenen voor de toegenomen doorlooptijden in spoor 4 (AA) ligt buiten de scope van dit onderzoek.

Figuur 3.1: Doorlooptijden in dagen van asielaanvragen van asielzoekers uit veilige landen in spoor 2 (veilig land).



Figuur 3.2: Doorlooptijden in dagen van asielaanvragen van asielzoekers uit niet-veilige landen in spoor 4 (AA).



Bron: IND

Door voorrang te verlenen aan de behandeling van asielaanvragen uit veilige landen kunnen de asielprocedures van asielzoekers uit niet-veilige landen vertraging oplopen. Dit kan vervolgens druk uitoefenen op de opvangcapaciteit. Een voorbeeld van een mogelijke bijwerking van de langere doorlooptijden in spoor 4 (AA) dan spoor 2 (veilig land) wordt door de respondenten van de IOM gegeven. Voor bepaalde groepen die in spoor 4 (AA) werden afgehandeld, duurde de asielprocedure langer dan verwacht. Het belemmerde asielzoekers uit onder andere Afghanistan en Irak in hun integratieproces en gezinshereniging. Zij maakten zich zorgen om hun familie en sommigen vertrokken nog voordat de asielprocedure was afgerond.

<sup>49</sup> Toelichting van de IND: de doorlooptijd ziet op de periode vanaf de juridische startdatum tot aan het feitelijk definitief moment. Voor een asielaanvraag betekent de doorlooptijd het aantal dagen vanaf de asielaanvraag tot aan de beschikking.



## Advocatuur

Uit de interviews met respondenten van de Raad voor Rechtsbijstand en Vluchtelingenwerk Nederland kwam naar voren dat met de invoering van het sporenbeleid de rol van de advocatuur in de problemen kan komen. De respondenten stellen ter discussie of de versnelde procedure wel zorgvuldig genoeg wordt uitgevoerd en de toegang tot een beroepsprocedure niet te veel wordt belemmerd. Volgens de respondenten bevinden zich onder de asielzoekers uit veilige landen ook mensen die recht hebben op asiel, maar is bij hen soms meer tijd nodig om een aanvraag compleet te maken. In lijn met het bovenstaande en naar aanleiding van de Kamerbrief van 5 juli 2018 voor verdere flexibilisering van de asielketen, heeft de Adviescommissie Vreemdelingenrecht van de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) begin september 2018 een advies gestuurd aan de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid.<sup>50</sup>

Volgens de respondent van de Raad voor Rechtsbijstand biedt de asielprocedure van acht dagen in spoor 4 (AA) net de ruimte die nu ontbreekt in de versnelde procedure van spoor 2 (veilig land). Door vertragingen in informatiedeling komt het bijvoorbeeld voor dat een afspraak tussen een advocaat en de betrokken asielzoeker op het ingeplande moment niet kan plaatsvinden en dat soms een andere advocaat een zaak moet overnemen. Dit wordt als knelpunt ervaren in de versnelde procedure.

## Conclusie

De **maatregel** 'snellere asielprocedure' is te onderscheiden in drie maatregelen: 1a) versnelde asielprocedure voor asielzoekers uit veilige landen, 1b) met voorrang afhandelen van asielaanvragen van asielzoekers uit veilige landen door de IND, en 1c) gesprek aangaan met de advocatuur en afspraken maken met de Rechtspraak.

De **doelen** achter deze maatregelen zijn:

- 🕒 sneller komen tot een terugkeerbesluit van asielzoekers uit veilige landen;
- 🕒 capaciteit van de IND, de advocatuur en de rechtbanken niet onnodig belasten;
- 🕒 beperken van de overlast voor de Nederlandse samenleving;
- 🕒 snel duidelijkheid bieden aan de asielzoeker uit een veilig land of de asielaanvraag wordt ingewilligd;
- 🕒 de opvangcapaciteit van het COA minder lang belasten door snellere doorlooptijden;
- 🕒 afgeven van een maatschappelijk signaal dat asielzoekers die geen recht hebben op verblijf in Nederland sneller tot terugkeer worden verzocht;
- 🕒 ontmoediging van nieuwe asielzoekers die naar Nederland willen komen voor asiel- en opvangvoorzieningen;
- 🕒 sneller vertrek uit Nederland.

Het **veronderstelde mechanisme** achter de maatregelen is, samengevat, dat een versnelling aan de voorkant enerzijds leidt tot minder belasting van de uitvoeringsorganisaties in andere delen van de migratieketen, zoals de opvangcapaciteit en het rechtssysteem, en anderzijds het gedrag van de

<sup>50</sup> Zie website NOvA: <https://www.advocatenorde.nl/juridische-databank/details/wetgevingsadviezen/39680>.

asielzoekers uit veilige landen adresseert door het realiseren van sneller vertrek van afgewezen asielzoekers, minder overlast voor de Nederlandse samenleving, en ontmoediging van nieuwe asielzoekers om naar Nederland te komen voor asiel- en opvangvoorzieningen. Voor wat betreft dit laatste komt in de **literatuur** naar voren dat een snellere asielprocedure niet alleen afhankelijk is van het overslaan van processtappen, maar juist ook het begrip en de bereidheid van een asielzoeker om mee te werken in de asielprocedure. Het is dan ook de vraag of de maatregelen voldoende rekening houden met de asielzoekers zelf om de beoogde doelen te behalen. Bovendien, wanneer een vergelijking wordt gemaakt tussen Nederland en de **Europese (buur)landen** België, Duitsland en Oostenrijk valt op dat de duur van zowel de algemene als versnelde asielprocedure in Nederland nu al het kortst is. Anders dan in Nederland kennen België en Duitsland een aanvullende maatregel gericht op kortere beroepstermijnen voor afgewezen asielzoekers uit veilige landen.

In de **praktijk** is te zien dat de doorlooptijden van spoor 2 (veilig land) aanzienlijk korter zijn in vergelijking met spoor 4 (AA). Het zou goed kunnen dat dit komt door het verminderen van het aantal processtappen in de asielprocedure en het met voorrang afhandelen van de asielaanvragen van asielzoekers uit veilige landen. Tegelijkertijd vraagt de versnelde asielprocedure voor spoor 2 aan de voorkant om meer of andere capaciteitsinzet van uitvoeringsorganisaties in andere delen van de asielketen, en worden logistieke problemen voor de advocatuur genoemd. Vertrek van een asielzoeker is bovendien afhankelijk van de medewerking van zowel de asielzoeker als het land van herkomst.

De doorlooptijden van asielzoekers in spoor 4 (AA) zijn aanzienlijk toegenomen ten opzichte van eerdere doorlooptijden in hetzelfde spoor. Dit kan onder andere een **bijwerking** zijn van de maatregelen rondom de snellere asielprocedure. Hieraan gerelateerd is het de vraag in hoeverre de langere doorlooptijden van spoor 4, door de verschuiving in capaciteit, de opvangvoorzieningen juist niet langer belasten, omdat deze groep asielzoekers de beslissing afwacht in een opvanglocatie. Daarnaast leiden langere doorlooptijden tot vertragingen in gezinshereniging en het starten van het integratieproces.

In theorie kloppen de aannames in de beleidslogica grotendeels. We constateren echter problemen bij de uitvoering van de maatregelen. De aanname dat – door het versneld afhandelen van asielaanvragen van asielzoekers uit veilige landen – de uitvoeringsorganisaties in andere delen van de migratieketen minder worden belast klopt niet altijd in de praktijk. Als de inzet van de capaciteit voor asielzoekers uit veilige landen leidt tot langere doorlooptijden in spoor 4 (AA), belasten zij langer de opvangcapaciteit van het COA. Versnelling aan de voorkant van de asielketen, zonder dat er sprake is van versnelling aan de achterkant van de asielketen, betekent niet automatisch sneller vertrek van een afgewezen asielzoeker uit een veilig land.

## 4 Snellere Dublin-procedure (maatregel 2)

De tweede maatregel in de brief aan de Tweede Kamer van 17 november 2016 luidt: “Op grond van de Dublinverordening wordt [de betreffende asielzoeker zo snel mogelijk] overgedragen aan het land waar hij reeds een asielprocedure heeft doorlopen (spoor 1 van het sporenbeleid)”. De asielzoeker hoeft echter niet de gehele asielprocedure te doorlopen om onder de Dublinverordening te vallen. Een registratie in de vorm van een vingerafdruk in het Eurodac-systeem in een Dublin-staat betekent veelal dat kan worden geclaimd.

### Eerder beleid

De Dublinverordening (ofwel Verordening (EU) Nr. 604/2013) betreft afspraken tussen de Dublin-staten over de te nemen verantwoordelijkheden voor de behandeling van de asielaanvraag.<sup>51</sup> Een overname- of terugnameverzoek, ook wel Dublinclaim, kan worden ingediend bij de betreffende staat. De Dublin-staten hebben afgesproken uiterlijk twee maanden na ontvangst te reageren op het overnameverzoek en binnen één maand op een terugnameverzoek. In gevallen waarbij de claim gebaseerd is op gegevens verkregen uit het Eurodac-systeem, is de reactietijd twee weken. Het overschrijden van de reactietermijn staat gelijk aan het aanvaarden van de claim en de verplichting tot zowel de overname of terugname van de betrokkene als de zorg voor passende regelingen voor de aankomst, ook wel fictief claimakkoord genoemd.

Bij aanvang van de asielprocedure wordt gekeken of er Dublin-aanknopingspunten zijn bij de betrokken asielzoeker. Is dit niet het geval, dan wordt gekeken naar het land van herkomst en wordt het besluit genomen over plaatsing in spoor 2 (veilig land) of 4 (AA). Binnen de Dublinverordening (artikel 17) hebben de Dublin-staten ook de mogelijkheid zelf een asielaanvraag te behandelen.

### Doelgroep

De Dublin-procedure geldt voor alle asielzoekers, ongeacht of zij uit een veilig land komen. In de context van de maatregelen en zoals genoemd in de Kamerbrief is deze maatregel ‘snellere Dublin-procedure’ echter wel gericht op asielzoekers uit veilige landen. Het betreft asielzoekers uit veilige landen met een Dublin-indicatie. Volgens respondenten van de IND is de maatregel gericht op asielzoekers uit de Maghreb die al langere tijd in de EU verblijven en in een ander EU-land al een asielprocedure hebben doorlopen.

---

<sup>51</sup> Onder het Dublin-gebied vallen alle Schengenlidstaten en enkele andere landen: België, Bulgarije, Cyprus, Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Ierland, Italië, Kroatië, Letland, Litouwen, Luxemburg, Malta, Noorwegen, Oostenrijk, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië, Slowakije, Spanje, Tsjechië, Verenigd Koninkrijk, IJsland, Zweden en Zwitserland.

## 4.1 Theorie

### Doel maatregel

Het doel van de maatregel is het verkorten van de doorlooptijden van de Dublin-procedures en sneller tot overdracht te komen van asielzoekers uit veilige landen die in spoor 1 (Dublin) worden afgehandeld. Met andere woorden, het doel van sneller vertrek realiseren. Daarnaast is ook het doel de belasting van de opvangvoorzieningen en het rechtssysteem te verminderen.

### Context en mechanismen

#### Context (voorwaarden)

---

- Er wordt extra capaciteit door de IND ingezet voor het afhandelen van Dublin-claimanten uit veilige landen.
- Binnen de Dublinverordening wordt met de Dublin-staten gewerkt om de verzoeken over terug- en overname van asielzoekers zo effectief mogelijk te laten verlopen.
- De advocatuur neemt een rol in bij het adviseren en informeren over de opportuniteit van het instellen van beroep in zaken waar de slagingskans van een beroep gering is.
- De betreffende asielzoeker is beschikbaar voor de overdracht.

#### Veronderstelde mechanismen

---

- Als de IND extra capaciteit inzet om Dublin-zaken te beoordelen, dan kunnen asielzoekers uit veilige landen met een Dublin-indicatie sneller worden geclaimd bij de andere Dublinstaat. De doorlooptijden van de Dublin-procedure worden dan verkort en er is sneller vertrek uit Nederland mogelijk.
- Als er binnen de Dublinverordening wordt gewerkt aan de effectiviteit van de terug-en overname van asielzoekers met een Dublin-indicatie, dan kan de overdracht sneller plaatsvinden en kunnen de doorlooptijden van asielaanvragen van asielzoekers uit veilige landen in de Dublin-procedure worden verkort.
- Als de advocatuur Dublin-claimanten ontmoedigt door negatief te adviseren over het instellen van een beroepsprocedure, dan komen er minder beroepszaken. Als er geen beroep wordt aangetekend, dan kan sneller worden overgegaan tot een overname- of terugnameverzoek en wordt de capaciteit van de IND, de advocatuur en de rechtbanken niet onnodig belast.

### Inzichten uit literatuur

In de literatuur wordt de Dublin-procedure kritisch beoordeeld. Volgens Den Heijer, Rijpma & Spijkerboer (2016) houdt het Dublin-systeem geen rekening met de motieven van een asielzoeker om in een bepaalde Dublin-staat asiel aan te vragen. Fratzke (2015) kaart de gebrekkige implementatie en coördinatie van de Dublin-procedure aan en toont aan dat maar een klein deel van de overdrachten daadwerkelijk wordt uitgevoerd. In het rapport van de Algemene Rekenkamer (2018) wordt geconcludeerd dat in de periode 2014-2016 14.8% van de Nederlandse Dublinclaims heeft geleid tot daadwerkelijke overdracht. Bruin, Kok &

Terlouw (2015) geven bovendien aan dat “het beginsel van interstatelijk vertrouwen in sommige gevallen niet opgaat” en dat er zorgen zijn “over de toegang tot en de kwaliteit van de asielprocedures en het opvangsysteem in sommige lidstaten”. Zorgen hebben met name betrekking op landen als Italië, Griekenland, Hongarije, Bulgarije en Roemenië (Bruin, Kok & Terlouw 2015).

### Maatregelen in Europese (buur)landen

België, Duitsland en Oostenrijk maken ook deel uit van de afspraken betreffende de Dublinverordening (EU) Nr. 604/2013. Aanvullende maatregelen rondom de Dublin-procedure worden in deze landen niet ingezet.

## 4.2 Praktijk

### Uitvoering

In het interview met respondenten van de IND komt naar voren dat een versnelling heeft plaatsgevonden in de Dublin-procedure door binnen 24 uur na het identificatie- en registratiegesprek een overname- of terugnameverzoek bij de betreffende Dublinstaat in te dienen. Behalve bij een plotselinge hogere instroom van asielzoekers in spoor 1 (Dublin) en in het weekend, wordt niet binnen 24 uur geclaimd. De procedure vindt plaats volgens de afspraken gemaakt in de Dublinverordening. Voor de overdracht staan zes maanden en wanneer iemand zonder toezicht vertrekt, wordt de termijn verlengd naar achttien maanden.<sup>52</sup>

### Stand van zaken

#### **Versnelling aan de voorkant is geen versnelling aan de achterkant**

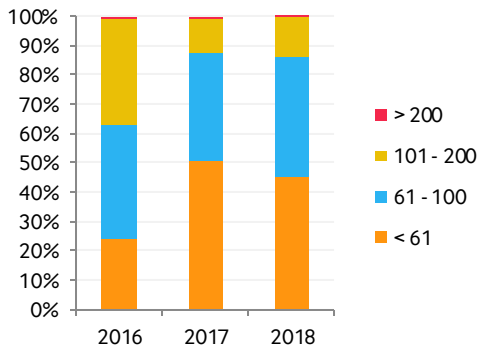
De twee onderstaande figuren tonen dat de doorlooptijden<sup>53</sup> van asielaanvragen van asielzoekers uit veilige landen in spoor 1 (Dublin) aanzienlijk langer zijn dan in spoor 2 (veilig land). Terwijl het grootste deel van de aanvragen in spoor 1 binnen 100 dagen wordt afgehandeld, is dit in spoor 2 binnen 15 dagen.

Een van de redenen waarom de Dublin-procedure langer duurt dan de asielprocedure van spoor 2 (veilig land) is, volgens de respondenten van de IND, dat er veel meer zaken met een Dublin-indicatie in de asielinstroom zijn gekomen. Dit wordt voor een groot deel veroorzaakt door asielzoekers uit de Maghreb die al langer door Europa reizen en in verschillende lidstaten asiel aanvragen. De complexiteit van deze zaken heeft invloed op de doorlooptijden van de asielaanvragen in spoor 1 (Dublin) en het afgeven van een Dublin-beschikking. Om de afdoening in deze zaken te versnellen, worden asielzoekers uit veilige landen met een Dublin-indicatie met voorrang binnen de Dublin werkvoorraad opgepakt, aldus de IND.

<sup>52</sup> Na het verstrijken van de maximale overdrachtstermijn van zes maanden (zonder verlenging) of achttien maanden (met verlenging) komt de overdrachtsverplichting naar de verantwoordelijke Dublin-staat te vervallen. Bovendien kan een asielzoeker na achttien maanden een nieuwe asielaanvraag indienen.

<sup>53</sup> Toelichting van de IND: De doorlooptijd ziet op de periode vanaf de juridische startdatum tot aan het feitelijk definitief moment. Voor een asielaanvraag betekent de doorlooptijd het aantal dagen vanaf de asielaanvraag tot aan de beschikking. Dit geldt ook voor spoor 1 (Dublin).

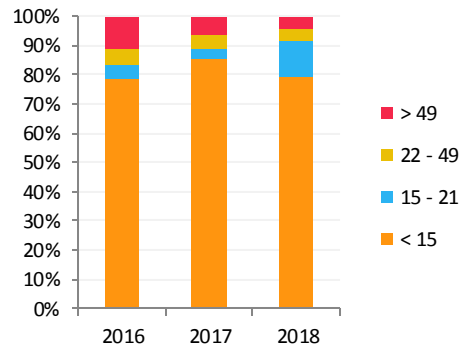
Figuur 4.1: Doorlooptijden in dagen van asielaanvragen van asielzoekers uit veilige landen in spoor 1 (Dublin).



Bron: IND

Figuur 4.2: Doorlooptijden in dagen van asielaanvragen van asielzoekers uit veilige landen in spoor 2 (veilig land).

Zie ook hoofdstuk 3 figuur 3.1.



In het interview met respondenten van ACVZ komt naar voren dat in de praktijk Dublin-claimanten (Spoor 1) langer in de opvang zitten dan asielzoekers die onder spoor 2 (veilig land) vallen. De Dublin-claimant heeft recht op opvang tot aan de overdracht.

#### Werkwijze: van spoor 1 naar spoor 2

De Dublinverordening biedt de staten de mogelijkheid om asielaanvragen van asielzoekers met een Dublin-indicatie zelf te behandelen. Uit de interviews met respondenten van onder andere de ACVZ, het COA, de DMB en de IND blijkt dat Nederland hiervan gebruik maakt. Sinds 1 augustus 2016 worden aanvragen van asielzoekers uit de Westelijke Balkan niet meer afgedaan als Dublinzaak, maar in spoor 2. Sinds 3 juli 2017 geldt dit ook voor aanvragen van asielzoekers uit Georgië. Deze afweging is gemaakt, omdat met deze landen van herkomst goede afspraken zijn gemaakt over de terugkeer van de betrokkene van wie de asielaanvraag niet is ingewilligd. In zulke gevallen is het eenvoudiger en sneller om de asielprocedure in Nederland af te handelen in de versnelde asielprocedure van spoor 2 dan te claimen bij een Dublinstaat. In het interview met de respondenten van de IND kwam ook naar voren dat bij een aantal EU-lidstaten niet of zeer beperkt wordt geclaimd, zoals Griekenland en Hongarije. Wanneer Nederland besluit een Dublinzaak zelf af te handelen, betekent dit dat de gehele asielprocedure verder in Nederland plaatsvindt.

## Conclusie

De **maatregel** 'snellere Dublin-procedure' houdt in dat asielzoekers die onder spoor 1 (Dublin) vallen, op grond van de Dublinverordening zo snel mogelijk worden overgedragen aan het land dat verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvraag. In principe geldt de Dublin-procedure voor alle asielzoekers, ongeacht of zij uit een veilig land komen, maar in de context van de maatregelen zoals genoemd in de Kamerbrief is deze maatregel gericht op snellere afhandeling van asielaanvragen van asielzoekers uit veilige landen met een Dublin-indicatie. Dit is tevens het **doel** van de maatregel. Een aanvullend doel is het verminderen van de belasting van de opvangvoorzieningen en het rechtssysteem en het realiseren van sneller vertrek uit Nederland. Het **veronderstelde mechanisme** is dat wanneer asielzoekers uit veilige landen in spoor 1 (Dublin) sneller worden geclaimd bij de andere Dublin-staat, de overdracht sneller kan plaatsvinden. Hierdoor worden de doorlooptijden van de asielprocedure voor deze groep asielzoekers korter en wordt de capaciteit van de IND, de opvangvoorzieningen, de advocatuur en de rechtbanken minder belast. Uit de **literatuur** blijkt dat er sprake is van een gebrekkige implementatie en coördinatie van de Dublin-procedure en dat maar een klein deel van de overdrachten daadwerkelijk wordt uitgevoerd.

In de **praktijk** pakt de IND asielaanvragen van asielzoekers uit veilige landen binnen de Dublin-werkvoorraad met voorrang op. Bovendien wordt getracht om binnen 24 uur te claimen op de Dublin-staat. Nederland blijft echter afhankelijk van de andere Dublin-staten, waardoor een maatregel die alleen in Nederlandse context wordt uitgevoerd, niet tot het beoogde doel van snellere overdracht leidt. Bovendien is daadwerkelijk vertrek ook afhankelijk van de beschikbaarheid van de betreffende asielzoeker. Er lijkt een overbelasting van de capaciteit van de IND op Dublin-zaken te ontstaan door de prioritering van asielaanvragen van asielzoekers uit veilige landen. Dit kan worden gezien als een **bijwerking**. Oorzaken zijn onder andere de grotere instroom van Dublin-zaken in algemene zin en de grote complexiteit van Dublin-zaken.

**Concluderend**, op basis van de analyse van de beleidslogica concluderen we dat de aanname dat het met voorrang oppakken van asielaanvragen van asielzoekers uit veilige landen in spoor 1 (Dublin) leidt tot sneller vertrek uit Nederland niet overeen komt met de praktijk. De overdracht naar de verantwoordelijke Dublin-staat vindt niet versneld plaats. De opvangvoorzieningen en het rechtssysteem worden hierdoor niet minder belast.

## 5 Kortere opvang (maatregel 3)

In de Kamerbrief van 17 november 2016 wordt de maatregel als volgt beschreven: “om opvangvoorzieningen voor Dublin-claimanten meer toe te spitsen op deze doelgroep [...]. Daarnaast wordt bezien waar deze voorzieningen versoerd kunnen worden. Asielzoekers van wie de aanvraag is afgewezen in de versnelde procedure (spoor 2) krijgen, zoals reeds aangegeven een terugkeerbesluit om Nederland onmiddellijk te verlaten [en] na eerste afwijzing wordt de opvang beëindigd en een inreisverbod voor de duur van twee jaren opgelegd”.

Onder de derde maatregel onderscheiden wij wederom drie aparte maatregelen:

- 3a) De opvangvoorzieningen voor de Dublin-claimanten worden toegespitst op de doelgroep en worden sober ingericht [Spoor 1]
- 3b1) Na de eerste afwijzing wordt de opvang van asielzoekers uit veilige landen beëindigd [Spoor 2]
- 3b2) Na de eerste afwijzing wordt een inreisverbod voor de duur van twee jaren opgelegd aan asielzoekers uit veilige landen [Spoor 2]

De redenen achter de plaatsing van maatregel 3b2 ‘inreisverbod’ bij ‘kortere opvang’ zijn ons niet bekend. Het kan te maken hebben met het terugkeerbesluit van afgewezen asielzoekers in spoor 2 (veilig land) bestaande uit een nul-dagen vertrektermijn, waarbij de opvang wordt beëindigd en de afgewezen asielzoeker Nederland onmiddellijk moet verlaten. In dit onderzoek houden wij de structuur van de Kamerbrief aan.

### Eerder beleid

Met betrekking tot de asielprocedure en opvang volgt Nederland net als de andere lidstaten de volgende EU-richtlijnen:

- Procedurerichtlijn (2013/32/EU)<sup>54</sup>. Deze bevat de minimumnormen waaraan een asielprocedure moet voldoen, inclusief verblijf in het land waar de asielaanvraag loopt en toegang tot rechtsbijstand.
- Opvangrichtlijn (2013/33/EU)<sup>55</sup>. Deze richtlijn geeft de minimumnormen weer waaraan de opvang van een asielzoeker moet voldoen.
- Terugkeerrichtlijn (2008/115/EG)<sup>56</sup>. Hierin staan de minimumnormen en procedures die betrekking hebben op terugkeer.

<sup>54</sup> Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming.

<sup>55</sup> Richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming.

<sup>56</sup> Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven.



## Doelgroep

In de beschrijving van de maatregelen is maatregel 3a gericht op de doelgroep asielzoekers in spoor 1 (Dublin) en maatregelen 3b1 en 3b2 op asielzoekers in spoor 2 (veilig land). Echter, zoals eerder genoemd, bestaat een groot deel van de Dublin-claimanten uit asielzoekers uit veilige landen. Dublin-claimanten houden recht op opvang tot aan de overdracht aan de andere lidstaat en ontvangen geen inreisverbod.

# 5.1 Theorie

## Doel maatregel

Uit de Kamerbrief van 17 november 2016 blijkt dat maatregel 3a tot doel heeft de voorzieningen op de opvanglocatie van Dublin-claimanten “maximaal ten dienste [te laten] staan van een snelle procedure en hun vertrek naar de verantwoordelijke Dublinlidstaat”. De twee andere, gerelateerde maatregelen hebben tot doel het voorkomen dat verblijf en gebruik van faciliteiten worden verlengd door asielzoekers die in beroep gaan.<sup>57</sup> Respondenten van de IND geven aan dat het inreisverbod is geïntroduceerd vanuit de Terugkeerrichtlijn (2008/115/EG), met als doel nieuwe binnenkomst op het grondgebied van de EU te verhinderen gedurende de duur van het inreisverbod.

## Context en mechanismen

### 3a) De opvangvoorzieningen voor de Dublin-claimanten worden toegespitst op de doelgroep en worden sober ingericht [Spoor 1]

#### Context (voorwaarden)

- 
- ⦿ Er zijn genoeg middelen om aparte opvanglocaties te realiseren voor Dublin-claimanten.
  - ⦿ Versobering is mogelijk en voldoet aan de Europese normen voor opvang van asielzoekers.

#### Veronderstelde mechanismen

- 
- ⦿ Als aparte opvangvoorzieningen voor Dublin-claimanten worden gerealiseerd die maximaal ten dienste staan van een snelle procedure en vertrek naar de verantwoordelijke Dublinlidstaat, dan kunnen de doorlooptijden van de Dublin-procedures worden verkort en vertrek naar de verantwoordelijke Dublinstaat bevorderd.
  - ⦿ Als de aparte opvangvoorzieningen voor Dublin-claimanten worden versoberd, dan zijn deze verblijven minder aantrekkelijk voor de doelgroep en worden Dublin-claimanten ontmoedigd verblijf en gebruik van (opvang)faciliteiten te verlengen.

---

<sup>57</sup> In de Kamerbrief wordt gesproken over hoger beroep, maar wij vermoeden dat het om beroep gaat, omdat het een eerste afwijzing betreft.

### 3b1) Na de eerste afwijzing wordt de opvang van asielzoekers uit veilige landen beëindigd [Spoor 2]

#### Context (voorwaarden)

---

- ① Opvang en terugkeer vinden plaats in overeenstemming met Europese wetgeving.

#### Veronderstelde mechanismen

---

- ① Als na de eerste afwijzing de opvang van asielzoekers uit veilige landen wordt beëindigd, dan worden zij ontmoedigd om in beroep te gaan en hun verblijf in Nederland en het gebruik van faciliteiten te verlengen.

### 3b2) Na de eerste afwijzing wordt een inreisverbod voor de duur van twee jaren opgelegd aan de asielzoekers uit veilige landen [Spoor 2]

#### Context (voorwaarden)

---

- ① De afgewezen asielzoeker uit een veilig land vertrekt daadwerkelijk uit Nederland en verdwijnt niet in de illegaliteit of naar een ander buurland.

#### Veronderstelde mechanismen

---

- ① Als een afgewezen asielzoeker uit een veilig land met een geldig inreisverbod nogmaals de EU in wil reizen, dan wordt de betreffende persoon bij de buitengrens van de EU geweigerd.
- ① Als potentiële asielzoekers op de hoogte zijn van het inreisverbod dat geldt voor heel Europa, dan worden zij ontmoedigd om de reis af te leggen en in Nederland asiel aan te vragen.

### Inzichten uit literatuur

In het ACVZ-rapport (2018) komt naar voren dat de 'gepercipieerde kwaliteit van de asiel- en opvangvoorzieningen' een rol speelt voor asielzoekers om naar Nederland te komen. Nederland heeft weliswaar een positief imago op het gebied van vrijheid en veiligheid, tolerantie en afwezigheid van discriminatie, en er zijn goede medische voorzieningen, maar uit hetzelfde onderzoek blijkt ook dat Nederland bij vertrek uit eigen land vaak niet de gekozen eindbestemming is onder asielzoekers uit veilige landen. In het onderzoek van ACVZ (2018) zijn alleen asielzoekers uit de veilige landen Albanië, Georgië en Marokko onderzocht. De keuze valt pas op Nederland wanneer een asielzoeker onderweg positieve verhalen over Nederland hoort, een asielverzoek in een buurland wordt afgewezen, of de omstandigheden in een buurland tegenvallen.

## Maatregelen in Europese (buur)landen

De eerste maatregel, 'opvangvoorzieningen voor de Dublin-claimanten worden toegespitst op de doelgroep en worden sober ingericht' (3a) wordt in de (buur)landen **België, Oostenrijk** en **Duitsland** niet ingezet. De maatregel met betrekking tot het beëindigen van de opvang van asielzoekers uit veilige landen na de eerste afwijzing (3b1) wordt ook in **Duitsland** en **Oostenrijk** toegepast. Van de drie (buur)landen wordt het inreisverbod alleen in **Duitsland** toegepast (3b2).

In **Oostenrijk** is de (vrijwillige) vertrektermijn voor afgewezen asielzoekers uit veilige landen net als in Nederland nul dagen. De asielzoeker moet het land per direct verlaten (EMN inform 2018). Om dit te bevorderen, is men in Oostenrijk het pilotproject Terugkeerhulp gestart voor afgewezen asielzoekers uit Afghanistan, Marokko en Nigeria. Het doel achter deze maatregel is de terugkeer van afgewezen asielzoekers te bevorderen (EMN Country fact sheet Austria 2016).

In **Duitsland** hebben asielzoekers uit veilige landen van wie het asielverzoek is afgewezen, één week om Duitsland te verlaten nadat zij een afwijzing op hun asielverzoek hebben ontvangen. Dit in vergelijking met de 30 dagen die in Duitsland voor andere afgewezen asielverzoeken staan.<sup>58</sup> Deze periode voor vrijwillig vertrek is niet rechtstreeks gebonden aan de nationaliteit van de aanvrager, maar aan de vraag of het verzoek als kennelijk ongegrond is afgewezen (EMN inform 2018). Aangezien asielzoekers uit veilige landen vaak als kennelijk ongegrond worden afgewezen, wordt de periode van vertrek voor deze doelgroep vaak verkort.

Tot slot is in **Duitsland** ook een inreisverbod voor asielzoekers uit veilige landen ingesteld na de eerste afwijzing. In Duitsland krijgen afgewezen asielzoekers een inreisverbod van één jaar, terwijl in Nederland een inreisverbod van twee jaar geldt. Het doel van deze maatregel in Duitsland is het ontmoedigen van herhaalde illegale immigratie en het verminderen van financiële pullfactoren (EMN inform 2018).

## 5.2 Praktijk

### Uitvoering

Uit de interviews met respondenten van het COA blijkt dat zowel het toespitsen van de opvang op Dublin-claimanten als het versoberen van de opvangvoorzieningen niet goed mogelijk is, omdat de centrale opvanglocaties al in overeenstemming zijn met de minimale opvangnormen. Wanneer een asielaanvraag als kennelijk ongegrond wordt verklaard, kan zowel een terugkeerbesluit met nul-dagen vertrektermijn als een inreisverbod worden opgelegd. Tot 2016 werd dit niet toegepast bij eerste asielaanvragen. Vanaf 2016 is echter besloten deze bepaling wel toe te passen voor zaken die kennelijk ongegrond worden verklaard; vaak zijn dit asielzoekers uit veilige landen. Zij krijgen een inreisverbod opgelegd en moeten de opvang direct verlaten.

<sup>58</sup> Asylum Act in the version promulgated on 2 September 2008 (Federal Law Gazette I, p. 1798), last amended by Article 2 of the Act of 11 March 2016 (Federal Law Gazette I, p. 394).

Een ontwikkeling die van invloed kan zijn op de opvang van asielzoekers die beroep aantekenen, is de eerder genoemde uitspraak van het Europese Hof van Justitie op 19 juni 2018 in de zaak Ghandi vs België (Jurisprudentie ECLI:EU:C:2018:465).

## Stand van zaken

### Beëindiging opvang

In de interviews met respondenten van de DMB en de IOM komt naar voren dat het beëindigen van opvang kan leiden tot meer vertrek zonder toezicht. Hierdoor is een grote groep asielzoekers niet meer in zicht. Of deze ontwikkeling het gevolg is van deze specifieke maatregel of een combinatie van maatregelen, valt moeilijk te zeggen.

### Pullfactor 'verblijf in West-Europa' blijft aanwezig

In de interviews werd ingegaan op de aanname dat asielzoekers uit veilige landen vaak weten dat hun asielaanvraag niet zal worden ingewilligd, maar ze alsnog naar Nederland komen voor de opvangvoorzieningen tijdens de asielprocedure. Respondenten van de IOM geven aan dat er indicaties zijn dat asielzoekers uit de West-Balkan naar Nederland en Duitsland komen voor de opvangvoorzieningen en medische zorg. Roma hebben bijvoorbeeld slechte toegang tot zorgvoorzieningen op de Balkan. Deze doelgroep heeft ook vaak familieleden in Nederland, of is bekend met Nederland door eerder bezoek. Bijna alle respondenten in het onderzoek geven aan dat er sprake is van een trend om rond te reizen. Niet alleen Roma doen dit, maar ook migranten uit de West-Balkan en de Maghreb. Hierbij is het directe doel niet om asiel aan te vragen, maar gaat het om verblijf in West-Europa. Uit de gesprekken komt naar voren dat een deel van de asielzoekers is doorgereisd van Duitsland naar Nederland. De respondent van het COA in Ter Apel geeft aan dat in Ter Apel veel asielzoekers uit de Maghreb Dublin-claimanten zijn en goed Duits spreken.

### Inreisverbod

Migranten uit de zogenoemde veilige landen komen om verschillende redenen naar Nederland. Niet allen vragen direct asiel aan. Migranten uit visumvrije landen, waaronder ook de veilige landen<sup>59</sup>, werken bijvoorbeeld een tijd in Nederland (vaak illegaal) en keren binnen 90 dagen terug naar het land van herkomst of gaan door naar een buurland. Het aanvragen van asiel kan een vervolgstap zijn in het verlengen van het verblijf in West-Europa. Volgens de respondent van het COA in Ter Apel lijkt de instroom van asielzoekers uit onder andere Albanië weer toe te nemen, twee jaar nadat is begonnen met het opleggen van inreisverboden aan deze doelgroep. De doelgroep lijkt deze keer vaker uit gezinnen dan alleenstaande mannen te bestaan. Zoals de respondenten van de ACVZ, het COA en de Raad voor Rechtsbijstand aangeven, houdt een inreisverbod mensen niet tegen om Nederland of Europa illegaal weer binnen te komen.

---

<sup>59</sup> Veilige landen die ook onder visumvrije landen vallen, zijn Albanië, Bosnië en Herzegovina, Brazilië, Macedonië, Georgië, Montenegro, Oekraïne en Trinidad en Tobago.

## Conclusie

De **maatregel** 'kortere opvang' omvat drie aparte maatregelen:

- ③ 3a) opvangvoorzieningen voor de Dublin-claimanten worden toegespitst op de doelgroep en worden sober ingericht;
- ③ 3b1) Na de eerste afwijzing wordt de opvang van asielzoekers uit veilige landen beëindigd, en
- ③ 3b2) Na de eerste afwijzing wordt een inreisverbod voor de duur van twee jaren opgelegd aan de asielzoekers uit veilige landen.

De **doelen** achter de maatregelen zijn: de voorzieningen op de opvanglocatie aanpassen zodat deze maximaal ten dienste staan van een snelle procedure en een snel vertrek van Dublin-claimanten, en het onaantrekkelijk maken voor asielzoekers uit veilige landen om verblijf en gebruik van faciliteiten te verlengen. Daarnaast is het doel achter het inreisverbod het verhinderen van nieuwe binnenkomst op het grondgebied van de EU. Het **veronderstelde mechanisme** betreft de aanname dat door de asiel- en opvangvoorzieningen minder aantrekkelijk te maken en daarbij een inreisverbod op te leggen aan afgewezen asielzoekers, Nederland een onaantrekkelijker bestemmingsland zou worden.

In de **literatuur** komt naar voren dat kwaliteit van de asiel- en opvangvoorzieningen in Nederland een rol speelt om naar Nederland te komen. Tegelijkertijd blijkt dat bij vertrek uit eigen land Nederland vaak niet de gekozen eindbestemming is onder asielzoekers uit de veilige landen Albanië, Georgië en Marokko, waar deze maatregel ook op is gericht. Maatregelen gericht op kortere opvang zijn ook aanwezig in de **Europese (buur)landen** Duitsland en Oostenrijk. Oostenrijk kent net als Nederland een nul-dagen vertrektermijn en in Duitsland krijgen afgewezen asielzoekers een week de tijd om te vertrekken. Bovendien past Duitsland ook het inreisverbod toe op deze groep asielzoekers.

In de **praktijk** komt naar voren dat verdere versobering van opvangvoorzieningen van Dublin-claimanten in strijd zou zijn met de minimale opvangnormen van de EU-Opvangrichtlijn (2013/33/EU). Het inreisverbod heeft bovendien een tijdelijk effect van twee jaar. Het weerhoudt mensen niet om illegaal of na twee jaar Nederland of Europa weer binnen te komen. **Bijwerkingen** van deze maatregelen zijn een stijging in zelfstandig vertrek zonder toezicht.

**Samenvattend** blijkt dat enkele aannames in de beleidslogica niet kloppen. Het minder aantrekkelijk maken van de asiel- en opvangvoorzieningen adresseert niet de pullfactor verblijf in West-Europa onder de asielzoekers uit veilige landen. Daarnaast blijkt de uitvoering van de maatregelen niet volledig mogelijk, omdat ze in strijd zijn met Europese wetgeving.

## 6 Sneller in vreemdelingenbewaring (maatregel 4)

In de Kamerbrief van 17 november 2016 betreft de vierde maatregel (geherformuleerd): binnen de daarvoor geldende juridische kaders wordt gekeken of het instrument vreemdelingenbewaring vaker kan worden toegepast, waarbij “inbewaringstelling vooraf gegaan [kan] worden door oplegging van een vrijheidsbeperkende maatregel ex artikel 56 Vreemdelingenwet in een vrijheidsbeperkende locatie (vbl)”.

### **Eerder beleid**

Op basis van de Terugkeerrichtlijn (2008/115/EG) zijn strenge motiveringseisen aan inbewaringstelling verbonden. In Nederland gelden de gronden voor bewaring uit het Europese recht en deze zijn opgenomen in de Vreemdelingenwet. Inbewaringstelling wordt op meerdere manieren toegepast. Op grond van artikel 59 van de Vreemdelingenwet kunnen vreemdelingen in bewaring worden gesteld. Hierbij moet worden voldaan aan deze drie criteria: ten eerste moet de inbewaringstelling in het belang zijn van de openbare orde of de nationale veiligheid, ten tweede moet er zicht zijn op uitzetting, en ten derde moet er sprake zijn van risico op onttrekking aan het toezicht of het niet meewerken aan vertrek.

### **Doelgroep**

Inbewaringstelling is een maatregel die als ultimum remedium – laatste middel – onder strikte voorwaarden kan worden opgelegd aan alle asielzoekers, en dus niet alleen asielzoekers uit veilige landen. De maatregel is opgenomen in de Kamerbrief naar aanleiding van ervaringen met overlastgevende asielzoekers waarvan een groot deel onder spoor 2 (veilig land) valt. In de Kamerbrief wordt het volgende over deze specifieke groep gezegd: “Binnen deze groep asielzoekers [bevindt zich] een aantal [...] dat bovenmatig veel overlast veroorzaakt in en rond de opvanglocaties, wat een negatief effect heeft op de leefbaarheid en beheersbaarheid in de gemeenten en in opvanglocaties”.<sup>60</sup>

---

<sup>60</sup> Zie ook het Volkskrant-artikel van 31 oktober 2018.

## 6.1 Theorie

### Doel maatregel

De Kamerbrieven van zowel 17 november 2016 als 13 december 2016 stellen als doel van de maatregel het realiseren van daadwerkelijk vertrek van de afgewezen asielzoekers.

### Context en mechanismen

#### Context (voorwaarden)

---

- ② Het Vreemdelingenbesluit wordt aangepast om dit instrument vaker te kunnen toepassen.<sup>61</sup>
- ② De ketenpartners investeren in betere dossieropbouw van de afgewezen asielzoeker.
- ② De inbewaringstelling vindt plaats binnen de juridische kaders (zowel de Nederlandse als Europese wetgeving).
- ② De afgewezen asielzoeker bezit de juiste documenten.

#### Veronderstelde mechanismen

---

- ② Als het Vreemdelingenbesluit voor afgewezen asielzoekers uit veilige landen inzake vreemdelingenbewaring wordt aangepast, is er een breder juridisch kader (zowel binnen de Nederlandse als Europese wetgeving), om vreemdelingenbewaring toe te passen voor afgewezen asielzoekers.
- ② Als de ketenpartners investeren in het gezamenlijk opbouwen van een dossier van een asielzoeker, dan ontstaat een sterkere informatiepositie. Als er een goed dossier wordt opgebouwd, dan kan beter beoordeeld en gemotiveerd worden of iemand in aanmerking komt voor vreemdelingenbewaring (vooral wanneer de betreffende persoon overlast veroorzaakt).
- ② Als een afgewezen asielzoeker uit een veilig land in het bezit is van de juiste documenten dan wel deze kunnen worden verkregen, en er concrete afspraken zijn met de landen van herkomst of in het kader van de Dublinverordening over het over- of terugnemen van de betreffende asielzoeker, dan kan daadwerkelijk vertrek worden gerealiseerd.

### Inzichten uit literatuur

Volgens de Terugkeerrichtlijn (2008/115/EG) geldt vreemdelingenbewaring als een laatste middel voor het realiseren van vertrek van vreemdelingen en is dit alleen mogelijk in combinatie met zicht op een terugkeertraject. Voordat vreemdelingenbewaring wordt toegepast, moeten eerst (alle) andere toezichtmaatregelen zijn overwogen om vertrek te bewerkstelligen (Leerkes & Boersema 2014). Bovendien, een succesvol terugkeertraject van een vreemdeling is afhankelijk van meer factoren dan alleen inbewaringstelling, blijkt uit de literatuur. Factoren die een rol kunnen spelen zijn volgens Kox (2011) onder

---

<sup>61</sup> Aanpassing van het Vreemdelingenbesluit wordt in de Kamerbrief als een belangrijke voorwaarde genoemd voor de uitvoering van de maatregel.

andere persoonlijke achtergronden van de vreemdeling, de situatie in het land van herkomst, de omgang met de vreemdeling tijdens het terugkeertraject en de uitvoering van het daadwerkelijke vertrek.

### Maatregelen in Europese (buur)landen

Hoewel illegaal verblijf niet is toegestaan, hebben (buur)landen België, Duitsland en Oostenrijk geen soortgelijke maatregel 'sneller in vreemdelingenbewaring'.

## 6.2 Praktijk

### Uitvoering

In de Kamerbrief wordt het aanpassen van het Vreemdelingenbesluit genoemd in het kader van het sneller toepassen van het instrument inbewaringstelling voor overlastgevende asielzoekers. Het vreemdelingenbesluit is op dit moment nog niet aangepast. Een van de respondenten van de DMB geeft aan dat dat het toevoegen van 'overlast geven' als grond voor inbewaringstelling complex is, omdat er geen concrete bepaling is waarnaar kan worden verwezen.<sup>62</sup>

Uit het interview met de respondenten van de KMar en de Politie komt naar voren dat in de afgelopen jaren veel aandacht is besteed aan dossieropbouw en informatie-uitwisseling tussen de ketenpartners. Door al bij de identificatie- en registratiegesprekken te beginnen met de dossieropbouw en vragen te stellen aan de asielzoeker die relevant kunnen zijn voor de ketenpartner, ontstaat een volledig dossier. Wanneer een asielzoeker overlast blijkt te veroorzaken, kan sneller worden gehandeld. Respondenten van de IND geven aan dat overlast niet alleen wordt veroorzaakt door asielzoekers wonend op een van de opvanglocaties van het COA, maar ook door asielzoekers die zijn vertrokken zonder toezicht en worden opgepakt in verband met illegaal verblijf in Nederland.

### Stand van zaken

#### Overlast en vreemdelingenbewaring

Asielzoekers die overlast veroorzaken, mogen niet zomaar in bewaring worden gesteld. Voor de inbewaringstelling van vreemdelingen gelden strikte juridische kaders. Respondenten van de DT&V geven aan dat de bewaringsmaatregel in Nederland geen strafrechtelijke maatregel is om overlast te verminderen. Inbewaringstelling betreft een bestuursrechtelijke maatregel waarbij het gaat om de vraag of er sprake is van een risico op onderduiken dan wel niet meewerken aan vertrek. Respondenten van de DT&V, de IOM en de Raad voor Rechtsbijstand geven bovendien aan dat in de praktijk weinig overlastgevende vreemdelingen

<sup>62</sup> In de vaste jurisprudentie van de Raad van State is bepaald dat criminele antecedenten geen rol van betekenis spelen bij de oplegging van een bewaringsmaatregel (zie AbRS 12 april 2012, 201200612/1/V3).



in bewaring worden gesteld. Volgens de respondenten is de omvang van asielzoekers in vreemdelingenbewaring afgenomen sinds de voorwaarden voor inbewaringstelling zijn aangescherpt.<sup>63</sup>

### Documenten

Doel van de maatregel is het realiseren van daadwerkelijk vertrek van de afgewezen asielzoekers. Hiervoor is het belangrijk dat de betrokken asielzoeker in het bezit is van de juiste documenten. Soms moet een laissez passer worden geregeld bij de ambassade. Volgens respondenten van de IOM en de ACVZ komt het voor dat sommige ambassades niet in de juiste documenten willen voorzien, wat vertrek – ook uit vreemdelingenbewaring – bemoeilijkt.

### Conclusie

De **maatregel** 'sneller in vreemdelingenbewaring' houdt in dat binnen de daarvoor geldende juridische kaders wordt gekeken of het instrument vreemdelingenbewaring vaker kan worden toegepast. De maatregel is gericht op overlastgevende asielzoekers uit veilige landen en heeft als **doel** het realiseren van daadwerkelijk vertrek van de afgewezen asielzoekers. Het **veronderstelde mechanisme** achter de maatregel is dat de aanpassing van het Vreemdelingenbesluit en een gezamenlijke dossieropbouw door de ketenpartners bijdragen aan een daadwerkelijk vertrek van vreemdelingen uit Nederland.

In de **literatuur** komt naar voren dat een succesvol terugkeertraject van een vreemdeling afhankelijk is van meer factoren dan alleen inbewaringstelling. Denk bijvoorbeeld aan zaken zoals de situatie in het land van herkomst en de ervaringen van de vreemdeling met het terugkeertraject.

In de **praktijk** wordt aandacht besteed aan dossieropbouw en informatie-uitwisseling tussen de ketenpartners. Voor de inbewaringstelling van vreemdelingen gelden strikte juridische kaders. Binnen deze kaders is het niet mogelijk om asielzoekers die overlast veroorzaken sneller in vreemdelingenbewaring te plaatsen. In dit onderzoek hebben we geen inzicht verkregen in hoeveel asielzoekers uit veilige landen in vreemdelingenbewaring worden gesteld. Ook zijn er geen **bijwerkingen** gesignaleerd.

**Concluderend**, op basis van de analyse van de beleidslogica is de maatregel niet uitvoerbaar. Het is niet mogelijk om binnen de huidige juridische kaders een asielzoeker sneller in bewaring te plaatsen op grond van alleen overlast.

---

<sup>63</sup> Op grond van artikel 59b van de Vreemdelingenwet duurt de bewaring voor asielzoekers in eerste instantie niet langer dan vier weken, maar meestal zes weken omdat een voornemenprocedure wordt gevolgd (artikel 39 Vreemdelingenwet). Als niet binnen zes weken wordt beslist op het asielverzoek, wordt de bewaring opgeheven en de asielaanvraag wordt dan in de verlengde asielprocedure behandeld. Verder krijgt de betrokkene opvang in een AZC. Het is niet duidelijk hoe vaak dat gebeurt (de meeste betrokkenen worden nu, voordat er beslist wordt op het asielverzoek, overgeplaatst van Schiphol naar DC Rotterdam en voorheen Zeist). In de asielprocedure in het kader van artikel 59b Vreemdelingenwet komen wel regelmatig asielzoekers uit veilige landen voor, aldus de respondent van de Raad voor de Rechtsbijstand.

## 7 Minder terugkeerondersteuning (maatregel 5)

In de betreffende Kamerbrief staat het volgende over deze maatregel: “Vreemdelingen uit landen in de ring rond de Europese Unie, waaronder Marokko en Algerije<sup>64</sup>, en vreemdelingen uit visumvrije landen<sup>65</sup> [...] worden uitgesloten van ondersteuning bij terugkeer.” Daar waar nodig en effectief wordt maatwerk toegepast.

### Eerder beleid

Asielzoekers van wie de asielaanvraag niet is ingewilligd, kunnen worden ondersteund bij hun terugkeer via het REAN-programma, uitgevoerd door de IOM. Naast REAN wordt de vrijwillige of zelfstandige terugkeer en herintegratie in het land van herkomst verder gestimuleerd door herintegratieprojecten die kunnen bestaan uit financiële en/of in natura ondersteuning. Toen het vermoeden ontstond dat bepaalde groepen asielzoekers de bovenstaande vormen van terugkeerondersteuning als pull factor zagen om naar Nederland te komen en weer naar eigen land van herkomst terug te keren, zijn asielzoekers uit deze landen van herkomst uitgesloten van deze terugkeerondersteuning. Dit waren onder andere Macedonië, Georgië en Wit-Rusland, en later ook Kosovo, Mongolië en Oekraïne. Per 28 september 2016 mochten migranten uit de West-Balkan geen gebruik meer maken van het REAN-programma, uitgevoerd door de IOM en werd alleen nog een ticket via de DT&V vergoed (zie ook ACVZ 2018).

### Doelgroep

De maatregel is gericht op de specifieke doelgroep asielzoekers uit landen in de ring rond Europa, waaronder Marokko en Algerije, en asielzoekers uit visumvrije landen. Op de lijst van visum-vrije landen staan alle landen van de West-Balkan, behalve Kosovo. In dit hoofdstuk ligt de focus op asielzoekers uit veilige landen.

<sup>64</sup> In de Kamerbrief wordt niet expliciet gemaakt wat onder de ring rond Europa wordt verstaan. Op de website van de IOM worden de volgende landen genoemd (dikgedrukte landen die door Nederland zijn aangemerkt als veilige landen): **Marokko, Algerije, Tunesië**, Egypte, Libanon, Turkije, Wit-Rusland en Rusland.

<sup>65</sup> Visumvrije landen betreffen (dikgedrukte landen die door Nederland zijn aangemerkt als veilige landen): **Albanië, Andorra**, Antigua en Barbuda, Argentinië, **Australië**, Bahama's, Barbados, **Bosnië en Herzegovina, Brazilië**, Brunei Darussalam, Canada, Chili, Colombia, Costa Rica, Dominica, El Salvador, **Macedonië, Georgië**, Grenada, Guatemala, **Vaticaanstad**, Honduras, Israël, **Japan**, Kiribati, Maleisië, Marshalleilanden, Mauritius, Mexico, Micronesië, Moldavië, **Monaco, Montenegro, Nieuw-Zeeland**, Nicaragua, **Oekraïne**, Palau, Panama, Paraguay, Peru, Salomonseilanden, Samoa, San Marino, Seychellen, **Servië**, Singapore, Zuid-Korea, Saint Kitts en Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent en De Grenadines, Oost-Timor, Tonga, **Trinidad en Tobago**, Tuvalu, Verenigde Arabische Emiraten, **Verenigde Staten van Amerika**, Uruguay, Vanuatu, Venezuela, Taiwan, Speciale Administratieve Regio's van de Volksrepubliek China Hong Kong en Macau, en Britse burgers die geen onderdanen van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland zijn in de zin van het recht van de Unie.

## 7.1 Theorie

### Doel maatregel

Uit de Kamerbrief van 17 november 2016 blijkt dat de maatregel erop is gericht een bestendiger stelsel van (financiële) terugkeerondersteuning te realiseren en de aanzuigende werking van de terugkeerondersteuning zoveel mogelijk te beperken.

### Context en mechanismen

#### Context (voorwaarden)

---

- ① Asielzoekers uit landen in de ring rond de Europese Unie, waaronder Marokko en Algerije, en asielzoekers uit visumvrije landen zijn op de hoogte van de mogelijkheden om deel te nemen in een terugkeertraject waar sprake is van terugkeerondersteuning.
- ② Voor asielzoekers uit landen in de ring rond de Europese Unie, waaronder Marokko en Algerije, en asielzoekers uit visumvrije landen is terugkeerondersteuning de reden om naar Nederland te komen.

#### Veronderstelde mechanismen

---

- ① Als de groep asielzoekers uit landen in de ring rond de Europese Unie (waaronder Marokko en Algerije) en de visumvrije landen wordt uitgesloten van ondersteuning bij terugkeer, dan worden de asielzoekers die relatief eenvoudig naar Europa kunnen reizen, ontmoedigd naar Nederland te reizen om terugkeerondersteuning aan te vragen. Door de ontmoediging zal de instroom verminderen.

### Inzichten uit literatuur

Uit eerder onderzoek van Leerkes (2014) over de periode 2001-2011 komt naar voren dat terugkeerondersteuning heeft geleid tot een nieuwe vorm van migratie waarbij “migranten uit relatief nabij gelegen landen in Nederland asiel aanvragen met als doel om met terugkeerondersteuning terug te keren” – de zogenoemde ‘terugkeerondersteuning-migratie’. Echter, in recente literatuur – en specifiek met betrekking tot asielzoekers uit veilige landen – is geen onderbouwing gevonden dat het ontvangen van terugkeerondersteuning een belangrijke reden is om asiel aan te vragen in Nederland of een ander Europees land. In het rapport van EASO (2015) zijn de pull factoren van asielzoekers uit de West-Balkan onderzocht. Hier komt naar voren dat terugkeerondersteuning de minst belangrijke pull factor is voor deze groep asielzoekers. Ook is niet bekend of asielzoekers die naar Nederland komen, bekend zijn met de mogelijkheid om terugkeerondersteuning te ontvangen. Uit het ACVZ-rapport (2018) komt bijvoorbeeld naar voren dat Nederland bij vertrek uit eigen land vaak niet de gekozen eindbestemming is en er sprake is van enigszins gebrekkige kennis over Nederland en de Nederlandse asielprocedure en -voorzieningen.

## Maatregelen in Europese (buur)landen

Net als Nederland hebben België, Duitsland en Oostenrijk ook maatregelen getroffen met betrekking tot het beëindigen of aanpassen van de terugkeerondersteuning van (specifieke groepen) afgewezen asielzoekers uit veilige landen.

In **België** ontvangen afgewezen asielzoekers uit veilige landen geen terugkeerondersteuning behalve een bus- of een vliegticket. Er zijn wel specifieke categorieën migranten waarvoor uitzondering geldt, namelijk ouderen, mensen met medische problemen, zwangere vrouwen en gezinnen met kinderen. Ondersteuning voor deze categorieën wordt per geval bekeken en gemotiveerd (EMN inform 2018).

In **Oostenrijk** worden niet alle afgewezen asielzoekers uit veilige landen uitgesloten van ondersteuning voor terugkeren/of herintegratie. Asielzoekers uit de Westelijke Balkan van wie de asielaanvraag is afgewezen, worden bijvoorbeeld specifiek uitgesloten van het initiatief '1000 EUR voor 1000 vrijwillige terugkeerders' (EMN inform, 2018).

In **Duitsland** krijgen onderdanen van Ghana en Senegal (welke in Duitsland op de lijst van veilige landen staan) dezelfde terugkeerhulp als onderdanen van andere landen, terwijl onderdanen van veilige landen als Albanië, Bosnië, Servië, Montenegro, Macedonië en Kosovo minder (financiële) steun ontvangen in geval van vrijwillige terugkeer (EMN inform 2018). Voor asielzoekers die terugkeren naar Kosovo is wel een speciaal project opgezet, het URA-project 31. Het project biedt deze groep uitgebreide adviesdiensten en herintegratie- en ondersteuningsactiviteiten. De nadruk in dit project ligt op voorlichting, training en advies in plaats van de financiële terugkeerondersteuning die voor andere veilige landen wel opgaat en via ERIN (European Re-integration Network) wordt geregeld.<sup>66</sup> Het doel is volgens de EMN Inform (2018) om voor deze specifieke doelgroepen herintegratie op lange termijn te verzekeren.

## 7.2 Praktijk

### Uitvoering

In de periode 2016-2017 zijn meerdere maatregelen getroffen rondom terugkeerondersteuning. Per 1 december 2016 werd de terugkeerondersteuning bestaande uit financiële ondersteuning en ondersteuning in natura voor Marokkanen en Algerijnen beperkt. Zij konden niet meer deelnemen aan het REAN-programma noch aan de herintegratieprojecten, behalve het verkrijgen van een vliegticket en ondersteuning bij het verkrijgen van reisdocumenten van de IOM. Per 1 januari 2017 ging de maatregel in voor migranten uit visumvrije landen en de 'ring rond Europa', behalve voor kwetsbare migranten (zie ook ACVZ 2018). In deze periode zijn de uitvoeringswerkzaamheden van de IOM overgenomen door de DT&V en de KMar.

In de Kamerbrief van 8 juni 2018 heeft de staatssecretaris de maatregel met betrekking tot de terugkeerondersteuning herzien. De terugkeerondersteuning in de vorm van een beperkte financiële bijdrage is weer mogelijk, waarbij de nadruk ligt op het versterken van zelfstandig vertrek.<sup>67</sup>

<sup>66</sup> Voor aanvullende informatie over het REAG/GARP support programma, zie

<http://www.bamf.de/EN/Rueckkehr/Rueckkehrprogramm/FoerderprogrammREAGGARP/foerderprogramm-reag-garp-node.html>.

<sup>67</sup> Kamerbrief 8 juni 2018. Ondersteuning bij zelfstandig terugkeer (kenmerk 2241912).

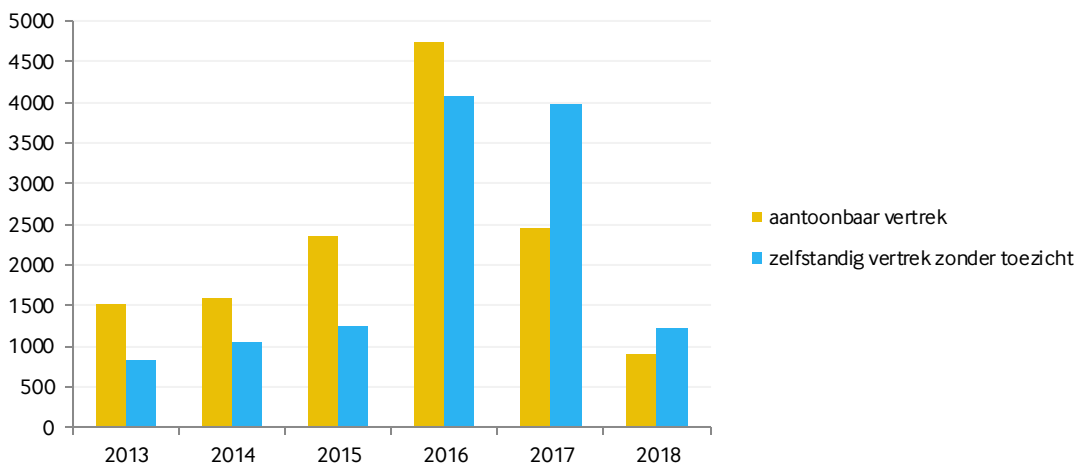
## Stand van zaken

### Bijwerkingen

In de Kamerbrief van 8 juni 2018 worden meerdere bijwerkingen genoemd als gevolg van de maatregel. De beperkte financiële ondersteuningsbijdrage leidde tot minder aantoonbaar vertrek onder asielzoekers uit veilige landen. Het ontbreken van terugkeerondersteuning en gebrek aan eigen middelen maakten zowel het vertrek uit Nederland moeilijker als het voorzien in kosten voor levensonderhoud in de eerste dagen na aankomst. De respondenten van de IOM geven aan dat de asielzoekers vaak moeten terugkeren naar dezelfde situatie die hen wegdroef uit hun eigen land. Volgens de Kamerbrief van 8 juni 2018 is het effect 'soms uitstel van een besluit tot terugkeer'.

Figuur 7.1 toont de ontwikkeling in aantoonbaar vertrek en niet aantoonbaar vertrek (zelfstandig vertrek zonder toezicht). Na 2016 is een verschuiving zichtbaar in de vertrekcijfers van vreemdelingen uit veilige landen, waarbij het zelfstandig vertrek zonder toezicht hoger ligt dan het aantoonbaar vertrek. In bijlage 4 is bovendien te zien dat het aandeel van vertrek zonder toezicht in het totaal vertrek stijgt vanaf 2015 (respectievelijk 35% in 2013, 40% in 2014, 35% in 2015, 46% in 2016, 62% in 2017 en 57% in de eerste helft van 2018). Dit betekent dat van ruim de helft van de asielzoekers uit veilige landen die vertrekt niet bekend is of ze daadwerkelijk uit Nederland zijn vertrokken.

Figuur 7.1 Aantoonbaar en zelfstandig vertrek zonder toezicht van vreemdelingen uit veilige landen in de periode 2013-2018, waarvan 2018 de periode januari-juli beslaat.



Bron: DT&V

Daarnaast wordt zowel in de interviews met de DT&V als in de Kamerbrief de aanvullende belasting van de capaciteit van de DT&V en de KMar genoemd als gevolg van de maatregel. De DT&V nam vanaf 2016 een groot deel van de uitvoeringswerkzaamheden van de IOM over in de begeleiding van vreemdelingen die wilden terugkeren en dit betekende ook extra werkzaamheden op Schiphol voor de KMar bij het realiseren van daadwerkelijk vertrek. In de praktijk is gebleken dat de ondersteunende rol die de IOM speelt in de begeleiding van vreemdelingen die willen terugkeren, van belang is voor de efficiëntie van het uitvoeringsproces.

### **Ring rond Europa versus visumvrije landen**

In het interview met de respondenten van de DT&V en de IOM wordt verwezen naar een evaluatie van de DT&V waaruit naar voren komt dat het opnemen van zowel de 'ring rond Europa' als de visumvrije landen in de maatregel voor verwarring heeft gezorgd. Het aantal visumvrije landen is groot. Niet voor alle landen was er sprake van een stijging in de instroom en de redenen waarom mensen asiel aanvragen, verschillen. De maatregelen raakten ook mensen die geen belasting vormden voor het asielbeleid, of niet naar Nederland kwamen voor de terugkeerondersteuning. Een andere negatieve bijwerking was dat afgewezen kwetsbare asielzoekers, bijvoorbeeld kwetsbaren met verslavingsproblematiek die wilden terugkeren en de terugkeerondersteuning nodig hadden, ook niet in aanmerking kwamen voor ondersteuning.

### **Pullfactor 'verblijf in West-Europa' blijft aanwezig**

Volgens respondenten van de IOM en de ACVZ worden de pullfactoren om naar Nederland te komen niet weggenomen door terugkeerondersteuning te verminderen. De terugkeerondersteuning is vaak niet de reden waarom iemand naar Nederland komt. Maatregelen aan de voorkant hebben meer effect dan maatregelen aan de achterkant. Het verminderen van de terugkeerondersteuning had geen afschrikkende werking op de instroom, volgens de geïnterviewden.

## **Conclusie**

De **maatregel** 'minder terugkeerondersteuning' houdt in dat asielzoekers uit landen in de ring rond de Europese Unie, waaronder Marokko en Algerije, en uit visumvrije landen worden uitgesloten van ondersteuning bij terugkeer. Het **doel** achter de maatregel is een bestendig stelsel van (financiële) terugkeerondersteuning te realiseren en de aanzuigende werking van de terugkeerondersteuning zoveel mogelijk te beperken. Het **veronderstelde mechanisme** betreft de aanname dat asielzoekers uit deze landen naar Nederland reizen om terugkeerondersteuning te ontvangen en dat dit een aanzuigend effect heeft op de instroom. Door de terugkeerondersteuning te verminderen, zou deze groep ontmoedigd worden om naar Nederland te komen.

In de **literatuur** komt naar voren dat terugkeerondersteuning de minst belangrijke pullfactor is voor asielzoekers uit veilige landen en dat Nederland bij vertrek uit eigen land vaak niet de gekozen eindbestemming is. In de **Europese (buur)landen** België, Duitsland en Oostenrijk zijn ook maatregelen getroffen met betrekking tot het beëindigen of aanpassen van de terugkeerondersteuning van (specifieke groepen) afgewezen asielzoekers uit veilige landen.

In de **praktijk** heeft de maatregel de terugkeer van asielzoekers en de werkzaamheden van de uitvoeringsorganisaties de DT&V, de IOM en de KMar nadelig beïnvloed. Terwijl de maatregel deels gericht is op de voorkant van de asielketen – beperken van de aanzuigende werking van de terugkeerondersteuning – komt in de praktijk naar voren dat juist aan de achterkant van de asielketen belemmeringen zijn opgetreden die niet van invloed zijn op de instroom, maar wel op het vertrek van vreemdelingen.

**Bijwerkingen** waren onder andere een afname in aantoonbaar vertrek, bemoeilijking van terugkeer voor

vreemdelingen die wel wilden terugkeren en capaciteitsbelasting van de DT&V en de KMar. Daarnaast hadden de maatregelen betrekking op visumvrije landen en de 'ring rond Europa'. Dit is een andere landselectie dan veilige landen.

Signalen van deze ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat de staatssecretaris op 8 juni 2018 aankondigde de maatregel te wijzigen, zodat terugkeerondersteuning in de vorm van een beperkte financiële bijdrage weer mogelijk is. De nadruk zou dan meer komen te liggen op het versterken van zelfstandige terugkeer.

Op basis van de analyse van de beleidslogica kan worden geconcludeerd dat het veronderstelde mechanisme in de beleidslogica niet klopt. In de literatuur is onvoldoende bewijs gevonden dat asielzoekers uit veilige landen vooraf op de hoogte zijn van de mogelijkheden om deel te nemen aan terugkeerondersteuning, noch dat terugkeerondersteuning de reden is om naar Nederland te komen.

## 8 Gecoördineerde integrale lokale aanpak (maatregel 6)

In de Kamerbrief van 17 november 2016 wordt deze maatregel als volgt geformuleerd: “Waar nodig worden openbare orde maatregelen genomen door het lokale gezag. Hierbij wordt op dit moment de samenwerking tussen relevante partijen geïntensiveerd”.

De maatregel wordt concreter verwoord door Zwaan (2018: 18): “een gecoördineerde casusgerichte aanpak, waarbij het Openbaar Ministerie (OM), de Politie, de gemeente, de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V), het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) en de IND intensief samenwerken, met als doel overlastgevende vreemdelingen snel en gericht aan te pakken, zowel strafrechtelijk, vreemdelingrechtelijk als bestuursrechtelijk”.

### **Eerder beleid**

Het realiseren van een geïntegreerde integrale lokale aanpak gericht op overlastgevende asielzoekers volgt uit eerdere maatregelen sinds de hoge instroom van asielzoekers in 2015. Incidenten met overlastgevende asielzoekers vormden de aanleiding voor het aannemen van de motie van het Lid Azmani (VVD) van 9 december 2015 om deze groep te sanctioneren en aparte opvangvoorzieningen in te richten. In de Kamerbrief van 31 maart 2016 (Aangescherpte aanpak overlastgevende asielzoekers) wordt vervolgens verwezen naar de aanscherping van het Reglement Onthouding Verstrekkingen (ROV) op de opvanglocaties. Hierbij kan het COA bestuursrechtelijke maatregelen opleggen wanneer een COA-bewoner de huisregels overtreedt, of ander onaanvaardbaar gedrag vertoont, zoals discriminatie, bedreiging of intimidatie van medebewoners, medewerkers of vrijwilligers. De maatregelen variëren van het ontzeggen van leefgeld tot het ontzeggen van opvang, voor bepaalde of zelfs onbepaalde tijd.

In oktober 2015 is het Ondersteuningsteam Asielzoekers en Vergunninghouders (OTAV) in het leven geroepen door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), in samenwerking met verschillende ministeries. Tot juli 2017 bood het OTAV de gemeenten handreikingen en informatie rondom asiel en noodopvang, huisvesting, integratie en participatie, en onderwijs.

### **Doelgroep**

De maatregel richt zich op de overlastgevende asielzoeker, ongeacht of deze uit een veilig land van herkomst komt. Uit de interviews met de respondenten van het COA en Vluchtelingenwerk Nederland in Ter Apel kwam naar voren dat de groep die overlast geeft vaak uit Dublin-claimanten bestaat die onder spoor 1 van het sporenbeleid valt en tegelijkertijd vaak uit een van de door Nederland aangemerkte veilige landen komt.



## 8.1 Theorie

### Doel maatregel

In de Kamerbrief van 17 november 2016 wordt de aanpak verbonden met het volgende doel: "Bij deze aanpak werken de partners in de strafrechtketen, de vreemdelingenketen en het lokale bestuur intensief samen met als doel overlastgevende vreemdelingen snel en gericht aan te pakken". In het interview met de respondenten van de DMB wordt het doel geconcretiseerd door te verwijzen naar een samenwerking waarbij een maximale informatie-uitwisseling centraal staat. De respondent van het COA in Ter Apel noemt ook het veiligstellen van de leefbaarheid en beheersbaarheid op de COA-locatie.

### Context en mechanismen

#### Context (voorwaarden)

---

- ⦿ De partners in de strafrechtketen, de vreemdelingenketen en het lokale bestuur werken nauw samen en wisselen informatie uit.
- ⦿ Het lokale gezag is in staat en bereid een rol/de regie te nemen in het organiseren van de gecoördineerde integrale lokale aanpak en heeft daartoe het mandaat.
- ⦿ Er is overeenstemming tussen de partners wat verstaan wordt onder 'overlast'.

#### Veronderstelde mechanismen

---

- ⦿ Als overeenstemming is bereikt onder de partners in de strafrechtketen, de vreemdelingenketen en het lokale bestuur over wat verstaan wordt onder 'overlast' dan kan worden toegewerkt naar een gecoördineerde integrale lokale aanpak.
- ⦿ Als het lokale gezag een rol/de regie neemt en het mandaat daartoe heeft, kunnen bestuursrechtelijke of strafrechtelijke maatregelen vaker worden ingezet tegen overlastgevende asielzoekers om overlast te beperken.
- ⦿ Als de partners in de strafrechtketen, de vreemdelingenketen en het lokale bestuur samenwerken op het gebied van informatie-uitwisseling, dan kan een integraal onderbouwd plan worden gemaakt en kunnen specifieke maatregelen worden opgelegd tegen de overlastgevende asielzoeker.

### Inzichten uit literatuur

Er zijn geen inzichten in de literatuur gevonden over de werking van gecoördineerde integrale lokale aanpak gericht op asielzoekers uit veilige landen. De aanpak betreft in feite echter een verbijzondering van het Lokaal Integraal Veiligheidsbeleid (IVB) zoals die in Nederland door gemeenten wordt vormgegeven. Een dergelijke aanpak veronderstelt een degelijke probleemanalyse op daders, slachtoffers en situaties en een daarop gebaseerde inzet met focus op hot spots/hot times, maar ook op veelplegers en herhaalde slachtoffers. Een effectieve aanpak is vooral een gerichte aanpak. Als de gecoördineerde aanpak gericht op asielzoekers uit veilige landen aan deze criteria voldoet, is het aannemelijk dat de aanpak werkt zoals bedoeld (Van Noijle & Wittebrood, 2008, Braga et al 2014, de Waard, 2018, Versteegh, van der Plas en Nieuwstraten, 2010).

## Maatregelen in Europese (buur)landen

Hoewel het lokale gezag hoogstwaarschijnlijk samenwerkt met andere partijen en indien nodig openbare-ordemaatregelen neemt, wordt deze maatregel niet apart genoemd in de (buur)landen België, Duitsland en Oostenrijk.

## 8.2 Praktijk

### Uitvoering

Uit het interview met de respondenten van de Politie komt naar voren dat de nadruk ligt op een persoonsgerichte aanpak, ongeacht of iemand uit een veilig land komt of niet. In de praktijk blijken, volgens de respondenten van het COA en Vluchtelingenwerk Nederland in Ter Apel, de overlastgevende asielzoekers vaak Dublin-claimanten te zijn die uit een veilig land komen. De respondent van het COA in Ter Apel geeft aan dat een mailbox in het leven is geroepen waar alle ketenpartners incidenten kunnen melden. Op deze manier ontstaat een compleet beeld rondom een persoon die op en rondom de COA-opvanglocatie overlast veroorzaakt.

Sinds november 2017 zijn twee speciale locaties, in Amsterdam en Hoogeveen, ingericht voor overlastgevende asielzoekers; de zogenoemde extra begeleiding en toezichtlocaties (ebtl). Asielzoekers die in en rondom een COA-locatie zodanig onaanvaardbaar gedrag tonen, zoals agressief gedrag, vernieling, en discriminatie en intimidatie van personeel, medebewoners of buurtbewoners, kunnen de 'ebtl-maatregel' opgelegd krijgen en overgeplaatst worden naar een van de twee speciale toezichtlocaties.<sup>68</sup>

### Stand van zaken

#### Dossieropbouw

Door de verbeterde samenwerking weten de partijen elkaar beter te vinden en is er sprake van een betere dossieropbouw en informatie-uitwisseling, aldus de Politie. Volgens de respondent van het COA in Ter Apel is de overlast vaak georganiseerd; asielzoekers kennen elkaar en dragen gezamenlijk bij aan de overlast. Tegelijkertijd vindt de overlast in perioden plaats. In de periode eind 2016 tot begin 2017 waren er aanvullend private beveiligers op de COA-locatie in Ter Apel.

#### Lokale aanpak

De gecoördineerde integrale lokale aanpak wordt nog steeds in Ter Apel toegepast, maar vindt ook onder andere in Amsterdam, Tilburg en Groningen plaats, aldus de respondenten van de Politie. Een groot deel van de groep die overlast veroorzaakt, zijn Dublin-claimanten. Omdat hun aanvragen in spoor 1 (Dublin) worden afgehandeld, wachten zij vaak hun asielprocedure niet af in Ter Apel of Budel, maar op een AZC elders in het

<sup>68</sup> De doelen achter de maatregelen zijn het borgen van de leefbaarheid en veiligheid op de AZC's, en het confronteren van de overlastgevers met de gevolgen van hun gedrag en het bereiken van positieve gedragsbeïnvloeding. In de ebtI wordt met de betrokkene een begeleidingsplan afgesproken met als doel het bewerkstelligen van verbetering in het gedrag. De mogelijkheid om tijd door te brengen buiten de ebtI wordt beperkt door het dagvullende programma van de bewoners in de ebtI.

land. Het komt voor dat door deze verplaatsing iemand die eerder overlast heeft veroorzaakt op meerdere locaties in Nederland de asielprocedure afwacht.

Respondenten van het COA in Ter Apel, de DMB en de Politie geven in de interviews aan dat de maatregelen zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk van aard kunnen zijn. Onder de bestuursrechtelijke maatregelen vallen de ROV-maatregelen zoals beperking van leefgeld en voorzieningen. Zowel respondenten van het COA in Ter Apel en de Politie noemen de toepassing van het snelrecht als middel om overlast aan te pakken. Het snelrecht heeft bijvoorbeeld geleid tot taakstraffen op de COA-locatie in Ter Apel.

### **'EbtI-maatregel'**

Uit gesprekken met meerdere respondenten komt naar voren dat niet veel gebruik wordt gemaakt van de ebtI's. In de Kamerbrief van 15 november 2018 (Aanpak overlastgevers en voortgang EBTL) wordt gesproken over 150 personen die zijn ingestroomd in de ebtI tussen november 2017 en september 2018. De helft hiervan zijn Dublin-claimanten afkomstig uit de Maghreb, Egypte en Libië.

Volgens de respondent van de Raad voor Rechtsbijstand moet hierbij rekening worden gehouden dat onder de groep asielzoekers die in een ebtI worden geplaatst ook mensen zijn met bijvoorbeeld psychische problemen of verslaving. De verslavingsproblematiek en de vraag wat de beste aanpak voor deze groep is, wordt ook genoemd door de respondenten van het COA in Ter Apel en de IOM.

## Conclusie

De **maatregel** 'gecoördineerde integrale lokale aanpak' houdt een concrete samenwerking in tussen de partners in de strafrechtketen, de vreemdelingenketen en het lokaal bestuur in de vorm van informatie-uitwisseling en een integraal onderbouwd plan van aanpak met als **doel** overlastgevende asielzoekers snel en gericht aan te pakken. Het **veronderstelde mechanisme** betreft de aanname dat overlast kan worden beperkt wanneer het lokale gezag de regie neemt en samenwerkt met de verschillende partners door middel van informatie-uitwisseling en een integraal onderbouwd plan van aanpak.

Er zijn geen inzichten in de **literatuur** gevonden over deze specifieke gecoördineerde integrale lokale aanpak gericht op asielzoekers, maar er bestaat wel literatuur over de effectiviteit van een lokale integrale preventieve aanpak op andere doelgroepen en die laat zien dat een dergelijke aanpak effectief kan zijn.

In de **praktijk** komt naar voren dat er sprake is van een betere informatie-uitwisseling en dossieropbouw over asielzoekers die overlast veroorzaken. Op basis van dit onderzoek is echter onvoldoende inzicht verkregen over de praktijk in andere gemeenten dan Ter Apel. In het onderzoek zijn geen **bijwerkingen** gesignaleerd.

**Samenvattend**, op basis van de literatuur kloppen de aannames in de beleidslogica. Er is echter beperkte informatie over de implementatie en uitvoering van de maatregel gericht op de specifieke groep asielzoekers in de gemeenten.

# DEEL III: Relatie tussen maatregelen en de instroom en het vertrek

In dit deel wordt ingegaan op de mogelijke relatie tussen de maatregelen gericht op asielzoekers uit veilige landen en de ontwikkeling in instroom- en vertrekcijfers van deze groep asielzoekers. De volgende onderzoeksvragen staan centraal.

Relatie tussen maatregelen en instroom en vertrek

- ① *Wat kan er worden gezegd over een mogelijke relatie tussen enerzijds de maatregelen en anderzijds de ontwikkeling van de instroom en het vertrek van asielzoekers uit veilige landen?*
- ② *Welke verklaringen zijn te geven voor 'uitschieters' in de geconstateerde ontwikkeling?*
- ③ *Zijn er indicatief ook nog andere factoren (dan de hier besproken maatregelen) te noemen die de instroom en het vertrek van deze groep asielzoekers hebben beïnvloed?*

## 9 Factoren van invloed op de instroom en het vertrek

In dit hoofdstuk worden de ontwikkelingen in de instroom- en vertrekcijfers in context geplaatst. Hierbij worden zowel de maatregelen uit de Kamerbrief van 17 november 2016 als andere factoren in beschouwing genomen en proberen we inzicht te bieden in de aannemelijkheid van de veronderstelde mechanismen achter de maatregelen.

### Factoren met betrekking tot de instroom en het vertrek

De oorlog in Syrië leidde in 2015 tot een stijging in eerste asielaanvragen van asielzoekers in Nederland, maar ook in alle andere EU-lidstaten. Een jaar later, in 2016, piekte de instroom van asielzoekers uit veilige landen in Nederland.

In de werksessie met de ketenpartners kwam naar voren dat de hoge instroom van asielzoekers uit de West-Balkan voor een deel kan worden verklaard door de route van de vluchtelingenstroom die door de Balkan liep. Veel asielzoekers uit de West-Balkan zijn toen 'meegelopen' via deze Balkanroute. In de werksessie werd afsluiting van de Balkanroute als een van de belangrijkste redenen genoemd voor de afname in instroom van asielzoekers uit de West-Balkan. Opmerkelijk is dat deze hogere instroom van asielzoekers uit de West-Balkan zich, van de vier Europese landen in dit onderzoek, beperkte tot Nederland en Duitsland; er was geen sprake van een toename van de instroom in België en Oostenrijk. Op basis van dit onderzoek kunnen we geen verklaring geven voor deze ontwikkeling in instroom.

Tijdens de werksessie werden ook de ontwikkelingen in instroom en het vertrek van asielzoekers in Duitsland genoemd. Kijkend naar de toename van eerste asielaanvragen van asielzoekers uit veilige landen in Duitsland is te zien dat Duitsland al in 2015 een piek kende in instroom van asielzoekers uit veilige landen. De grootste groep was afkomstig uit de West-Balkan, terwijl dat een jaar later in Nederland het geval was. Deelnemers in de werksessie gaven als mogelijke verklaring aan dat afgewezen asielzoekers in Duitsland zijn doorgereisd naar Nederland.

Daarnaast speelt ook de politieke en sociaaleconomische situatie in het land van herkomst een rol om wel of niet terug te keren, of in Nederland - of een ander Europees land - asiel aan te vragen. De deelnemers in de werksessie gaven aan dat onder bepaalde groepen asielzoekers uit de West-Balkan en de Maghreb sprake is van een trend om rond te reizen. Hierbij speelt mee dat de landen in de West-Balkan (behalve Kosovo) tot de visumvrije landen behoren. Ingezetenen van deze landen kunnen 90 dagen vrij rondreizen in de EU. Het doel is in eerste plaats 'in Europa (ver)blijven'. Het is mogelijk dat sommige van deze legaal binnengekomen vreemdelingen in eerste instantie voor (illegaal) werk naar Nederland komen en vervolgens hun verblijf proberen te verlengen door middel van het aanvragen van asiel.

Tot slot zal het beleid en toepassing van soortgelijke maatregelen in de Europese (buur)landen ongetwijfeld van invloed zijn op de uitwerking van de maatregelen in Nederland. Echter, toepassing van dezelfde maatregelen in alle landen kan het effect van een maatregel beperken. De Nederlandse maatregelen gericht op asielzoekers uit veilige landen moeten dan ook in de Europese context worden gezien.

### Relatie tussen de maatregelen en de instroom

Op basis van de analyse van de beleidslogica is het aannemelijk dat de maatregelen slechts in beperkte mate de instroom van asielzoekers uit alle veilige landen adresseren. De maatregelen beogen de instroom te adresseren, maar houden weinig rekening met de aannames waarom asielzoekers naar Nederland komen. De maatregelen richten zich niet op de pushfactoren en slechts op enkele pullfactoren van asielzoekers uit veilige landen, waarvan verondersteld wordt dat ze een rol spelen. De push- en pullfactoren verschillen ook per land en met name de pushfactoren zijn niet eenvoudig te beïnvloeden. Na 2016 is het aandeel eerste asielaanvragen van asielzoekers uit de West-Balkan op het totaal aanzienlijk afgenomen, maar is het aandeel eerste asielaanvragen van asielzoekers uit de Maghreb gelijk gebleven (zie figuur 2.4 in hoofdstuk 2). Het is aannemelijk dat de verklaring hiervoor bij andere factoren ligt, zoals migratieroutes, en in mindere mate bij de maatregelen.

### Relatie tussen de maatregelen en het vertrek

Op basis van de analyse van de beleidslogica is het aannemelijk dat de maatregelen invloed hebben op het sneller komen tot een vertrekprocedure van asielzoekers uit veilige landen. Eind 2016 werden maatregel 1a 'versnelde asielprocedure' en 1b 'voorrang aan asielzoekers uit veilige landen' ingezet. In de aanmeldfase wordt meteen het spoor bepaald. Asielzoekers in spoor 2 (veilig land) krijgen geen rust- en voorbereidingstijd, geen medisch onderzoek en er vindt één gecombineerd gehoor plaats (in plaats van drie). Dit levert een versnelling in de doorlooptijden van de asielprocedure op. De doorlooptijden van de asielaanvragen in spoor 2 (veilig land) zijn aanzienlijk korter dan spoor 1 (Dublin) en spoor 4 (AA). Vanaf 2016 wordt 80% van de asielaanvragen van asielzoekers uit veilige landen in spoor 2 binnen 15 dagen afgehandeld.

Het is echter ook aannemelijk dat het versnellen van de asielprocedure niet altijd leidt tot vertrek uit Nederland. Terugkeer naar het land van herkomst is mede afhankelijk van het feit of het land van herkomst wil meewerken aan het terugnemen van hun onderdanen. Bovendien kunnen het ontbreken van terugkeerondersteuning en gebrek aan eigen middelen het vertrek uit Nederland bemoeilijken. Ook het verkorten van opvang voor asielzoekers uit veilige landen betekent niet automatisch vertrek uit Nederland. Na 2016 ligt het zelfstandig vertrek zonder toezicht van vreemdelingen uit veilige landen hoger dan het aantoonbaar vertrek. Bovendien is sprake van een relatieve toename in het zelfstandig vertrek zonder toezicht van deze groep vreemdelingen. Dit betekent dat het niet bekend is of zij Nederland hebben verlaten: een deel van deze personen kan illegaal in Nederland verblijven.

## Conclusie

De relatie tussen de Nederlandse maatregelen en ontwikkelingen in de instroom en het vertrek van asielzoekers uit veilige landen in Nederland valt niet één op één vast te stellen. Naast de Nederlandse maatregelen hebben Europese (buur)landen eigen maatregelen getroffen die ook van invloed kunnen zijn op de instroom en het vertrek van asielzoekers uit veilige landen in Nederland. Bovendien kunnen reisroutes van migranten veranderen en kunnen veranderingen in de politieke en sociaaleconomische situatie in de veilige landen plaatsvinden. Op basis van de analyse van de beleidslogica is het aannemelijk dat de maatregelen in beperkte mate de instroom adresseren. Bovendien is het aannemelijk dat de maatregelen van invloed zijn op het sneller komen tot een vertrekprocedure van asielzoekers uit veilige landen, maar niet leiden tot meer aantoonbaar vertrek van deze groep asielzoekers.



# 10 Conclusies

In dit onderzoek staat de volgende vraag centraal:

*Welke maatregelen gericht op asielzoekers uit veilige landen zijn genomen, welke doelen werden hiermee beoogd, hoe zijn die maatregelen uitgevoerd en in hoeverre is het aannemelijk dat deze maatregelen invloed hebben gehad op de instroom en het vertrek van deze groep asielzoekers?*

Deze hoofdvraag kan opgesplitst worden in meerdere onderzoeksvragen die we hierna één voor één langs lopen.

De maatregelen gericht op asielzoekers uit veilige landen, zoals geformuleerd in de Kamerbrief van 17 november 2016, dienen vier doelen:

- ① het adresseren van de instroom
- ② een snellere afhandeling van de asielaanvragen
- ③ het realiseren van een sneller vertrek uit Nederland
- ④ het zoveel mogelijk beperken van overlast voor de Nederlandse samenleving

Om deze doelen te bereiken, presenteert de Kamerbrief een pakket van zes maatregelen,<sup>69</sup> waarbij maatregel 1 'snellere asielprocedures' en maatregel 3 'kortere opvang' elk eigenlijk uit drie maatregelen bestaan:

1 snellere asielprocedures;

1a) versnelde asielprocedure voor asielzoekers uit veilige landen

1b) asielaanvragen van asielzoekers uit veilige landen worden met voorrang door de IND behandeld

1c) het gesprek aangaan met de advocatuur over de geringe slagingskans van beroep in dergelijke zaken en afspraken met de Rechtspraak over het met voorrang afdoen van zaken van overlastgevende asielzoekers

2 snellere Dublin-procedure

3 kortere opvang

3a) de opvangvoorzieningen voor de Dublin-claimanten worden toegespitst op de doelgroep en worden sober ingericht

3b1) na de eerste afwijzing wordt de opvang van asielzoekers uit veilige landen beëindigd

3b2) na de eerste afwijzing wordt een inreisverbod voor de duur van twee jaren opgelegd aan de asielzoekers uit veilige landen

4 sneller in vreemdelingenbewaring

5 minder terugkeerondersteuning

6 gecoördineerde integrale lokale aanpak

<sup>69</sup> Hoewel het onderwerp van de Kamerbrief 'Maatregelen t.a.v. asielzoekers uit veilige landen' betreft, hebben sommige maatregelen betrekking op een bredere groep asielzoekers.

## Ontwikkeling instroom- en vertrekcijfers Nederland en Europese (buur)landen

Voordat we ons hierna op deze maatregelen richten, schetsen we eerst het decor van de instroom en het vertrek en beantwoorden we de volgende onderzoeksvraag:

- ② *Hoe hebben de instroom en het vertrek van asielzoekers uit landen die zijn aangemerkt als veilige landen zich in Nederland en de Europese (buur)landen ontwikkeld in de periode 2013-2018?*

De ontwikkeling in instroom en het vertrek van asielzoekers dient in een bredere Europese context geplaatst te worden. In hoofdstuk 2 zijn we hier nader op ingegaan en hebben we een aantal opvallende ontwikkelingen bij de instroom en het vertrek geconstateerd van alle asielzoekers, asielzoekers uit veilige landen en asielzoekers uit de West-Balkan en de Maghreb.

Meest opvallend is de enorme piek in eerste asielaanvragen in 2015. Deze stijging zien we in de hele EU. Vervolgens piekt rond 2016 in Nederland de instroom van asielzoekers uit veilige landen. De ontwikkeling in het vertrek is vergelijkbaar met de ontwikkeling in instroom. Er heeft echter wel een verschuiving plaatsgevonden in de verhouding 'aantoonbaar vertrek' en 'zelfstandig vertrek zonder toezicht'. Bij deze laatste groep is niet bekend of zij Nederland hebben verlaten. In 2013 vertrok ongeveer twee derde van de vreemdelingen aantoonbaar en een derde zelfstandig zonder toezicht. In 2017 is de verhouding omgedraaid: een derde aantoonbaar vertrek en twee derde zelfstandig vertrek zonder toezicht.

Wanneer wordt gekeken naar de ontwikkelingen van de instroom van asielzoekers uit de **West-Balkan**, zien we een grote toename in het aantal eerste asielaanvragen van deze groep tussen 2015 en 2016. In deze periode komt de helft van de instroom uit veilige landen uit de West-Balkan. Na 2016 is een aanzienlijke afname zichtbaar in de instroom van deze groep asielzoekers. Ook het vertrek – aantoonbaar en zelfstandig vertrek zonder toezicht samen – van deze groep vreemdelingen steeg tussen 2015 en 2016. Vervolgens daalde het aandeel vreemdelingen uit de West-Balkan op het totaal aantal vertrekkende vreemdelingen na 2016. De daling is zichtbaar bij zowel aantoonbaar vertrek als zelfstandig vertrek zonder toezicht.

Kijkend naar de ontwikkelingen van instroom van asielzoekers uit de **Maghreb**, zien we dat het aantal eerste asielaanvragen van asielzoekers uit de Maghreb ongeveer gelijk is gebleven sinds 2016. Het aandeel op het totaal aantal vreemdelingen dat vertrekt – aantoonbaar en zelfstandig vertrek zonder toezicht samen – is gestegen na 2016. Vooral het zelfstandige vertrek zonder toezicht is aanzienlijk gestegen onder deze groep vreemdelingen.

Wanneer een vergelijking wordt gemaakt tussen Nederland en de Europese (buur)landen België, Duitsland en Oostenrijk valt op dat Nederland – net als Duitsland – de laatste jaren zowel absoluut als relatief aanzienlijk meer asielzoekers uit veilige landen heeft ontvangen dan België en Oostenrijk. Nederland kent bovendien een hogere instroom van asielzoekers uit de West-Balkan en de Maghreb dan de (buur)landen. Op basis van dit onderzoek kunnen we hiervoor geen verklaring geven.

## Theorie: de beleidslogica van de maatregelen

De beleidslogica van de afzonderlijke maatregelen laat zien dat elke maatregel een specifiek doel heeft dat uiteindelijk moet bijdragen aan de vier doelen van het totale pakket van maatregelen. Tabel 10.1 geeft een overzicht van alle maatregelen en de daarbij behorende doelen, context en de veronderstelde werkzame mechanismen om de beoogde doelen te realiseren. Het overzicht geeft antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

- ① *Wat houden de maatregelen gericht op asielzoekers uit veilige landen in en welke doelen worden hiermee nagestreefd?*
- ② *Wat was de vooraf veronderstelde werking ('mechanisme') van de maatregelen t.a.v. de instroom en het vertrek van asielzoekers uit veilige landen?*

Tabel 10.1: Overzicht van maatregelen

Maatregelen	Context (voorwaarden)	Veronderstelde mechanismen	Doel
<p>1a. Versnelde asielprocedure voor asielzoekers uit veilige landen</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⦿ Asielzoekers uit veilige landen worden in de centrale ontvangstlocatie (col) en processopvanglocatie (pol) in Ter Apel opgevangen en hun aanvragen worden daar afgehandeld.</li> <li>⦿ Bij asielzoekers uit veilige landen vervallen enkele standaard processtappen: rust- en voorbereidingstermijn, medisch onderzoek en één gecombineerd gehoor plaats in plaats van drie.</li> <li>⦿ De besluitvorming moet kwalitatief goed worden uitgevoerd. Het overslaan van proceduristappen mag geen invloed hebben op de kwaliteit van de beoordeling.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⦿ Als de asielzoekers uit veilige landen in de centrale ontvangstlocatie (col) en processopvanglocatie (pol) in Ter Apel worden opgevangen en afgehandeld, dan zijn de asielzoekers waarbij de veronderstelling is dat hun asielaanvraag niet voor inwilliging in aanmerking komt, gemakkelijker beschikbaar voor de verschillende stappen in de procedure.</li> <li>⦿ Als de processtappen voor asielaanvragen uit veilige landen, zoals rust- en voorbereidingstermijn, medisch onderzoek en meerdere contactmomenten komen te vervallen, dan wordt de doorlooptijd van de asielprocedure korter. Doordat de asielprocedure korter duurt, kunnen met dezelfde capaciteit meer zaken worden behandeld door de IND en wordt de opvangcapaciteit minder belast. Als asielaanvragen sneller kunnen worden afgehandeld, dan ontvangen asielzoekers uit veilige landen sneller een terugkeerbesluit.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⦿ Sneller komen tot een terugkeerbesluit van asielzoekers uit veilige landen.</li> <li>⦿ Capaciteit van de IND, de advocatuur en de rechtbanken niet onnodig belasten.</li> <li>⦿ Beperken van de overlast voor de Nederlandse samenleving.</li> <li>⦿ Snel duidelijkheid bieden aan de asielzoeker uit het veilige land of de asielaanvraag wordt ingewilligd.</li> <li>⦿ De opvangcapaciteit van het COA minder lang belasten door snellere doorlooptijden.</li> <li>⦿ Afgeven van een maatschappelijk signaal dat asielzoekers die geen recht hebben op verblijf in Nederland sneller tot terugkeer worden verzocht.</li> <li>⦿ Ontmoediging van nieuwe asielzoekers die naar Nederland willen komen voor asiel- en opvangvoorzieningen.</li> </ul>
<p>1b. Asielaanvragen van asielzoekers uit veilige landen worden met voorrang door de IND behandeld.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⦿ Er is voldoende capaciteit bij de IND om asielaanvragen van asielzoekers uit veilige landen binnen de wettelijke termijnen en met voorrang af te handelen.</li> <li>⦿ Er is voldoende capaciteit bij andere ketenpartners als de DT&amp;V, in de centrale opvanglocatie (col) en processopvanglocatie (pol) van het COA en bij de samenwerkingspartners van de keten, waaronder de IOM, om de vervolgstappen uit te voeren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⦿ Als asielaanvragen van asielzoekers uit veilige landen binnen de afgesproken termijnen en met voorrang worden afgehandeld, dan versnelt de asielprocedure.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⦿ Sneller vertrek uit Nederland.</li> </ul>

<p>1c. Het gesprek aangaan met de advocatuur over de geringe slagingskansen van beroep in dergelijke zaken en afspraken met de Rechtspraak over het met voorrang afdoen van zaken van overlastgevende asielzoekers</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>🕒 De advocatuur adviseert en informeert over de opportuniteit van het instellen van beroep in zaken waar de slagingskansen van een beroep gering is.</li> <li>🕒 De Rechtspraak is in staat asielzoekers die ernstige overlast veroorzaken met voorrang af te doen bij de rechtbanken.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>🕒 Als de advocatuur asielzoekers uit veilige landen wijst op de geringe slagingskansen van het instellen van een beroepsprocedure, dan komen er minder beroepzaken. Als er geen beroep wordt aangetekend, dan wordt de doorlooptijd van de asielprocedure verkort en wordt de capaciteit van de IND, de advocatuur en de rechtbanken niet onnodig belast.</li> <li>🕒 Als zaken van asielzoekers die ernstige overlast veroorzaken met voorrang worden afgedaan bij de rechtbanken, dan wordt ook hierbij de doorlooptijd van de asielprocedure verkort. Als blijkt dat de betreffende asielzoekers geen recht hebben op verblijf in Nederland, dan ontvangen zij sneller een terugkeerbesluit.</li> </ul>	
<p>2. Snellere Dublin-procedure.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>🕒 Er wordt extra capaciteit door de IND ingezet voor het afhandelen van Dublin-claimanten uit veilige landen.</li> <li>🕒 Binnen de Dublinverordening wordt met de Dublin-staten gewerkt om de verzoeken over terug- en overname van asielzoekers zo effectief mogelijk te laten verlopen.</li> <li>🕒 De advocatuur neemt een rol in bij het adviseren en informeren over de opportuniteit van het instellen van beroep in zaken waar de slagingskansen van een beroep gering is.</li> <li>🕒 De betreffende asielzoeker is beschikbaar voor de overdracht.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>🕒 Als de IND extra capaciteit inzet om Dublin-zaken te beoordelen, dan kunnen asielzoekers uit veilige landen met een Dublin-indicatie sneller worden geclaimd bij de andere Dublin-staat. De doorlooptijden van de Dublin-procedure worden dan verkort en er is sneller vertrek uit Nederland mogelijk.</li> <li>🕒 Als er binnen de Dublinverordening wordt gewerkt aan de effectiviteit van de terug- en overname van asielzoekers met een Dublin-indicatie, dan kan de overdracht sneller plaatsvinden en kunnen de doorlooptijden van asielaanvragen van asielzoekers uit veilige landen in de Dublin-procedure worden verkort.</li> <li>🕒 Als de advocatuur Dublin-claimanten ontmoedigt door negatief te adviseren over het instellen van een beroepsprocedure, dan komen er minder beroepzaken. Als er geen beroep wordt aangetekend, dan kan sneller worden overgegaan tot een overname- of terugnameverzoek en wordt de capaciteit van de IND, de advocatuur en de rechtbanken niet onnodig belast.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>🕒 Snellere afhandeling van asielaanvragen van asielzoekers uit veilige landen met Dublin-indicatie.</li> <li>🕒 Verminderen van de belasting van de opvangvoorzieningen en het rechtssysteem.</li> <li>🕒 Sneller vertrek uit Nederland.</li> </ul>

<p>3a. De opvangvoorzieningen voor de Dublin-claimanten worden toegespitst op de doelgroep en worden sober ingericht.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⦿ Er zijn genoeg middelen om aparte opvanglocaties te realiseren voor Dublin-claimanten.</li> <li>⦿ Versobering is mogelijk en voldoet aan de Europese normen voor opvang van asielzoekers.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⦿ Als aparte opvangvoorzieningen voor Dublin-claimanten worden gerealiseerd die maximaal ten dienste staan van een snelle procedure en vertrek naar de verantwoordelijke Dublin-lidstaat, dan kunnen de doorlooptijden van de Dublin-procedures worden verkort en vertrek naar de verantwoordelijke Dublin-staat bevorderd.</li> <li>⦿ Als de aparte opvangvoorzieningen voor Dublin-claimanten worden versoberd, dan zijn deze verblijven minder aantrekkelijk voor deze doelgroep en worden Dublin-claimanten ontmoedigd verblijf en gebruik van (opvang)faciliteiten te verlengen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⦿ Voorzieningen op de opvanglocatie staan maximaal ten dienste van een snelle procedure en een snel vertrek van Dublin-claimanten.</li> </ul>
<p>3b1. Na de eerste afwijzing wordt de opvang van asielzoekers uit veilige landen beëindigd.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⦿ Opvang en terugkeer vinden plaats in overeenstemming met Europese wetgeving.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⦿ Als na de eerste afwijzing de opvang van asielzoekers uit veilige landen wordt beëindigd, dan worden zij ontmoedigd om in beroep te gaan en verblijf in Nederland en gebruik van faciliteiten te verlengen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⦿ Het onaantrekkelijk maken voor asielzoekers uit veilige landen om verblijf en gebruik van opvangvoorzieningen te verlengen.</li> <li>⦿ Het verhinderen van nieuwe binnenkomst op het grondgebied van de EU.</li> </ul>
<p>3b2. Na de eerste afwijzing wordt een inreisverbod voor de duur van een x-aantal jaren opgelegd aan de asielzoekers uit veilige landen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⦿ De afgewezen asielzoeker uit een veilig land vertrekt daadwerkelijk uit Nederland en verdwijnt niet in de illegaliteit of naar een ander buurland.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⦿ Als een afgewezen asielzoeker uit een veilig land met een geldig inreisverbod nogmaals de EU wil inreizen, dan wordt de betreffende persoon bij de buitengrens van de EU geweigerd.</li> <li>⦿ Als potentiële asielzoekers op de hoogte zijn van het inreisverbod dat geldt voor heel Europa, dan worden zij ontmoedigd om de reis af te leggen en in Nederland asiel aan te vragen.</li> </ul>	

<p>4. Sneller in vreemdelingenbewaring</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⦿ Het Vreemdelingenbesluit wordt aangepast om dit instrument vaker te kunnen toepassen.</li> <li>⦿ De ketenpartners investeren in betere dossieropbouw van de afgewezen asielzoeker.</li> <li>⦿ De inbewaringstelling vindt plaats binnen de juridische kaders (zowel de Nederlandse als Europese wetgeving).</li> <li>⦿ De betreffende ex-asielzoeker bezit de juiste documenten.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⦿ Als het Vreemdelingenbesluit voor afgewezen asielzoekers uit veilige landen inzake vreemdelingenbewaring wordt aangepast, is er een breder juridisch kader om vreemdelingenbewaring toe te passen voor afgewezen asielzoekers.</li> <li>⦿ Als de ketenpartners investeren in het gezamenlijk opbouwen van een dossier van een asielzoeker, dan ontstaat een sterkere informatiepositie. Als er een goed dossier wordt opgebouwd, dan kan beter worden beoordeeld en gemotiveerd of iemand in aanmerking komt voor vreemdelingenbewaring (vooral wanneer de betreffende persoon overlast veroorzaakt).</li> <li>⦿ Als een afgewezen asielzoeker uit een veilig land in het bezit is van de juiste documenten dan wel deze kunnen worden verkregen en er concrete afspraken zijn met de landen van herkomst of in het kader van de Dublinverordening over het over- of terugnemen van de betreffende asielzoekers, dan kan daadwerkelijk vertrek worden gerealiseerd.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⦿ Zorgen dat een (overlastgevende) vreemdeling beschikbaar is voor vertrek en dat dit leidt tot het realiseren van daadwerkelijk (aantoonbaar) vertrek.</li> </ul>
<p>5. Minder terugkeerondersteuning</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⦿ Asielzoekers uit landen in de ring rond de Europese Unie, waaronder Marokko en Algerije, en asielzoekers uit visumvrije landen zijn op de hoogte van de mogelijkheden om deel te nemen in een terugkeertraject waar sprake is van terugkeerondersteuning.</li> <li>⦿ Voor asielzoekers uit landen in de ring rond de Europese Unie, waaronder Marokko en Algerije, en asielzoekers uit visumvrije landen is terugkeerondersteuning de reden om naar Nederland te komen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⦿ Als de groep asielzoekers uit landen in de ring rond de EU (waaronder Marokko en Algerije) en de visumvrije landen wordt uitgesloten van ondersteuning bij terugkeer, dan worden de asielzoekers die relatief eenvoudig naar Europa kunnen reizen ontmoedigd naar Nederland te reizen om terugkeerondersteuning aan te vragen. Als zij worden ontmoedigd, dan zal de instroom verminderen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⦿ Een bestendiger stelsel van (financiële) terugkeerondersteuning realiseren.</li> <li>⦿ De aanzuigende werking van de terugkeerondersteuning zoveel mogelijk beperken.</li> </ul>

<p>6. Gecoördineerde integrale lokale aanpak.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⦿ De partners in de strafrechtketen, de vreemdelingenketen en het lokale bestuur werken nauw samen en wisselen informatie uit.</li> <li>⦿ Het lokale gezag is in staat en bereid een rol/de regie te nemen in het organiseren van de gecoördineerde integrale lokale aanpak en heeft daartoe het mandaat.</li> <li>⦿ Er is overeenstemming tussen de partners wat verstaan wordt onder 'overlast'.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⦿ Als overeenstemming is bereikt onder de partners in de strafrechtketen, de vreemdelingenketen en het lokale bestuur over wat wordt verstaan onder 'overlast', dan kan worden toegewerkt naar een gecoördineerde integrale lokale aanpak.</li> <li>⦿ Als het lokale gezag een rol/de regie neemt en het mandaat daartoe heeft, dan kunnen bestuursrechtelijke of strafrechtelijke maatregelen vaker worden ingezet tegen overlastgevende asielzoekers om overlast te beperken.</li> <li>⦿ Als de partners in de strafrechtketen, de vreemdelingenketen en het lokale bestuur samenwerken op het gebied van informatie-uitwisseling, dan kan een integraal onderbouwd plan worden gemaakt en kunnen specifieke maatregelen worden opgelegd tegen de overlastgevende asielzoeker.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⦿ Concrete samenwerking tussen de partners in de strafrechtketen, de vreemdelingenketen en het lokale bestuur om overlastgevende vreemdelingen snel en gericht aan te pakken. Hierbij is aandacht voor maximale informatie-uitwisseling en voor het veilig stellen van de leefbaarheid en beheersbaarheid op de COA-locaties.</li> </ul>
---	--	--	---



## Praktijk: Uitvoering van de maatregelen

Gebaseerd op inzichten uit de literatuur, diepte-interviews en de werksessie hebben we geprobeerd vast te stellen of het aannemelijk is dat de veronderstelde mechanismen zich al dan niet voordoen of hebben voorgedaan. Vervolgens hebben we gekeken naar de uitvoering van de maatregelen en mogelijke bijwerkingen. We trekken conclusies over de volgende onderzoeksvragen:

- ③ *In hoeverre is het aannemelijk dat de veronderstelde mechanismen zich al dan niet voordoen of hebben voorgedaan? Op basis waarvan kan dit gezegd worden?*
- ③ *Hoe zijn de maatregelen uitgevoerd en in hoeverre zijn de doelen van de maatregelen gerealiseerd?*
- ③ *Is er sprake van bijwerkingen?*
- ③ *Bestaan of bestonden in de (buur)landen soortgelijke maatregelen gericht op asielzoekers uit veilige landen? Zo ja, wat zijn overeenkomsten en verschillen met de Nederlandse maatregelen?*

### Mechanismen en werking van maatregelen

In de literatuur hebben we gekeken of het aannemelijk is dat de beoogde doelen met de maatregelen kunnen worden bereikt. Bij sommige mechanismen kloppen de aannames niet, of zijn de randvoorwaarden waarbinnen de mechanismen theoretisch werkzaam zijn niet aanwezig. Bij andere maatregelen klopt de beleidslogica in theorie, maar doen zich problemen voor bij de uitvoering van de maatregelen.

Voor de volgende maatregelen bleek in de literatuur en uit de diepte-interviews en werksessie geen of slechts beperkt bewijs te vinden over de werkzaamheid van de veronderstelde mechanismen achter de maatregel. Binnen de Europese en Nederlandse juridische kaders is de uitvoering van de maatregelen niet mogelijk.

- ③ De werking van maatregel 3a 'toespitsing en sobere inrichting opvangvoorzieningen Dublin-claimanten' is niet aannemelijk, omdat verdere versobering van opvangvoorzieningen van Dublin-claimanten in strijd zou zijn met de minimale opvangnormen van de EU-Opvangrichtlijn (2013/33/EU).
- ③ De uitvoering van de Maatregel 3b 'na eerste afwijzing opvang beëindigen' wordt mogelijk moeilijker door de uitspraak van het Europese Hof van Justitie op 19 juni 2018 in de zaak Gnandi versus België (jurisprudentie ECLI:EU:C:2018:465). De uitspraak lijkt aan te geven dat asielzoekers wel aanspraak kunnen maken op voorzieningen, zoals opvang, tot aan de uitspraak op de voorlopige voorziening.
- ③ Maatregel 4 'sneller in vreemdelingenbewaring' kan niet worden uitgevoerd, omdat als gevolg van de Terugkeerrichtlijn (2008/115/EG) strenge motiveringseisen aan inbewaringstelling zijn verbonden. Op basis van de analyse van de beleidslogica is de maatregel niet uitvoerbaar. Het is niet mogelijk om binnen de huidige juridische kaders van het vreemdelingenbesluit een asielzoeker sneller in bewaring te plaatsen op grond van alleen overlast.

De werking van sommige maatregelen gericht op asielzoekers uit veilige landen is volgens de beleidslogica aannemelijk, maar de uitvoering van een aantal maatregelen pakt anders uit dan op basis van de beleidslogica wordt verondersteld en sommige maatregelen veroorzaken bijwerkingen.

Met het sporenbeleid is ook de snellere asielprocedure – maatregelen 1a,b en c – voor asielzoekers uit veilige landen in gang gezet. Asielzoekers uit veilige landen worden in Ter Apel en Budel geplaatst en de IND handelt deze zaken met voorrang af. Asielzoekers in spoor 2 (veilig land) krijgen geen rust- en voorbereidingstijd, geen medisch onderzoek en er vindt één gecombineerd gehoor plaats (in plaats van drie). Op basis van de analyse van de beleidslogica kunnen we concluderen dat er in die zaken inderdaad sprake is van versnelling van de procedure. Echter, vanuit de advocatuur worden logistieke problemen genoemd als gevolg van de versnelling.

De IND heeft ingezet op een versnelling van de Dublin-procedure – maatregel 2 voor asielzoekers uit veilige landen. Binnen 24 uur na het identificatie- en registratiegesprek wordt een overname- of terugnameverzoek ingediend bij de betreffende Dublin-staat. De procedure vindt plaats volgens de afspraken gemaakt in de Dublinverordening. In de praktijk leidt dit echter tot een beperkte versnelling van de overname of terugname, omdat daar nog de reguliere termijnen voor gelden. In de praktijk werkt de asielprocedure in spoor 2 (veilig land) simpelweg sneller en een aantal andere Europese landen werkt niet of slecht mee aan de uitvoering van de daadwerkelijke overdrachten conform de Dublinverordening.

Het inreisverbod dat onder maatregel 3b2 valt, heeft een tijdelijk effect van twee jaar. Bovendien weerhoudt een inreisverbod mensen niet om illegaal Nederland of Europa weer binnen te komen.

In het kader van maatregel 4 'vreemdelingenbewaring' wordt aandacht besteed aan dossieropbouw en informatie-uitwisseling door de ketenpartners. De aansluiting tussen de ketenpartners is verbeterd. Binnen dit onderzoek is geen inzicht verkregen in hoeveel asielzoekers uit veilige landen in vreemdelingenbewaring worden gesteld.

De maatregel met betrekking tot terugkeerondersteuning – maatregel 5 – is in de afgelopen jaren gefaseerd ingevoerd. Dit leidde echter tot minder aantoonbaar vertrek, bemoeilijking van terugkeer voor asielzoekers die wel wilden terugkeren en capaciteitsbelasting van de DT&V en de KMar. In juli 2018 is de terugkeerondersteuning in de vorm van een beperkte financiële bijdrage weer ingevoerd. De maatregel – en ook het doel achter de maatregel – is hierdoor aangepast. Het doel van de maatregel beoogt niet om de aanzuigende werking van de terugkeerondersteuning te beperken, maar is eerder gericht op het stimuleren van zelfstandige terugkeer met toezicht en dus aantoonbaar vertrek.

Maatregel 6 'gecoördineerde integrale lokale aanpak' is in feite een verbijzondering van het Lokaal Integraal Veiligheidsbeleid (IVB) zoals die in Nederland door gemeenten vorm wordt gegeven; een aanpak die we als 'effectief' kunnen beschouwen. De indruk bestaat dat een dergelijke aanpak lokaal ook inzake asielzoekers wordt toegepast, al hebben we daar in dit onderzoek geen sluitend beeld van kunnen krijgen. Dat zou een ander en breder – meer op gemeenten – gericht onderzoek vergen.

## **Bijwerkingen**

Uit de analyse van de maatregelen komt naar voren dat de maatregelen hebben geleid tot meerdere bijwerkingen.

Het merendeel van de maatregelen richt zich op (versnelling aan) de voorkant van de asielprocedure en niet op de vertrekkant. Versnelling aan de voorkant van de asielketen, zonder dat er sprake is van versnelling aan de achterkant van de keten (het vertrek van vreemdelingen), kan aanleiding zijn voor doorstromingsproblemen in de keten. Het sneller en met prioriteit behandelen van asielaanvragen van asielzoekers uit veilige landen door de IND zorgt ervoor dat deze groep sneller in de caseload van de ketenpartners die betrokken zijn bij het vertrek, zoals de DT&V en de KMar, terecht komt. Bij deze ketenpartners moet genoeg capaciteit zijn om deze extra belasting aan te kunnen.

De prioritering van asielaanvragen van asielzoekers uit veilige landen kan ook gevolgen hebben voor de asielprocedures van asielzoekers uit niet-veilige landen. Na 2016 zijn de doorlooptijden van asielaanvragen van asielzoekers in spoor 4 (AA) langer geworden ten opzichte van eerdere doorlooptijden in hetzelfde spoor. Langere doorlooptijden van asielaanvragen kunnen leiden tot vertragingen in gezinshereniging en het starten van het integratieproces van asielzoekers die wel recht hebben op asiel in Nederland.

Het is de vraag of de verschuiving van de capaciteit bij de IND naar asielaanvragen van asielzoekers uit veilige landen en de langere doorlooptijden in spoor 4 (AA) er niet toe hebben geleid dat de opvangvoorzieningen juist langer worden belast. Asielzoekers in spoor 4 wachten immers de beslissing af in een opvanglocatie. Daarnaast zijn de doorlooptijden van asielaanvragen van asielzoekers uit veilige landen in spoor 2 (veilig land) korter dan in spoor 1 (Dublin). Asielzoekers uit veilige landen die in spoor 1 (Dublin) worden afgedaan, maken ook langer gebruik van de opvang dan asielzoekers uit veilige landen in spoor 2 (veilig land) doordat de overdracht in het kader van de Dublinverordening niet op korte termijn is te realiseren.

In de praktijk blijken sommige maatregelen die beogen de instroom te adresseren – maar waarvan de uitvoering plaats vindt achterin de keten – bijwerkingen te hebben op de terugkeer van vreemdelingen uit veilige landen. Dit is met name zichtbaar bij maatregel 3 'kortere opvang' en maatregel 5 'minder terugkeerondersteuning'. De maatregelen hebben hierdoor waarschijnlijk bijgedragen aan minder aantoonbaar vertrek. Daarnaast is er sprake van een relatieve toename in het zelfstandig vertrek zonder toezicht van vreemdelingen uit veilige landen, wat betekent dat het van een grotere groep asielzoekers uit veilige landen niet duidelijk is of ze Nederland ook echt hebben verlaten, of illegaal in Nederland verblijven. De maatregelen lijken zich ook eerder te richten op het vertrek uit de asielketen, dan op het daadwerkelijke vertrek uit Nederland.

De maatregel met betrekking tot de terugkeerondersteuning veroorzaakte een belasting van de capaciteit van de DT&V en de KMar en bemoeilijkte tevens het organiseren van de terugreis van de asielzoekers die wel terug wilden met ondersteuning van de IOM. Asielzoekers hebben zelf beperkte middelen om terug te

keren en keren terug naar dezelfde situatie die hen wegdreef uit hun eigen land. Dit kan leiden tot uitstel van een besluit tot terugkeer.

### **Europese (buur)landen België, Duitsland en Oostenrijk**

In dit onderzoek komt naar voren dat – in vergelijking met de (buur)landen België, Duitsland en Oostenrijk – Nederland de meeste maatregelen heeft die specifiek gericht zijn op asielzoekers uit veilige landen. Zoals te zien in overzichtstabel 2.2 heeft Nederland in totaal tien maatregelen ingevoerd, Duitsland zes, Oostenrijk drie en België drie. Alle landen kennen een versnelde asielprocedure en beperkingen op de terugkeerondersteuning. Net als Nederland passen Duitsland en Oostenrijk de maatregel 'beëindigen van opvang na afwijzing van asielaanvraag van asielzoekers uit veilige landen' toe. Eén maatregel wordt wel in Duitsland en België toegepast, maar niet in Nederland: verkorten van beroepstermijnen voor afgewezen asielzoekers uit veilige landen.

### **Relatie maatregelen en instroom- en vertrekcijfers**

In het onderzoek is gekeken naar zowel de maatregelen als de ontwikkeling in instroom- en vertrekcijfers van asielzoekers uit veilige landen. We trekken conclusies ten aanzien van de volgende onderzoeksvragen:

- ③ *Wat kan worden gezegd over een mogelijke relatie tussen enerzijds de maatregelen en anderzijds de ontwikkeling van de instroom en het vertrek van asielzoekers uit veilige landen?*
- ③ *Welke verklaringen zijn te geven voor 'uitschieters' in de geconstateerde ontwikkeling?*
- ③ *Zijn er indicatief ook nog andere factoren (dan de maatregelen) te noemen die de instroom en het vertrek van deze groep asielzoekers hebben beïnvloed?*

### **Rol van andere factoren in de instroom en vertrek**

Naast de maatregelen die de Nederlandse regering heeft genomen, spelen ook andere factoren een rol in de ontwikkeling van de instroom- en terugkeercijfers. Factoren die zich merendeels buiten de invloedssfeer van Nederland bevinden.

Ten eerste komt in dit onderzoek naar voren dat de hoge instroom van asielzoekers uit de West-Balkan voor een deel kan worden verklaard door de route van de vluchtelingenstroom uit Syrië en andere niet-veilige landen, die door de Balkan liep. Veel asielzoekers uit de West-Balkan zijn toen 'meegelopen' via deze Balkanroute. Het afsluiten van de Balkanroute heeft dan ook bijgedragen aan een afname van de instroom uit deze landen.

Een aanvullende mogelijke verklaring voor de verhoogde instroom in Nederland is dat afgewezen asielzoekers in Duitsland zijn doorgereisd naar Nederland. De instroom van asielzoekers uit de West-Balkan in Duitsland was aanzienlijk gestegen in 2015, en in Nederland was dit in 2016. De continuering in instroom van asielzoekers uit de Maghreb kan worden verklaard door de 'open' Westmediterrane route. De instroom in Europa via deze route is na 2016 aanzienlijk gestegen.

Daarnaast komt in dit onderzoek naar voren dat er sprake is van een toenemende groep van asielzoekers die rondreist in Europa en in verschillende landen asiel aanvraagt. Hierbij speelt mee dat de landen in de West-Balkan (behalve Kosovo) tot de visumvrije landen behoren. Ingezetenen van deze landen kunnen 90 dagen vrij rondreizen in de EU. Het directe doel is verblijf in Europa en (illegaal) werk, en niet het verkrijgen van asiel. Het is mogelijk dat sommige van deze legaal binnengekomen vreemdelingen hun verblijf proberen te verlengen door middel van het aanvragen van asiel.

De politieke en sociaaleconomische situatie in het land van herkomst speelt ook een rol. Het kan een reden zijn om naar West-Europa te reizen, maar het kan ook een reden zijn om niet terug te willen keren naar het eigen land. Terugkeer naar het land van herkomst is ook afhankelijk van de medewerking van het betreffende land.

Tot slot, de meeste Europese (buur)landen hebben maatregelen genomen gericht op asielzoekers uit veilige landen. Wanneer een vergelijking wordt gemaakt tussen Nederland en België, Duitsland en Oostenrijk valt op dat de duur van zowel de algemene als versnelde asielprocedure in Nederland het kortst is. Ontwikkeling van maatregelen in de (buur)landen kunnen van invloed zijn op de uitwerking van de Nederlandse maatregelen. Een strenger beleid in het ene land kan bijdragen aan hogere instroom in het andere land. De instroom in Nederland kan niet los worden gezien van de Europese context en de maatregelen in andere Europese landen.

### **Relatie tussen de maatregelen en de instroom en het vertrek van asielzoekers uit veilige landen**

Zien we nu een relatie tussen de genomen maatregelen en de ontwikkeling van instroom en vertrek van asielzoekers uit veilige landen? De maatregelen dienen vier doelen, waarbij de eerste drie in feite een eenvoudig stroomschema vormen (minder instroom, snellere doorstroom en sneller vertrek) en de vierde zich richt op overlast:

- ② het adresseren van de instroom;
- ② een snellere afhandeling van de asielaanvragen;
- ② het realiseren van een sneller vertrek uit Nederland;
- ② het zoveel mogelijk beperken van de overlast voor de Nederlandse samenleving.

Hoewel de **instroom** van asielzoekers uit veilige landen aanzienlijk is gedaald sinds 2016 – na de invoering van de maatregelen gericht op asielzoekers uit veilige landen – is het op basis van de analyse van de beleidslogica aannemelijk dat dit in beperkte mate valt toe te schrijven aan de maatregelen. De instroom van asielzoekers is ook afhankelijk van verschillende andere factoren zoals migratieroutes, verschillende push- en pullfactoren om naar Nederland of Europa te komen en de socio-economische situatie in het land van herkomst. De maatregelen adresseren deze factoren niet of nauwelijks.

Het is wel aannemelijk dat de maatregelen invloed hebben op een **snellere afhandeling** van asielaanvragen van asielzoekers uit veilige landen. De maatregelen 1a 'versnelde asielprocedure', 1b 'voorrang aan asielzoekers uit veilige landen' en 2 'snellere Dublin-procedure' prioriteren asielaanvragen van

asielzoekers uit veilige landen. De doorlooptijden van de asielaanvragen - het aantal dagen vanaf de asielaanvraag tot aan de beschikking – in spoor 2 (veilig land) zijn aanzienlijk korter dan spoor 1 (Dublin) en spoor 4 (AA).

Wat betreft het realiseren van **sneller vertrek** is het op basis van de analyse van de beleidslogica aannemelijk dat de maatregelen van invloed zijn geweest. De maatregelen gericht op een snellere afhandeling van asielaanvragen van asielzoekers uit veilige landen hebben als achterliggend doel het sneller komen tot een vertrekprocedure. Als gevolg van bijwerkingen van de maatregelen 'kortere opvang' en 'minder terugkeerondersteuning' is het echter ook aannemelijk dat de maatregelen hebben geleid tot minder aantoonbaar vertrek. Na 2016 is bovendien een relatieve toename zichtbaar is het vertrek zonder toezicht van vreemdelingen uit veilige landen. Het is niet bekend in welke mate vreemdelingen die zonder toezicht vertrekken Nederland daadwerkelijk verlaten.

Op basis van dit onderzoek kunnen we geen uitspraken doen over de aannemelijkheid van de maatregelen ten behoeve van het bereiken van het laatste doel: zoveel mogelijk **beperken** van de **overlast** voor de Nederlandse samenleving.

Op basis van de analyse van de beleidslogica kunnen we stellen dat het aannemelijk is dat het maatregelenpakket beperkt heeft bijgedragen aan de vier doelen. Hoewel de asielaanvragen van asielzoekers uit veilige landen sneller worden afgehandeld, adresseren de maatregelen de instroom van deze groep asielzoekers in beperkte mate, dragen de maatregelen niet altijd bij aan het vertrek van vreemdelingen uit veilige landen uit Nederland, en is het niet bekend of het maatregelenpakket zorgt voor minder overlast in – en belasting van – de Nederlandse samenleving.

# Literatuur

- Aarts, J. & R. Staring (2010). *Jong en illegaal in Nederland. Een beschrijvende studie naar de komst en het verblijf van onrechtmatig verblijvende (voormalige) alleenstaande minderjarige vreemdelingen en hun visie op de toekomst*. Boom Juridische uitgevers, Den Haag: WODC.
- ACVZ (2018). *Op zoek naar veilige(r) landen. Onderzoek naar beweegredenen van asielzoekers*.
- ACVZ (2013). *Vreemdelingenbewaring of een lichter middel? Advies over de besluitvorming bij inbewaringstelling van vreemdelingen*.
- Algemene Rekenkamer (2018). *Rapport asielstroom 2014-2016 - een cohort asielzoekers in beeld*.
- Bijleveld, C. & A. Taselaar (2000). *Motieven van asielzoekers om naar Nederland te komen*. Verslag van een expert meeting Den Haag: WODC.
- Braga, A. A., A.V. Papachristos & D. M. Hureau (2014). The effects of hot spots policing on crime: An updated systematic review and meta-analysis. *Justice Quarterly* 31 (4), 633–663.  
<http://www.worldcat.org/title/effects-of-hot-spots-policing-on-crime-an-updated-systematic-review-and-meta-analysis/oclc/882935346> (geraadpleegd 16 november 2018).
- Bruin, R., S.G. Kok & A. Terlouw (2015). Dublin: blind interstatelijk vertrouwen is een fictie. Over inwilligingspercentages en overdrachten. *Justitiële verkenningen* 41 (3), 71-89.
- Caritas (2018). Refugees and asylum,  
<https://www.caritas.at/hilfe-beratung/migrantinnen-fluechtlinge/faqs-zum-thema-flucht-und-asyl/faqs-refugees-and-asylum/> (geraadpleegd 20 augustus 2018).
- Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen (2015), veilige landen van herkomst,  
<https://www.cgvs.be/nl/asylum/versnelde-procedures/veilige-landen-van-herkomst> (geraadpleegd op 15 september 2018).
- Crawley, H. (2010). *Chance or choice? Understanding why asylum seekers come to the UK*. London: Refugee Council.
- EASO (2013). *Asylum applicants from the Western Balkans. Comparative analysis of trends, push-pull factors and responses*.
- EASO (2015). *Asylum applicants from the Western Balkans: Comparative analysis of trends, push-pull factors and responses*, [https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/Asylum-Applicants-from-the-Western-Balkans\\_Update\\_r.pdf](https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/Asylum-Applicants-from-the-Western-Balkans_Update_r.pdf).
- ECRE – European Council on Refugees and Exiles (2018). Asylum Information Database (AIDA): Austria,  
<http://www.asylumineurope.org/reports/country/austria/asylum-procedure/safe-country-concepts/safe-country-origin> (geraadpleegd 20 augustus 2018).
- EMN inform (2018). *European Migration Network (EMN) Safe Countries of Origin. Brussels: European Migration Network*, [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/00\\_inform\\_safe\\_country\\_of\\_origin\\_final\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/00_inform_safe_country_of_origin_final_en_0.pdf) (geraadpleegd 1 augustus 2018).
- EMN/BAMF – European Migration Network/Federal Office for Migration and Refugees (2016). Approaches to rejected asylum seekers in Germany. Focus study by the German National contact point for the

- European Migration Network (EMN). *Working Paper 69 of the Research Centre of the Federal Office for Migration and Refugees*. Nuremberg: Federal Office for Migration and Refugees.
- Flahaux, M. & H. de Haas (2016). African migration: Trends, patterns, drivers. *Comparative Migration Studies* 4(1).
- Fratzke, S. (2015). *Not adding up: The fading promise of Europe's Dublin System*, Migration Policy Institute Europe, [www.migrationpolicy.org/research/not-adding-fading-promise-euro-pes-dublin-system](http://www.migrationpolicy.org/research/not-adding-fading-promise-euro-pes-dublin-system) ( geraadpleegd 15 september 2018).
- Frontex (2018). *Detections of illegal border crossings statistics*.  
[https://frontex.europa.eu/assets/Migratory\\_routes/Detections\\_of\\_IBC\\_2018\\_09\\_05.xlsx](https://frontex.europa.eu/assets/Migratory_routes/Detections_of_IBC_2018_09_05.xlsx) en  
<https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-map/> ( geraadpleegd 13 oktober 2018).
- Grote, J. (2018). The changing influx of asylum seekers in 2014-2016: Responses in Germany. Focused study by the German national contact Point for the European Migration Network (EMN). *Working Paper 79 of the Research Centre of the Federal Office for Migration and Refugees*, 2nd revised edition, Nuremberg: Federal Office for Migration and Refugees.
- Haverkamp, R. (2018). Immigration of refugees into Northwest Europe: Austria, Belgium, France, Germany, the Netherlands, and the United Kingdom. In *Refugees and Migrants in Law and Policy* (pp. 37-73). Springer, Cham.
- Heijer, M. den, J. Rijpma & T. Spijkerboer (2016). Dwang, verbod en grootse verwachtingen Over het falende Europese asielbeleid. *Nederlands Juristenblad* 24, 1872-1682.
- JenV (2018). *Rapportage vreemdelingenketen: Periode januari-december 2017*,  
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/04/30/rapportage-vreemdelingenketen-periode-januari-december-2017> ( geraadpleegd op 15 augustus 2018).
- Keogh, G. (2013). Modelling asylum migration pull-force factors in the EU-15. *The Economic and Social Review* 44(3), 371-399.
- Kox, M. (2011). *Leaving detention: A study on the influence of immigration detention on migrants' decision-making processes regarding return*. Den Haag: International Organisatie voor Migratie.
- Leerkes A. & E. Boersema (2014). *Het lot van het inreisverbod: Een onderzoek naar de uitvoeringspraktijk en gepercipieerde effecten van de Terugkeerrichtlijn in Nederland*. Den Haag: WODC.
- Leerkes, A., E. Boersema, M. Galloway, R. van Os & M. van Londen (2014). *Afgewezen en uit Nederland vertrokken? Een onderzoek naar de achtergronden van variatie in zelfstandige terugkeer onder uitgeprocedeerde asielzoekers*. Den Haag: WODC.
- Liebling, H. et al. (2014). Understanding the experiences of asylum seekers. *International Journal of Migration, Health and Social Care* 10(4), 207-219.
- Neumayer, E. (2004). Asylum destination choice: What makes some West European Countries more attractive than others? *European Union Politics* 5(2), 155-80.
- Noijle, L. van & K. Wittebrood (2008). *Sociale veiligheid ontrafeld*. Den Haag: SCP.
- Poppy, J. & L. Mayblin (2016). Factors influencing asylum destination choice: A review of the evidence. *Working paper* 04/16.1. University of Sheffield.
- Valenta, M., D. Zuparic-Iljic & T. Vidovic (2015). The reluctant asylum-seekers: Migrants at the Southeastern frontiers of the European migration system. *Refugee Survey Quarterly* 34 (3), 95-113.



- Versteegh, P., T. van der Plas & H. Nieuwstraten (2010). *The Best of Three Worlds. Effectiever politiewerk door een probleemgerichte aanpak van hot crimes, hot spots, hot shots en hot groups*. Den Haag: Politie Haaglanden,  
<https://www.politieacademie.nl/kennisonderzoek/kennis/mediatheek/PDF/78206.pdf>  
(geraadpleegd 16 november 2018).
- Waard, J. de (2018). *Wat Werkt?: Een systematisch overzicht van recent verschenen meta evaluaties / synthesestudies binnen de kennisdomeinen situationele criminaliteitspreventie, politiezorg, en strafrechtelijke interventies, 1997 – 2018*. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.
- Zwaan, K. (2018). *Veilig land van herkomst? De toepassing van het concept veilig land van herkomst in de Nederlandse asielpprocedure*. Radboud Universiteit Nijmegen in opdracht van Vluchtelingenwerk Nederland.

## Kamerbrieven en kamerstukken

- Kamerbrief 3 november 2015. Toepassing van het concept van veilige landen (kenmerk 678550).
- Kamerbrief 9 februari 2016. Uitbreiding nationale lijst van veilige landen (kenmerk 725276).
- Kamerbrief 31 maart 2016. Aangescherpte aanpak overlastgevende asielzoekers (kenmerk 743155).
- Kamerbrief 17 november 2016. Maatregelen t.a.v. asielzoekers uit veilige landen van herkomst (kenmerk 2015707).
- Kamerbrief 13 december 2016. Maatregelen t.a.v. (overlastgevende) asielzoekers uit veilige landen (kenmerk 2025402).
- Kamerbrief 8 juni 2018. Ondersteuning bij zelfstandige terugkeer (kenmerk 2241912).
- Kamerbrief 7 december 2018. Herbeoordeling veilige landen van herkomst vierde en vijfde tranche (kenmerk 2426555).
- Kamerstuk 19637 nr. 1913, Brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie d.d. 25 september 2014.
- Kamerstuk 19637 nr. 2185, Brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie d.d. 13 mei 2016.
- Kamerstuk 19637, nr. 2086. Brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie d.d. 27 november 2015.

# Bijlage 1: Begeleidingscommissie

## *Voorzitter*

Dr. Anita Böcker

RU - Faculteit der Rechtsgeleerdheid , Rechtssociologie en Migratierecht

De heer Jente Schirm

Internationale Organisatie voor Migratie (IOM)

Dr. Tycho Walaardt

Ministerie van Justitie en Veiligheid

Dr. Joris van Wijk

VU - Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Criminologie

De heer Lars Heuts

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)

# Bijlage 2: Interviewoverzicht

## Interviews

- ⦿ Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) (twee respondenten)
- ⦿ Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) Den Haag (één respondent)
- ⦿ Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) Ter Apel (één respondent)
- ⦿ Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) (twee respondenten)
- ⦿ Directie migratiebeleid (DMB) van het ministerie van Justitie en Veiligheid (twee respondenten)
- ⦿ Immigratie en Naturalisatiedienst (IND) (vijf respondenten)
- ⦿ Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) (twee respondenten)
- ⦿ Koninklijke Marechaussee (KMar) (twee respondenten)
- ⦿ Politie (twee respondenten)
- ⦿ Raad voor de Rechtspraak (twee respondenten)
- ⦿ Raad voor Rechtsbijstand (één respondent)
- ⦿ Vluchtelingenwerk Nederland in Ter Apel (één respondent)

## Deelnemers werksessie

- ⦿ Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ)
- ⦿ Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V)
- ⦿ Directie Migratiebeleid (DMB) van het ministerie van Justitie en Veiligheid
- ⦿ Directie Regie Migratieketen (DRM) van het ministerie van Justitie en Veiligheid
- ⦿ Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) (vijf respondenten)
- ⦿ Internationale Organisatie voor Migratie (IOM)
- ⦿ Koninklijke Marechaussee (KMar)
- ⦿ Raad voor de Rechtsbijstand

## Bijlage 3: Lijst met veilige landen

### Nederland en de Europese (buur)landen

Naast Nederland kennen de Europese (buur)landen België, Duitsland en Oostenrijk ook een lijst met veilige landen. Onderstaand tabel geeft weer welke landen van de Nederlandse lijst ook op de lijst van de (buur)landen staan. De (buur)landen hebben geen aanvullende andere landen op de lijst staan dan Nederland.<sup>70</sup>

Veilige landen	Nederland	Duitsland	Oostenrijk	België
<b>West-Balkan</b>				
Albanië	X	X	X	X
Bosnië-Herzegovina	X	X	X	X
Kosovo	X	X	X	X
Macedonië	X	X	X	X
Montenegro	X	X	X	X
Servië	X	X	X	X
<b>Maghreb</b>				
Algerije	X		X	
Marokko	X		X	
Tunesië	X		X	
<b>Afrika</b>				
Ghana	X	X	X	
Senegal	X	X		
Togo	X			
<b>Azië</b>				
India	X			X
Mongolië	X		X	
<b>Centraal Oost Europa</b>				
Georgië	X		X	X
Oekraïne	X			
<b>Noord en Zuid-Amerika</b>				
Brazilië	X			
Jamaica	X			
Trinidad en Tobago	X			

<sup>70</sup> [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/00\\_inform\\_safe\\_country\\_of\\_origin\\_final\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/00_inform_safe_country_of_origin_final_en_0.pdf).

<sup>71</sup> De Duitse regering heeft in 2016 ook de Maghreb-landen toegevoegd aan deze lijst, namelijk Algerije, Marokko en Tunesië, maar dit is nog niet goedgekeurd door het parlement. Bron: EMN/BAMF (2016).

<sup>72</sup> Country Factsheet Austria, EMN, 2016.

# Bijlage 4: Instroom- en vertrekcijfers Nederland

## Instroom

Overzicht van de ontwikkeling van eerste asielaanvragen van asielzoekers uit veilige landen in relatie tot totale instroom asielzoekers in Nederland in de periode 2013-2018

	2013		2014		2015		2016		2017		Jan-jul 2018	
	Aantallen	%	Aantallen	%	Aantallen	%	Aantallen	%	Aantallen	%	Aantallen	%
West-Balkan	520	5%	570	3%	2.350	6%	3.780	21%	750	5%	300	3%
Maghreb	110	1%	90	0%	150	0%	2.450	14%	2.040	14%	1.460	14%
Overige veilige landen	450	6%	1.120	5%	1.480	3%	1.460	8%	870	6%	480	5%
Totaal veilige landen	1.070	11%	1.780	8%	3.970	9%	7.700	42%	3.660	25%	2.240	22%
Totaal alle landen	<b>9.840</b>	<b>100%</b>	<b>21.810</b>	<b>100%</b>	<b>43.090</b>	<b>100%</b>	<b>18.170</b>	<b>100%</b>	<b>14.720</b>	<b>100%</b>	<b>10.270</b>	<b>100%</b>

Bron: IND

Toelichting: De aantallen in de tabellen zijn op tientallen afgerond. Bij een afgeronde opsomming, bijvoorbeeld in een tabel, kan het voorkomen dat de (afgeronde) delen niet optellen tot de (afgeronde) som. De opsomming is in dat geval niet kloppend gemaakt om zo dicht mogelijk bij de niet-afgeronde aantallen te blijven. Om dezelfde reden zijn percentages berekend op basis van de desbetreffende niet-afgeronde aantallen.

## Vertrek

### Overzicht van de ontwikkeling in aantoonbaar vertrek en zelfstandig vertrek zonder toezicht van vreemdelingen in Nederland in de periode 2013-2018

		2013	2014	2015	2016	2017	Jan-jul 2018						
<b>Totaal alle landen</b>		9.730	9.800	10.300	17.390	15.120	7.530						
<b>Totaal veilige landen</b>	<b>Totaal</b>	<b>2.360</b>	<b>100%</b>	<b>2.630</b>	<b>100%</b>	<b>3.600</b>	<b>100%</b>	<b>8.830</b>	<b>100%</b>	<b>6.430</b>	<b>100%</b>	<b>2.130</b>	<b>100%</b>
	Aantoonbaar vertrek	1.530	65%	1.580	60%	2.350	65%	4.750	54%	2.460	38%	910	43%
	Zelfstandig vertrek zonder toezicht	830	35%	1.050	40%	1.250	35%	4.080	46%	3.970	62%	1.220	57%
<b>West-Balkan</b>	<b>Totaal</b>	<b>810</b>	<b>34%</b>	<b>880</b>	<b>33%</b>	<b>1.490</b>	<b>41%</b>	<b>5.520</b>	<b>63%</b>	<b>1.960</b>	<b>30%</b>	<b>630</b>	<b>29%</b>
	Aantoonbaar vertrek	670	28%	650	25%	1.060	29%	3.130	35%	1.110	17%	400	19%
	Zelfstandig vertrek zonder toezicht	140	6%	230	9%	430	12%	2.390	27%	850	13%	220	10%
<b>Maghreb</b>	<b>Totaal</b>	<b>650</b>	<b>28%</b>	<b>580</b>	<b>22%</b>	<b>530</b>	<b>15%</b>	<b>1.390</b>	<b>16%</b>	<b>3.040</b>	<b>47%</b>	<b>1.070</b>	<b>50%</b>
	Aantoonbaar vertrek	300	13%	269	10%	130	4%	350	4%	760	12%	300	14%
	Zelfstandig vertrek zonder toezicht	350	15%	320	12%	410	11%	1.040	12%	2.290	36%	770	36%
<b>Overige veilige landen</b>	<b>Totaal</b>	<b>890</b>	<b>38%</b>	<b>1.170</b>	<b>45%</b>	<b>1.580</b>	<b>44%</b>	<b>1.920</b>	<b>22%</b>	<b>1.430</b>	<b>22%</b>	<b>440</b>	<b>20%</b>
	Aantoonbaar vertrek	560	24%	680	26%	1.170	32%	1.270	14%	590	9%	210	10%
	Zelfstandig vertrek zonder toezicht	330	14%	500	19%	410	11%	660	7%	830	13%	230	11%

Bron: DT&V

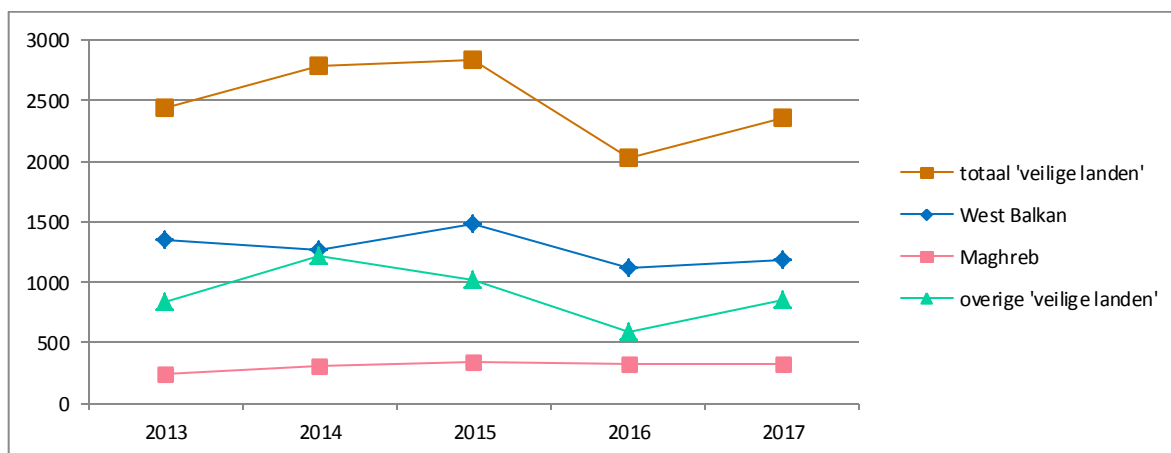
Toelichting: De aantallen in de tabellen zijn op tientallen afgerond. Bij een afgeronde opsomming, bijvoorbeeld in een tabel, kan het voorkomen dat de (afgeronde) delen niet optellen tot de (afgeronde) som. De opsomming is in dat geval niet kloppend gemaakt om zo dicht mogelijk bij de niet-afgeronde aantallen te blijven. Om dezelfde reden zijn percentages berekend op basis van de desbetreffende niet-afgeronde aantallen.

# Bijlage 5: Instroom en vertrekcijfers

## Europese (buur)landen

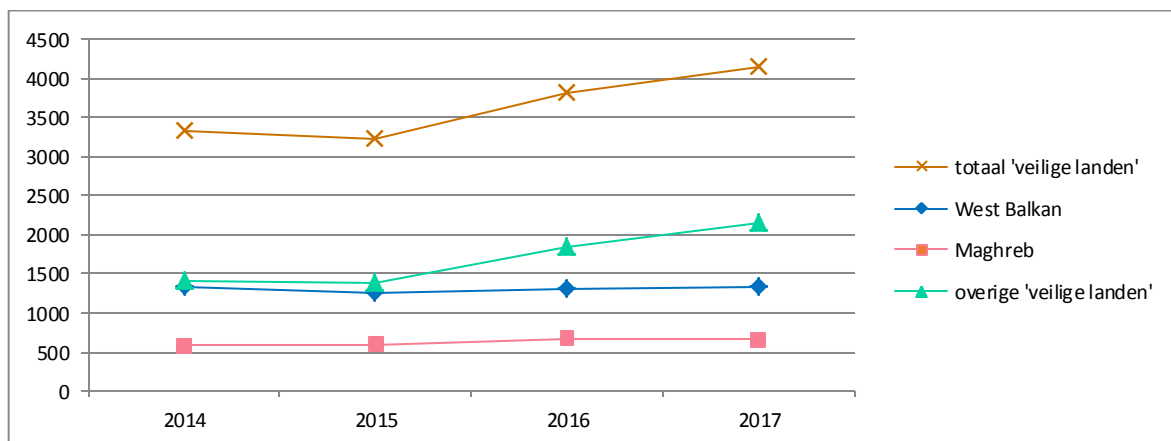
### België

Figuur B4 1: Ontwikkeling in instroom asielzoekers uit veilige landen (eerste aanvraag) België in de periode 2013-2017



Bron: Eurostat

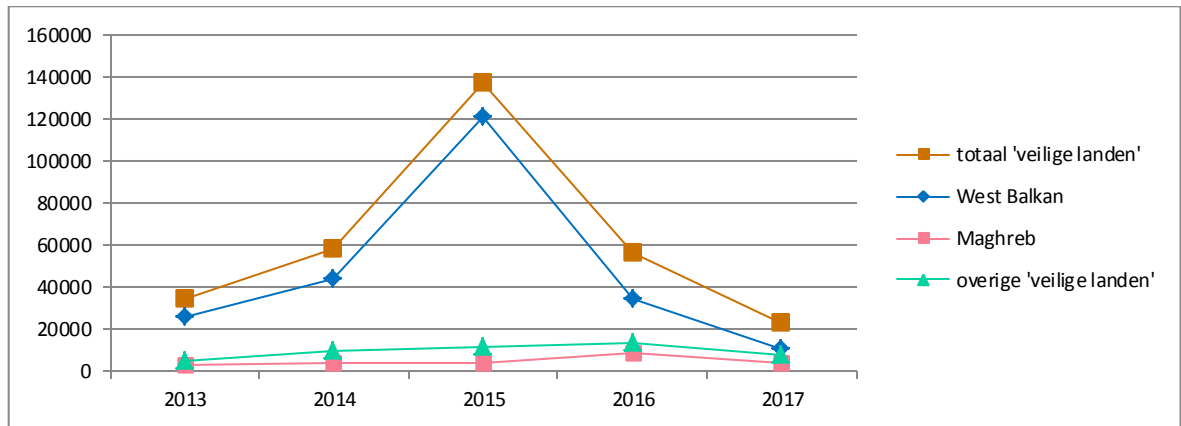
Figuur B4 2: Ontwikkeling in totaal vertrek (aantoonbaar en zelfstandig zonder toezicht) van vreemdelingen uit veilige landen; België in de periode 2014-2017



Bron: Eurostat

## Duitsland

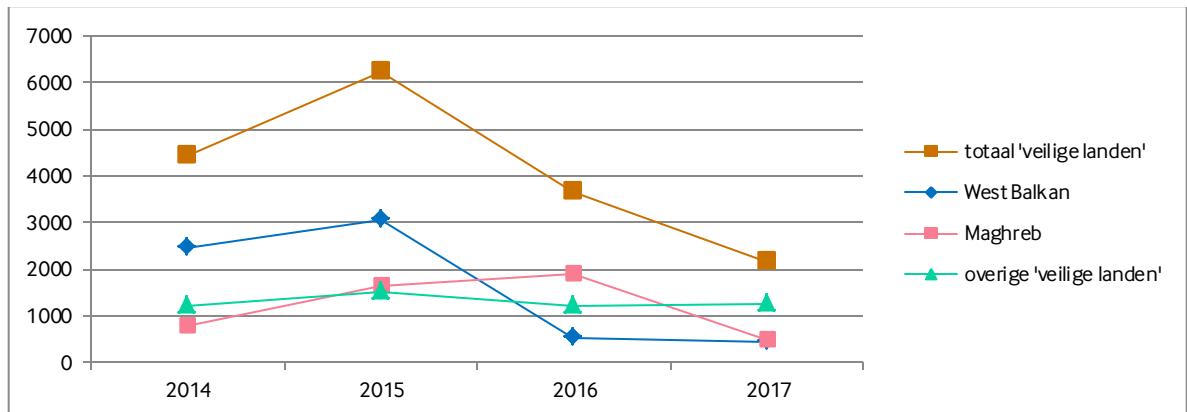
Figuur B4 3 Ontwikkeling in instroom asielzoekers uit veilige landen (eerste aanvraag) Duitsland in de periode 2013-2017



Bron: Eurostat

## Oostenrijk

Figuur B4 4 Ontwikkeling in instroom asielzoekers uit veilige landen (eerste aanvraag) Oostenrijk in de periode 2014-2017



Bron: Eurostat



## Bijlage 6: Vergelijking instroom Nederland en (buur)landen

Overzicht in ontwikkeling instroom van asielzoekers uit veilige landen – Nederland, België, Duitsland en Oostenrijk

	2013		2014		2015		2016		2017	
	Aantallen	%	Aantallen	%	Aantallen	%	Aantallen	%	Aantallen	%
<b>Nederland</b>										
<b>Totale instroom alle landen</b>	<b>9.840</b>	<b>100%</b>	<b>21.810</b>	<b>100%</b>	<b>43.090</b>	<b>100%</b>	<b>18.170</b>	<b>100%</b>	<b>14.720</b>	<b>100%</b>
<b>Totaal veilige landen</b>	<b>1.070</b>	<b>11%</b>	<b>1.780</b>	<b>8%</b>	<b>3.970</b>	<b>9%</b>	<b>7.700</b>	<b>42%</b>	<b>3.660</b>	<b>25%</b>
West-Balkan	520	5%	570	3%	2350	5%	3780	21%	750	5%
Maghreb	110	1%	90	0%	150	0%	2450	14%	2040	14%
overig veilige landen	450	5%	1120	5%	1480	3%	1460	8%	870	6%
<b>België</b>										
<b>Totale instroom alle landen</b>	<b>11.965</b>	<b>100%</b>	<b>14.045</b>	<b>100%</b>	<b>38.990</b>	<b>100%</b>	<b>14.250</b>	<b>100%</b>	<b>14.035</b>	<b>100%</b>
<b>Totaal veilige landen</b>	<b>2.435</b>	<b>20%</b>	<b>2.780</b>	<b>20%</b>	<b>2.840</b>	<b>7%</b>	<b>2.030</b>	<b>14%</b>	<b>2.365</b>	<b>17%</b>
West-Balkan	1.350	11%	1.260	9%	1.480	4%	1.115	8%	1.185	8%
Maghreb	250	2%	305	2%	335	1%	320	2%	330	2%
overige veilige landen	835	7%	1215	9%	1.025	3%	595	4%	850	6%

	2013		2014		2015		2016		2017	
	Aantallen	%	Aantallen	%	Aantallen	%	Aantallen	%	Aantallen	%
<b>Duitsland</b>										
<b>Totale instroom alle landen</b>	<b>109.375</b>	<b>100%</b>	<b>172.945</b>	<b>100%</b>	<b>441.800</b>	<b>100%</b>	<b>722.265</b>	<b>100%</b>	<b>198.255</b>	<b>100%</b>
<b>Totaal veilige landen</b>	<b>34.045</b>	<b>31%</b>	<b>58.335</b>	<b>34%</b>	<b>137.460</b>	<b>31%</b>	<b>56.505</b>	<b>8%</b>	<b>22.815</b>	<b>12%</b>
West-Balkan	25.895	24%	44.200	26%	120.885	27%	34.360	5%	10.915	6%
Maghreb	2.840	3%	4.385	3%	4.490	1%	8.435	1%	4.330	2%
overige veilige landen	5.310	5%	9.750	6%	12.085	3%	13.710	2%	7.570	4%
<b>Oostenrijk</b>										
<b>Totale instroom alle landen</b>			<b>25.675</b>	<b>100%</b>	<b>85.505</b>	<b>100%</b>	<b>39.875</b>	<b>100%</b>	<b>22.455</b>	<b>100%</b>
<b>Totaal veilige landen</b>			<b>4.450</b>	<b>17%</b>	<b>6.230</b>	<b>7%</b>	<b>3.650</b>	<b>9%</b>	<b>2.175</b>	<b>10%</b>
West-Balkan			2.450	10%	3.045	4%	535	1%	425	2%
Maghreb			795	3%	1.660	2%	1.910	5%	495	2%
overige veilige landen			1.205	5%	1.525	2%	1.205	3%	1.255	6%

Bron: IND en Eurostat

## Overzicht van de ontwikkeling in het vertrek van vreemdelingen uit veilige landen - Nederland en België

	2013		2014		2015		2016		2017		2018		
<b>Nederland</b>	Aant.	%	Aant.	%	Aant.	%	Aant.	%	Aant.	%	Aant.	%	
	<b>Totaal veilige landen</b>	2.360	100%	2.630	100%	3.600	100%	8.830	100%	6.430	100%	2.130	100%
	<b>West-Balkan</b>	810	34%	880	33%	1.490	41%	5.520	63%	1.960	30%	630	29%
	<b>Maghreb</b>	650	28%	580	22%	530	15%	1.388	16%	3.040	47%	1.070	50%
	<b>Overige ' veilige landen'</b>	890	38%	1.170	45%	1.580	44%	1.920	22%	1.430	22%	440	20%
<b>Totaal alle landen</b>	<b>2.800</b>		<b>3.500</b>		<b>3.970</b>		<b>9.230</b>		<b>6.770</b>		<b>2.260</b>		
<b>België</b>			Aant.	%	Aant.	%	Aant.	%	Aant.	%			
	<b>Totaal veilige landen</b>		3.320	100%	3.225	100%	3.820	100%	4.140	100%			
	<b>West-Balkan</b>		1.340	40%	1.245	39%	1.305	34%	1.330	32%			
	<b>Maghreb</b>		580	17%	595	18%	675	18%	660	16%			
	<b>overige veilige landen</b>		1.400	42%	1.385	43%	1.840	48%	2.150	52%			
<b>Totaal alle landen</b>		<b>5.575</b>		<b>5.835</b>		<b>6.180</b>		<b>5.675</b>					

Bron: DT&V, Eurostat

Toelichting: De aantallen in de tabellen zijn op tientallen afgerond. Bij een afgeronde opsomming, bijvoorbeeld in een tabel, kan het voorkomen dat de (afgeronde) delen niet optellen tot de (afgeronde) som. De opsomming is in dat geval niet kloppend gemaakt om zo dicht mogelijk bij de niet-afgeronde aantallen te blijven. Om dezelfde reden zijn percentages berekend op basis van de desbetreffende niet-afgeronde aantallen. De cijfers van Eurostat zijn afgerond op 5-tallen.



DSP-groep BV  
Van Diemenstraat 410  
1013 CR Amsterdam  
+31 (0)20 625 75 37

dsp@dsp-groep.nl  
KvK 33176766  
www.dsp-groep.nl

DSP-groep is een onafhankelijk bureau voor onderzoek, advies en management, gevestigd aan de IJ-oeveren in Amsterdam. Sinds de oprichting van het bureau in 1984 werken wij veelvuldig in opdracht van de overheid (ministeries, provincies en gemeenten), maar ook voor maatschappelijke organisaties op landelijk, regionaal of lokaal niveau. Het bureau bestaat uit 40 medewerkers en een groot aantal freelancers.

#### **Dienstverlening**

Onze inzet is vooral gericht op het ondersteunen van opdrachtgevers bij het aanpakken van complexe beleidsvraagstukken binnen de samenleving. We richten ons daarbij met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van zo'n vraagstuk. In dit kader kunnen we bijvoorbeeld een onderzoek doen, een registratie- of monitorsysteem ontwikkelen, een advies uitbrengen, een beleidsvisie voorbereiden, een plan toetsen of (tijdelijk) het management van een project of organisatie voeren.

#### **Expertise**

Onze focus richt zich met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van een vraagstuk. Wij hebben o.a. expertise op het gebied van transitie in het sociaal domein, kwetsbare groepen in de samenleving, openbare orde & veiligheid, wonen, jeugd, sport & cultuur.

#### **Meer weten?**

Neem vrijblijvend contact met ons op voor meer informatie of om een afspraak te maken. Bezoek onze website [www.dsp-groep.nl](http://www.dsp-groep.nl) voor onze projecten, publicaties en opdrachtgevers.

